

44

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

ÍNDICE

Presentación	V
Reflexiones sobre desarrollo rural y estrategias de desarrollo: Exploración de sinergias, erradicación de pobreza / Cristóbal Kay	1
Contienda y ambigüedad: Minería y posibilidades de desarrollo / Anthony Bebbington, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo, Ximena Warnars	31
La reforma agraria en el Perú / Fernando Eguren	63
¿Tierras ociosas o productivas?: El impacto y el significado cultural de la agricultura indígena de la Amazonía peruana / V. Constanza Ocampo-Raeder	101
Conflictos en la Amazonía: Un análisis desde la ecología política / Julio C. Postigo, Mariana Montoya	129
Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas Fernando Eguren, Laureano del Castillo, Zulema Burneo	159
Publicaciones recibidas	173
Sitios web sobre Amazonía	189

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.

DEBATE AGRARIO

Lima, noviembre del 2009

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: Tarea Gráfica Educativa

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

Presentación

*L*a crisis económica internacional que se inició en el 2008 ha tenido algunas consecuencias positivas. Una de ellas es que está contribuyendo al desprestigio —y, por tanto, a una menor influencia— de una ciencia económica con una fe casi religiosa en la capacidad autorreguladora del mercado (y explicada por modelos matemáticos), insensible a la miseria de una parte sustancial de la humanidad (en parte producto, precisamente, de esa fe) e indiferente a los gravísimos riesgos y desafíos que plantea el calentamiento global. Es posible imaginarse que los premios Nobel de Economía otorgados a Elinor Ostrom y a Oliver E. Williamson en octubre del 2009 son una manifestación más (recordemos a Amartya Sen y a Stiglitz, y Paul Krugman, receptores también del Nobel) de la necesidad de una reorientación de la economía que tome en consideración elementos de la realidad más allá de las relaciones abstractas de mercado, como son el gobierno de los bienes comunes y la evolución de las instituciones de acción colectiva (título de uno de los libros de Ostrom) y el papel de las empresas como estructuras de gobierno para la resolución de conflictos.

También las ciencias sociales que analizan el desarrollo socioeconómico y político han mostrado importantes limitaciones en las últimas décadas, en parte seducidas por la receta simplificadora neoliberal de que el buen funcionamiento de los mercados era la mejor garantía para el desarrollo de un país, con lo que perdían de vista tanto la consideración de la complejidad de todo proceso social como la perspectiva histórica en el debate sobre los procesos de desarrollo.

En esta línea, el artículo de Cristóbal Kay (“Reflexiones sobre desarrollo rural y estrategias de desarrollo: Exploración de sinergias, erradicación de pobreza”) es particularmente interesante y, además, refrescante, pues desde la economía política y partiendo de la constatación de que las políticas

neoliberales han fracasado, replantea la discusión de los grandes temas y debates sobre las estrategias de desarrollo que, subraya el autor, "han sido marginados durante la hegemonía neoliberal". Con ello, Kay pretende "contribuir a la propuesta de una estrategia de desarrollo sustentable que sea capaz de generar un proceso de desarrollo que logre erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y contribuir a elevar sustancialmente el bienestar de la población". Trae así a la discusión tres temas: la tesis agraria del "sesgo urbano" (que enfrentó a los "agraristas" con los "industrialistas"); las estrategias de desarrollo de Corea del Sur (orientadas a establecer relaciones sinérgicas entre agricultura e industria); y la propuesta del Banco Mundial sobre agricultura para el desarrollo, tratada en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 2008.

No obstante que el mismo término **desarrollo** refiere a múltiples contenidos, hay consenso acerca de que no hay desarrollo en países pobres sin crecimiento económico, aunque éste no sea condición suficiente. Los caminos a él pueden ser muy diversos, como pueden serlo también los factores que contribuyen a lograrlo. En el Perú se ha argumentado que uno de estos factores favorables es la gran riqueza de recursos naturales del país. Sin embargo, el acceso y destino de estos recursos, así como los impactos de su explotación, distan mucho de responder a las expectativas de las poblaciones vecinas a ellos. En el artículo de Anthony Bebbington, Leonith Hinojosa, Denise Humphreys Bebbington, María Luisa Burneo y Ximena Warnars ("Contienda y ambigüedad: Minería y posibilidades de desarrollo") se presenta un análisis de los argumentos contrapuestos sobre las implicancias de la minería para el desarrollo y se explica el porqué de la existencia de tanto conflicto alrededor de esta actividad. Los autores sugieren que, a pesar del beneficio potencial de la minería, hay diversas razones por las cuales ésta seguirá produciendo protesta; entre ellas, los impactos ambientales y la competencia por el uso de los recursos, principalmente el agua. Como subrayan los autores, para la teoría del desarrollo las preguntas más importantes que plantea el tema de estudio giran en torno a la relación entre movimiento social, naturaleza y economía política.

Así como el artículo de Bebbington y otros gira alrededor de complejos procesos sociales que emergen a propósito del control de los recursos mineros, el de Fernando Eguren ("La reforma agraria en el Perú") recupera la centralidad de otro recurso natural para el desarrollo rural, la tierra, al analizar la reforma agraria que fue ejecutada por el autodenominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada entre los años 1969 y 1975, ubicándolo en el contexto latinoamericano. Relegado a un segundo plano durante décadas, el problema de la tierra recobra actualidad por los pro-

cesos de concentración de este recurso que están ocurriendo en diferentes países del mundo y que, desde mediados de la década de 1990, también sucede en el Perú, donde se han formado extensos latifundios modernos que exceden aquéllos existentes antes de la reforma agraria.

El año 2009 ha sido de gran importancia para las poblaciones amazónicas del Perú, pues las movilizaciones de las comunidades nativas en defensa de sus territorios contra la amenaza de instalación de empresas extractivas, sobre todo de hidrocarburos, tuvo un impacto nacional incuestionable. Según V. Constanza Ocampo-Raeder (“¿Tierras ociosas o productivas?: El impacto y el significado cultural de la agricultura indígena de la Amazonía peruana”), un aspecto importante del conflicto es la persistencia de una visión simplificada de lo que significa la agricultura de las sociedades indígenas y su significado cultural. La autora señala que es necesario aclarar cómo se manifiestan las cosmovisiones indígenas a diario y en la práctica y bajo condiciones contemporáneas, para no limitarse a explicar toda una forma de vida con una palabra —cosmovisión— que evoca imágenes místicas, sagradas y en cierta forma abstractas. Para tal efecto, presenta un estudio etnográfico que realizó en los ríos Tambopata y Heath del departamento de Madre de Dios, que demuestra la gran capacidad de adaptación de la población ese’jea a procesos foráneos, pero dentro de los parámetros establecidos por su identidad y su cultura.

Julio Postigo y Mariana Montoya (“Conflictos en la Amazonía: Un análisis desde la ecología política”) centran su atención en la naturaleza de los conflictos ambientales de las poblaciones amazónicas —los grupos indígenas achuar y kandozi del Abanico del Pastaza, en el departamento de Loreto—, y las tensiones que tienen como nodo el uso contencioso de los recursos naturales por las partes involucradas: el Estado, las empresas extractivas y los propios indígenas. Los autores dan cuenta tanto de la desmedida agresión de las empresas extractivas contra los recursos naturales de los que dependen las poblaciones locales y de la incapacidad —o complicidad— del Estado por ejercer controles elementales, como de las diferentes modalidades de oposición de las poblaciones indígenas afectadas. Antes bien, el Estado lleva a cabo procesos de titulación que enmascaran iniciativas legales para quitar poder a los grupos indígenas.

Uno de los temas transversales que recorre varios de los artículos de esta edición es el de la propiedad de los recursos, particularmente de la tierra, y las tensiones que genera la competencia por su control. Estas tensiones ponen de manifiesto no solo la contraposición de intereses, sino también la diversidad de formas de propiedad que existen y de reglas institucionalizadas que la regulan. El concepto de propiedad construido sobre el

*Derecho Romano, que forma parte de la tradición occidental y que sustenta la legislación, no corresponde a toda la realidad de sociedades en las que coexisten otras tradiciones. El artículo de Fernando Eguren, Laureano del Castillo y Zulema Burneo (“Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas”) resume un estudio realizado en comunidades campesinas del departamento de Huancavelica, en el que se ilustra la complejidad de las relaciones de propiedad en esas organizaciones. El texto adopta el enfoque del pluralismo jurídico y el concepto de “paquetes de derechos” (**bundle of rights**) para dar cuenta de esa complejidad, y constata la necesidad de que el Estado asuma esta diversidad como reconocimiento del carácter pluricultural del país.*

Cristóbal Kay

REFLEXIONES SOBRE DESARROLLO RURAL Y ESTRATEGIAS DE DESARROLLO: EXPLORACIÓN DE SINERGIAS, ERRADICACIÓN DE POBREZA

El mundo atraviesa un periodo de cambio histórico: por primera vez en la historia de la humanidad, la población urbana excede a la del campo; sin embargo, la pobreza conserva aún un rostro rural. Además, la economía y la sociedad campesinas todavía cumplen una función vital en el proceso de desarrollo y en el bienestar de la población total. Las actuales preocupaciones por el calentamiento global, la crisis alimentaria, los organismos genéticamente modificados, la biodiversidad, la soberanía alimentaria, los biocombustibles, la pobreza rural y las migraciones internacionales, entre otras, revelan la importancia actual de la problemática agraria y rural.

Aunque reconoce la relevancia de los temas recién enumerados, este texto solo examina algunos que, por lo demás, tienen injerencia sobre aquéllos que no se analizan explícitamente. El objetivo central de este artículo es contribuir a la propuesta de una estrategia de desarrollo sustentable capaz de generar un proceso que logre erradicar la pobreza, reducir las desigualdades y contribuir a elevar sustancialmente el bienestar de la población. Las políticas neoliberales de las últimas décadas han fracasado en su intento por resolver estos problemas, e incluso los han agudizado en algunas circunstancias. Para tal efecto es necesario volver a discutir los grandes temas y debates sobre las estrategias de desarrollo que han sido marginados durante la hegemonía neoliberal. La actual crisis financiera y económica global revela la urgencia de proponer e implementar estrategias alternativas de desarrollo capaces de empezar a solucionar los grandes problemas mencionados.

Aquí se analizan, desde la perspectiva de los estudios de desarrollo, algunas de las ideas y debates principales sobre el rol de la agricultura en el proceso de desarrollo económico. La discusión está organizada alrededor de tres temas principales: la tesis agraria del “sesgo urbano” (SU), las estrategias de desarrollo de Corea del Sur y Taiwán, y la reciente propuesta del Banco Mundial¹ sobre “agricultura-para-el-desarrollo”. El principal argumento que aquí se sostiene es que la estrategia con mayores posibilidades para generar un proceso de desarrollo rural que pueda erradicar la pobreza en ese ámbito es aquella que crea y realza sinergias entre agricultura e industria, y que trasciende la división urbano-rural.

Mientras algunos economistas estudiosos del tema han sostenido que la agricultura es clave para el desarrollo, otros defienden que éste solo puede alcanzarse por medio de la industrialización. Los primeros pueden calificarse como “agraristas”, y los segundos como “industrialistas”. Mientras los “agraristas” no se ocupan del desarrollo industrial y, por ende, tienden a no considerar el papel que la agricultura puede cumplir en el proceso de industrialización, los “industrialistas” suelen no considerar el desarrollo agrícola y, por tanto, el rol que la industria podría tener en el proceso de desarrollo agrícola. Se empezará por examinar brevemente los argumentos de los “industrialistas” para, luego, pasar a analizar la posición “agrarista”, con un enfoque en la tesis del SU.²

LOS “INDUSTRIALISTAS” Y LA PRIMACÍA DE LA INDUSTRIA PARA EL DESARROLLO

Los economistas del periodo inicial de la posguerra que buscaban caminos hacia el desarrollo de los países menos desarrollados o en vías de desarrollo se han apoyado por lo común en varios ejemplos históricos de países que transitaron de una condición a otra, como Gran Bretaña, Japón y la Unión

¹ Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*. Nueva York: Oxford University Press, 2007.

² En un artículo importante sobre estrategias de desarrollo y pobreza rural, Saith (Saith, A.: “Development Strategies and the Rural Poor”. *Journal of Peasant Studies*, 17 [2]: 171-244, 1990) se refiere a la postura de los “industrialistas” como “la estrategia de desarrollo del efecto por goteo industrial (*industrial trickle down*)”, y a la de los “agraristas” como “la estrategia de desarrollo del efecto por goteo agrícola (*agricultural trickle down*)”. Los primeros creen que los beneficios de la industrialización alcanzarán a los pobres, y los últimos piensan que el crecimiento agrícola hará lo mismo por efecto de goteo o chorreo. Para Saith, ambas estrategias han fracasado en lograr el efecto por goteo y reducir de modo significativo la pobreza. De ahí la necesidad de estrategias de desarrollo alternativas como la que se ha tratado de esbozar en este artículo.

Soviética. Estos economistas tenían un interés particular por examinar el papel que podía desempeñar la agricultura en el proceso de industrialización. Sin embargo, hay controversia entre historiadores de la economía en relación con los tiempos, la magnitud y el impacto de los flujos de recursos entre agricultura e industria en las primeras etapas del desarrollo económico.

Por ejemplo, incluso en el caso de Gran Bretaña, donde se vivió la primera revolución industrial del mundo, no hay consenso al respecto. Mientras algunos historiadores, como Kerridge,³ sostienen que en ese país la revolución agrícola se llevó a cabo antes de la revolución industrial, otros, como Deane,⁴ afirman más bien que la revolución agrícola fue contemporánea a la industrial y que formó parte del mismo proceso de desarrollo económico.⁵ En síntesis: "[...] la performance de la agricultura en Gran Bretaña se ha vuelto central a la mayoría de los debates más importantes sobre la revolución industrial".⁶ Estas controversias de carácter histórico dan cuenta de la relevancia de considerar las relaciones intersectoriales entre agricultura e industria en el proceso de desarrollo económico.⁷

Para muchos, la industrialización significó el camino a la modernidad y al desarrollo de los países emergentes del colonialismo y entonces calificados como "atrasados". De las exitosas experiencias de los países que alcanzaron el desarrollo, los economistas que estudiaron el tema extrajeron como aprendizaje que para iniciar un proceso de industrialización se requería como precondition la transferencia de grandes excedentes agrícolas.⁸ Esta euforia por la industrialización en los años inmediatamente posteriores a la posguerra centró su atención en cómo podría contribuir la agricultura al desarrollo de la industria, y dejó sin examinar la pregunta de si esta última tenía la capacidad de ayudar —y en qué forma— al desarrollo de la primera.⁹

³ Kerridge, E.: *The Agricultural Revolution*. Londres: Allen and Unwin, 1967.

⁴ Deane, P.: *The First Industrial Revolution*. Cambridge: Cambridge University Press, 1965.

⁵ Overton, M.: *Agricultural Revolution in England: The Transformation of the Agrarian Economy 1500-1850*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

⁶ Clark, G.: "Agriculture and the Industrial Revolution: 1700-1850", en J. Mokyr (editor): *The British Industrial Revolution: An Economic Perspective*. Boulder (CO): Westview Press, 1993, p. 26.

⁷ Mellor, J. W.: "Accelerated Growth in Agricultural Production and the Intersectoral Transfer of Resources". *Economic Development and Cultural Change*, 22 (1): 1-16, 1973.

⁸ Ghatak, S. y K. Ingersent: *Agriculture and Economic Development*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984.

⁹ Kuznets, S.: "Economic Growth and the Contribution of Agriculture: Notes on Measurement", en C. K. Eicher y L. W. Witt (editores): *Agriculture in Economic Development*. Nueva York: McGraw Hill, 1964, pp. 102-119.

Los libros sobre el desarrollo económico han tendido a considerar al agro como un sector subsidiario cuyo papel consiste en estar a la base del proceso de industrialización de los países en vías de desarrollo (PVD).¹⁰ Así, por ejemplo, en un clásico artículo Johnston y Mellor¹¹ sostienen que la función de la agricultura en el desarrollo económico fue proveer alimento, materia prima, capital, trabajo y moneda extranjera para la industria, así como crear un mercado interno para los productos industriales nacionales. Algunos economistas del desarrollo sostuvieron que la industrialización estimularía la agricultura al ofrecer empleo y mejores salarios a los migrantes de áreas rurales hacia las zonas urbanas industriales, y al proveer un mercado para productos (*commodities*) agrícolas.

Uno de los pioneros del desarrollo económico, Kurt Mandelbaum,¹² proponía la industrialización de las "áreas atrasadas" por medio de la transferencia del excedente de mano de obra menos productiva del sector rural al sector industrial más productivo.¹³ Más tarde, sir Arthur Lewis¹⁴ desarrolló esta idea en su modelo económico clásico dual que distinguía dos sectores: el tradicional y el moderno. Lewis argüía que una característica central de los PVD era su "ilimitado suministro de mano de obra". La transferencia de este excedente de mano de obra del sector tradicional al moderno podía realizarse prácticamente sin costo alguno para el sector tradicional, dado que esta mano de obra contribuía poco o nada a la producción agrícola. Más bien, la nueva mano de obra en el sector moderno proveniente del tradicional alcanzaría mayor productividad gracias a su superioridad tecnológica, pero los salarios permanecerían cercanos a los ingresos de subsistencia que reci-

¹⁰ Véanse, por ejemplo, las colecciones de Economía Agrícola por Eicher & Witt (Eicher, C. K. y L. W. Witt [editores]: *Agriculture in Economic Development*. Nueva York: McGraw Hill, 1964); Wharton, Jr. (Wharton, Jr., C. R. [editor]: *Subsistence Agriculture and Economic Development*. Chicago [IL]: Aldine Publishing Co., 1969); y Eicher y Staatz (Eicher, C. K. y J. M. Staatz [editores]: *Agricultural Development in the Third World*. Baltimore [MD]: Johns Hopkins Press, 1984).

¹¹ Johnston, B. F. y J. W. Mellor: "The Role of Agriculture in Economic Development". *American Economic Review*, 51 (4): 566-593, 1961.

¹² Mandelbaum, K.: *The Industrialisation of Backward Areas*. Oxford: Basil Blackwell, 1945.

¹³ *Ibid.* Más tarde, Kurt Mandelbaum cambió su apellido a Martin. Otro pionero de la economía del desarrollo, Paul Rosenstein-Rodan (Rosenstein-Rodan, P. N.: "Problems of Industrialisation of Eastern and Southeastern Europe". *Economic Journal*, 53 (4): 202-211, 1943), también defensor de la industrialización de los países subdesarrollados, habló de un "exceso de población agraria" (desempleo encubierto) que podría ser utilizado como fuente de desarrollo transfiriéndose a la industria emergente, donde sería más productiva.

¹⁴ Lewis, W. A.: "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour". *The Manchester School of Economic and Social Studies*, 22 (2): 139-191, 1954.

bían en el sector tradicional. Esta mano de obra transferida al sector moderno, al elevar la producción por sobre los salarios, aumentaría las ganancias, la acumulación de capital y el crecimiento económico.

Sin embargo, algunos sostuvieron que considerar la agricultura solo desde el prisma de la extracción del excedente para la industria podría poner seriamente en peligro el proceso general de desarrollo económico.¹⁵ Así como una transferencia insuficiente de excedente desde la agricultura a la industria podría frenar la industrialización,¹⁶ demasiada extracción podría resultar en el estancamiento agrícola y afectar el crecimiento económico. Por un lado, el agro quedaría con muy pocos recursos para invertir, y, por tanto, sin capacidad de proveer un adecuado suministro de alimento y de materias primas al sector no agrícola. Por otro, los ingresos rurales podrían no crecer lo suficiente o incluso disminuir, restringiendo de ese modo el mercado interno para la industria. Desafortunadamente, no siempre se reconocieron estos dilemas ni fueron resueltos de manera satisfactoria por aquéllos que implementaron las estrategias de desarrollo.

LOS "AGRARISTAS" Y LA PRIMACÍA DE LA AGRICULTURA PARA EL DESARROLLO

En el periodo post-Segunda Guerra Mundial temprano predominaron las posturas de los "industrialistas". En la fase inicial de la industrialización por sustitución de importaciones (ISI), la llamada "fase fácil", la industria creció rápido, habiendo sido beneficiada por el proteccionismo y por una serie de medidas gubernamentales de apoyo, como el crédito y la inversión pública para la infraestructura requerida. Los problemas, sin embargo, surgieron luego de una o dos décadas de industrialización rápida. Al hacerse cada vez más aparentes las falencias de la ISI en la década de 1960, y cuando la producción agrícola empezó a fallar, se prestó mayor atención a las voces que advertían de los peligros de no considerar a la agricultura en el proceso de desarrollo.

Para los "agraristas", la estrategia de desarrollo en los PVD debía priorizar la agricultura, dado que la mayoría de la población era rural, la productividad de la mano de obra, baja, y los niveles de pobreza rural, elevados. Los adherentes a este argumento señalaban que los PVD gozaban de ventajas

¹⁵ Nicholls, W. H.: "The Place of Agriculture in Economic Development", en C. K. Eicher y L. W. Witt (editores): *Agriculture in Economic Development*. Nueva York: McGraw-Hill, 1964, pp. 11-44.

¹⁶ Mundle, S.: "The Agrarian Barrier to Industrial Growth". *Journal of Development Studies*, 22 (1): 49-80, 1985.

comparativas en agricultura y otros productos (*commodities*) primarios, y defendían que estos países debían continuar especializándose en la exportación de estos productos e importar los productos industriales necesarios de los países desarrollados. Algunos autores en esta línea no negaron que ciertos PVD pudieran industrializarse en un futuro, pero consideraron la ISI como prematura para la mayoría de países. Más aun: sostuvieron que donde estuviera garantizada la industrialización, ésta no debía apoyarse en medidas proteccionistas, ya que esto llevaría a ineficiencias y al rentismo (*rent seeking*). Es en este contexto que se formula la tesis de SU de uno de los más prominentes “agraristas”.

LA TESIS DEL SESGO URBANO (SU)

Michael Lipton, el eminente economista del desarrollo británico, brinda una de las críticas más severas y comprehensivas a los “industrialistas”. De modo particular, fue crítico de las políticas gubernamentales de los PVD que, según argumentaba, favorecían a la industria a expensas de la agricultura. Lipton acusó a los planificadores de los gobiernos de los PVD de tener un SU: “la política del campo se hace en las ciudades y —hasta cierto punto— para las ciudades”.¹⁷ El que tales políticas públicas priorizaran la industria se explicaba por el hecho de que el poder residía en el sector urbano, así como por la aceptación y expansión generalizada de una ideología que veía a la industria como epítome de la modernidad y a los campesinos como tradicionales y conservadores. Según Lipton, el SU se da por medio de un Estado que está controlado por la clase urbana, que restringe (subasigna) recursos hacia —y extrae excedentes de— la clase rural a través de una variedad de medios:

El SU implica, primero, una *asignación* de recursos que son tan grandes que llegan a ser ineficientes e inequitativos, a personas u organizaciones que se encuentran en las ciudades. O, en segundo lugar, implica una *disposición* de los poderosos (clases urbanas) para asignar recursos de tal forma.¹⁸

Lipton señaló que, desde aproximadamente 1950, los gobiernos de los PVD habían asignado recursos públicos tales como la inversión en salud, educación e infraestructura, favoreciendo a las áreas urbanas. Además, el sector urbano pudo sacar ventaja de lo que llamó políticas de “retorsión en los precios” (*price twists*) y otras medidas tales como tipo de cambio, subsidios y

¹⁷ Lipton, M.: “Strategy for Agriculture: Urban Bias and Rural Planning”, en P. Streeten y M. Lipton (editores): *The Crisis of Indian Planning*. Londres: Oxford University Press, 1968, pp. 83-147.

¹⁸ Lipton, M.: “Urban Bias”, en T. Forsyth (editor): *Encyclopedia of International Development*. Londres: Routledge, 2005, pp. 724-726. Énfasis suyo.

créditos. La distorsión de los precios fue la consecuencia de medidas gubernamentales que causaron que, al comparárseles con una norma de mercado, los productos de las áreas rurales fueran subvalorados (tuvieran precios más bajos), y que los productos hacia las áreas rurales resultaran sobrevalorados (alcanzaran precios más altos). En suma, los gobiernos actuaron deliberadamente para que los términos de intercambio favorecieran a la industria en detrimento de la agricultura.

Lipton objetó el SU sobre la base de argumentos de eficiencia y equidad. Son la asignación ineficiente y la distribución inequitativa de recursos las que perpetúan bajas tasas de crecimiento y pobreza en los PVD. El mismo autor afirmó que la prioridad que se le dio a la industria tuvo un efecto dañino en el potencial de crecimiento de la economía. La subasignación de recursos hacia la agricultura no solo detuvo el crecimiento en la medida en que la inversión adicional en ella lograría una tasa de retorno más elevada que en la industria; además, obstaculizó la industrialización, dado que las divisas —esto es, el ingreso en moneda extranjera— tuvieron que desviarse de la importación de materiales para la industria hacia la importación de alimentos. Sostuvo también Lipton que la inversión en la pequeña agricultura resultaría en mayores retornos que aquella destinada la agricultura a gran escala,¹⁹ que crea menor empleo y productos por hectárea que las pequeñas explotaciones. Además, una mayor inversión en educación y salud en el sector rural resultaría en más altas tasas de retorno, y tendría mayor impacto en la reducción de la pobreza que su equivalente en el sector urbano.

La tesis de Lipton sobre SU generó mucha controversia e inspiró varios estudios acerca del tema, particularmente en el Asia y el África, donde se consideraba que el SU era aun más agudo.²⁰ Su énfasis en la explotación del campesinado y en la pobreza rural fue un tema que tocó fibras sensibles, lo que puede haber contribuido al hecho de que el concepto de SU comenzara a extenderse ampliamente en los círculos de desarrollo y más allá de ellos, y que fuera asociado muy de cerca a su trabajo. La tesis de Lipton sobre SU cobró impulso al mismo tiempo que los economistas neoclásicos lanzaban

¹⁹ La literatura especializada se refiere a esta proposición de que las tierras de cultivo de pequeña escala son más eficientes que las de mayor escala, como "la relación inversa" (entre el tamaño de la tierra y su eficiencia), y es una postura bastante defendida por "agraristas" neopopulistas.

²⁰ La publicación del inmenso libro de Lipton, de más de 450 páginas (Lipton, M.: *Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development*. Londres: Temple Smith, 1977), dio un nuevo ímpetu al debate urbano-rural. Su tesis del SU inspiró la publicación de dos números especiales del prestigioso *Journal of Development Studies*, el primero en 1984 (vol. 20, n.º 3) y el segundo en 1993 (vol. 29, n.º 4), decenas de reseñas e innumerables referencias al libro en artículos de revistas y otros libros.

su ataque a la ISI, e inspiró una serie de estudios del Banco Mundial (BM), publicados seguidamente, sobre política de precios en países en vías de desarrollo, que revelaban su naturaleza distorsionada y su impacto negativo sobre la agricultura y el crecimiento económico.²¹

La tesis del SU ha sido cuestionada a partir de razones empíricas y teóricas. En lo que se refiere a la validez empírica, se indican una serie de problemas metodológicos y de medición. La evidencia de Lipton y su interpretación de ella han sido fuertemente debatidas por Byres, Mitra, Varshney y Corbridge,²² entre otros. Para Byres:²³

[...] el sesgo urbano es un mito —puramente un constructo ideológico— sin sustento empírico alguno; no hay casi evidencia de ninguno de sus “efectos”, mientras que aquellos efectos que la evidencia sí sostiene, no se explican por el sesgo urbano.²⁴

Byres ‘volteó la tortilla’ a Lipton afirmando que el sesgo de la política pública de la India (país que Lipton usó como su ejemplo principal) era rural y no urbano. A continuación se analizan las críticas teóricas.

CLASE URBANA Y CLASE RURAL

Muchas críticas se centran en el análisis de clases de Lipton y en la visión del Estado y la formulación de políticas que de ahí se desprenden. De hecho, las ideas de este autor sobre clases dejan perplejos a los investigadores.

²¹ Krueger, A. O.: *The Political Economy of Agricultural Pricing Policy*. Volumen 5: *A Synthesis of the Political Economy in Developing Countries*. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press for the World Bank, 1991. Schiff, M. y A. Valdés: “The Plundering of Agriculture in Developing Countries”, en C. K. Eicher y J. M. Staatz (editores): *International Agricultural Development*. 3.ª edición. Baltimore (MD): The Johns Hopkins University Press, 1998, pp. 226-233.

²² Byres, T. J.: “Land Reform, Industrialization and the Marketed Surplus in India: An Essay on the Power of Rural Bias”, en D. Lehmann (editor): *Agrarian Reform and Agrarian Reformism: Studies of Peru, Chile, China and India*. Londres: Faber and Faber, 1974, pp. 221-261. Mitra, A.: “The Terms of Trade, Class Conflict and Classical Political Economy”, *Journal of Peasant Studies*, 4 (2): 181-194, 1977. Varshney, A. (editor): *Beyond Urban Bias*. Londres: Frank Cass & Routledge, 1993. Corbridge, S.: “Urban Bias, Rural Bias, and Industrialization: An Appraisal of the Work of Michael Lipton and Terry Byres”, en John Harris (editor): *Rural Development: Theories of Peasant Economy and Agrarian Change*. Londres: Hutchinson, 1982, pp. 94-116.

²³ Byres, T. J.: “‘Of Neo-populist Pipe Dreams’: Daedalus in the Third World and the Myth of Urban Bias”, *Journal of Peasant Studies*, 6 (2): 210-240, 1979, p. 232.

²⁴ Todas las traducciones de citas en inglés en este artículo son propias. [Nota del traductor.]

De manera bastante controversial, Lipton incluye en la clase urbana a grupos como terratenientes y campesinos ricos —comúnmente considerados rurales—, arguyendo que estos grupos son “comprados” por el Estado por medio de medidas como dispensaciones especiales sobre impuestos, precios favorables, insumos subsidiados y derechos de propiedad. A otros grupos, como los trabajadores urbanos —comúnmente clasificados como urbanos—, los considera parte de la clase rural, pues la mayoría de ellos tiene vínculos con esta última clase. Como señala Byres:²⁵ “[...] en un abrir y cerrar de ojos, con un ágil truco de manos, se hace desaparecer una gran proporción de población urbana. Parece que los ‘desempleados urbanos’ [...] son, en realidad, parte de una singular clase rural”.

Tal reordenamiento de los ricos rurales con el sector urbano y de los pobres urbanos con el sector rural conduce a la:

[...] extraña situación en que las personas que controlan más de la mitad de las tierras en el área rural son consideradas beneficiarias del sesgo urbano; mientras que las personas que constituyen más de la mitad de la mano de obra de las áreas urbanas, forman parte de la clase rural y padecen el sesgo urbano.²⁶

Quizá la afirmación más dramática y controversial de Lipton sea:²⁷ “[...] el conflicto de clase más importante en los países pobres del mundo hoy no es entre la mano de obra y el capital. Tampoco entre intereses extranjeros y nacionales. Sino entre las clases rurales y urbanas”. Lipton ha sido criticado por crear una división espacial o geográfica en vez de una económica o social, y hacer de ella la fuerza explicatoria clave en política de desarrollo y pobreza.²⁸ Al priorizar la división más amplia entre lo urbano y lo rural, falla en capturar las principales contradicciones y dinámicas que se dan no solo entre ambos sectores sino dentro de cada uno de ellos. Como bien dice Byres:²⁹ “El sesgo urbano y el análisis de clase sobre el cual se sostiene, simplemente sirven para ocultar el real antagonismo de clases y para distraer

²⁵ Byres, *op. cit.*, 1979, p. 236.

²⁶ Griffin, K.: “Book Review of ‘Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development’ by M. Lipton”. *Journal of Development Studies*, 14 (1): 108-109, 1977, p. 109.

²⁷ Lipton, *op. cit.*, 1977, p. 13.

²⁸ Corbridge, S. y G. A. Jones: “The Continuing Debate about Urban Bias: The Thesis, its Critics, its Influence, and Implications for Poverty Reduction”. *Department Research Papers in Environmental and Spatial Analysis*, n.º 99. Department of Geography and Environment, London School of Economics and Political Science (LSE), University of London, 2005.

²⁹ Byres, *op. cit.*, 1979, p. 240.

la atención fuera de la lucha de clases que en efecto se está dando". Más aun: "[...] ignora absolutamente las divisiones de clase profundas y fundamentales de la sociedad rural, la explotación brutal, los marcados intereses divergentes de clase".³⁰ Desconoce también el proceso de diferenciación del campesinado. Esta concepción problemática de clases lleva a Lipton a un 'callejón sin salida': al no abordar las principales divisiones de clase, su análisis, en opinión del autor de este artículo, le impide explicar las causas estructurales de la pobreza y "por qué los pobres permanecen pobres".³¹

Si bien los intereses de la clase rica rural (terratenientes) y los de la clase rica urbana (industriales) por momentos coinciden o se superponen, ello no ocurre porque ambas pertenezcan a la clase urbana, sino porque se establece una alianza entre clases: una alianza que trasciende la división urbano-rural. Mientras tal asociación entre ricos rurales y ricos urbanos puede agravar la desigualdad y la pobreza, la explicación de la pobreza rural no reside en el SU sino en el sesgo de clase (*class bias*). De ahí que tenga mayor sentido hablar de un "sesgo terrateniente" ("*landlord bias*") en vez de un SU.³² En política pública, este sesgo terrateniente discrimina contra los trabajadores rurales y campesinado pobre a favor de los terratenientes y capitalistas rurales.

El sesgo terrateniente en la política pública opera a través de una variedad de formas, como el bloqueo de la reforma agraria, la ausencia o incumplimiento de la legislación sobre salarios mínimos y seguridad social para los trabajadores del campo, la prohibición de formar sindicatos rurales, la falta de medidas para impedir el comercio injusto y la usura, entre otras. Todos estos factores permiten la continua explotación de los campesinos por los terratenientes. Estas debilidades de la política pública, al mantener los salarios bajos y forzar a la mano de obra hacia relaciones de patronaje y clientelismo que reproducen el dominio de los terratenientes sobre los campesinos, favorecen a los terratenientes y a los capitalistas rurales.³³

Aunque hay algunos intereses divergentes entre terratenientes e industriales, ellos son menores si se los compara con los conflictos de clase entre capitalistas y trabajadores. Los terratenientes muchas veces invirtieron en empresas urbanas, y los capitalistas urbanos adquirieron tierras y propiedades rurales, generalmente por prestigio social y por razones políticas, facilitando así la formación de alianzas entre ellos. Este creciente engranaje entre capi-

³⁰ *Ibid.*

³¹ La frase entre comillas es el título de su principal libro (Lipton, *op. cit.*, 1977).

³² Kay, C.: "Rural Poverty and Development Strategies in Latin America". *Journal of Agrarian Change*, 6 (4): 455-508, 2006.

³³ Kay, C.: "Relaciones de dominación y dependencia entre terratenientes y campesinos en Chile". *Revista Mexicana de Sociología*, 42 (2): 751-797, 1980.

tal agrario y no agrario ha llevado a Zeitlin a utilizar el término “burguesía fusionada” (“*coalesced bourgeoisie*”).³⁴ Es a través de estas alianzas e intereses comunes que terratenientes y capitalistas urbanos han podido resolver algunas de las contradicciones entre diferentes fracciones de capital, y han mantenido su dominio en la sociedad sobre las clases explotadas.

POBREZA: CAUSAS Y PERSISTENCIA

La tesis de Lipton sobre el SU tiene el mérito de resaltar el problema de la pobreza rural. Es verdad que la incidencia de pobreza en los PVD es mayor en el sector rural que en el urbano.³⁵ Pero la tesis del SU no basta para explicar la perpetuación de la pobreza rural en los PVD. Para Griffin:³⁶ “Lipton intenta explicar demasiado, de hecho virtualmente todo, en términos del sesgo urbano. Al final se convierte en una brillante obsesión”.

Mientras que algunos aspectos del SU pueden ser responsables de esta situación, más significativa es la distribución inequitativa de la tierra, del capital y otros activos del campo, junto con la menor productividad de la agricultura en comparación con la de la industria. Otro aspecto problemático de la tesis del SU es que subestima la escala y el relativo crecimiento de la pobreza urbana.³⁷ En décadas recientes, la pobreza urbana ha venido creciendo más rápido que la pobreza rural en muchos PVD; y en algunos países de Latinoamérica el número de pobres urbanos excede el de pobres rurales.³⁸ La pobreza no puede reducirse a un factor monocausal como el SU, sino que debe ser analizada como resultado de la explotación de la mano de obra por el capital, del sistema de clases y de la economía política del capitalismo.

Una manera de probar las ideas del SU sobre la pobreza rural es preguntar qué pasaría si éste se reduce o se elimina. Byres³⁹ es bastante categórico en su respuesta: “[...] uno puede estar seguro de que mayor inversión, menores impuestos, precios más elevados de los alimentos, y todo lo demás, ayudará

³⁴ Zeitlin, M. y R. E. Ratcliff: *Landlords and Capitalists: The Dominant Class of Chile*. Princeton (NJ): Princeton University Press, 1988.

³⁵ World Bank: *World Development Report 2000/2001: Attacking World Poverty*. Nueva York: Oxford University Press for the World Bank, 2001.

³⁶ Griffin, *op. cit.*, 1977, p. 108.

³⁷ Davis, M.: *Planet of Slums*. Londres: Verso, 2006. Rakodi, C.: “Prosperity or Poverty? Wealth, Inequality and Deprivation in Urban Areas”, en V. Desai y R. B. Potter (editores): *The Companion to Development Studies*, 2.^a edición. Londres: Hodder Education, 2008, pp. 252-257.

³⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Panorama social de América Latina 2007*. Santiago: CEPAL, Naciones Unidas, 2007.

³⁹ Byres, *op. cit.*, 1979, p. 240.

muy poco a los pobres". Esto puede parecer una exageración, pero mucha de la evidencia en efecto confirma, en gran medida, esta generalización. Lipton mismo expresó su decepción por el limitado impacto de la reducción o eliminación de la discriminación en los precios en contra de la agricultura sobre la reducción de la pobreza, como consecuencia de las políticas de ajuste estructural de las décadas de 1980 y 1990.⁴⁰ Por eso ahora este autor le da mayor importancia a la desigual asignación de recursos para el sector rural y urbano por parte de los gobiernos como factor que perpetúa la pobreza rural. De todos modos, las políticas neoliberales de ajuste estructural de los decenios recién citados también cortaron severamente el gasto público, en especial el gasto social, lo que tuvo consecuencias negativas para la pobreza y la distribución de ingresos.

LA DIMENSIÓN INTERNACIONAL Y EL INTERCAMBIO DESIGUAL

A pesar de su amplia generalización sobre la pobreza a escala mundial, la tesis de SU está situada firmemente en el nivel nacional y no se ocupa del sistema internacional ni de la economía política de la globalización. Solo en escritos más recientes Lipton se pregunta si las persistentes brechas entre los ingresos urbanos y los rurales podrían deberse a la progresiva internacionalización del SU en forma de políticas públicas que saturan los mercados agrícolas mundiales y socavan los precios agrícolas.⁴¹ Aunque el citado autor no desarrolla este punto, Bezemer y Headey sí lo hacen y notan la siguiente paradoja: "[...] el SU en contra de la agricultura en los PVD —el sesgo del comercio internacional— irónicamente es el resultado de un sesgo a favor de la agricultura en los países que conforman la OCDE [Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico]".⁴² En los países desarrollados los subsidios a la agricultura son sin duda grandes, y esto ha tenido consecuencias negativas para esta actividad en los PVD. Por eso, las políticas públicas pro rurales adoptadas en los países ricos (cuyos beneficiarios tienden a ser grandes agricultores y corporaciones agroindustriales) tienen consecuencias antirurales para los países pobres.⁴³

⁴⁰ Eastwood, R. y M. Lipton: *Rural-urban Dimensions of Inequality Change*. WIDER Working Paper n.º 200. Helsinki: World Institute for Development Economics Research, 2000.

⁴¹ Lipton, *op. cit.*, 2005, p. 725.

⁴² Bezemer, D. y D. Headey: "Agriculture, Development, and Urban Bias". *World Development*, 36 (8): 1342-1364, 2008, p. 1350.

⁴³ En efecto, éste es el diagnóstico de Vía Campesina, el movimiento agrario transnacional de pequeños agricultores, campesinos y trabajadores rurales más importante (Borras, S. M.: "Questioning the Market-led Agrarian Reform: Experiences from Brazil, Colombia

Al omitir el análisis del sistema mundial y de las múltiples relaciones entre el Norte y el Sur —particularmente el intercambio desigual entre ambos—, Lipton deja de lado los factores que tienen mayor impacto en las políticas de desarrollo de los PVD, así como su trayectoria y *performance*, incluida la pobreza. Aun así, Lipton sostiene que si el deterioro de los términos de intercambio domésticos en contra de la agricultura se da como resultado del juego de fuerzas del comercio mundial y no de las políticas públicas, entonces no puede considerarse como SU.⁴⁴

Por tanto, Lipton no tomaría en cuenta la tesis de Prebisch-Singer sobre el deterioro secular de los términos de intercambio internacionales en contra de los PVD como SU, debido a que sería más bien resultado de las fuerzas de mercado.⁴⁵ Así que este autor nunca ha sido, hasta donde se conoce, un defensor de un nuevo orden económico internacional por el que muchos PVD abogaron durante los años 1960 y 1970 con el fin de reducir las inequidades entre el Sur y el Norte. Tales reformas del sistema económico internacional podrían haberle dado un impulso a la agricultura en el Sur, estimulado su industria y atenuado el proteccionismo del Norte contra las exportaciones industriales del Sur. Pero hasta qué punto este nuevo orden hubiera beneficiado a los pobres rurales es incierto, pues además habría dependido del contexto particular de cada país.

SESGO URBANO E INDUSTRIALIZACIÓN

Una de las principales objeciones del autor de este artículo a la tesis del SU es que pone en segundo plano —e incluso ignora— el análisis de las sinergias que pueden lograrse a través de interacciones entre lo rural y lo urbano, y, de modo más específico, entre agricultura e industria. La crítica a la tesis del SU no significa que no se reconozca la necesidad de una agricultura más robusta, productiva e igualitaria. Tampoco implica un respaldo acrítico a la experiencia de la ISI, o una adhesión sin mayor cuestionamiento a la

and South Africa. *Journal of Agrarian Change*, 3 [3]: 367-394, 2003). Para Vía Campesina, la Organización Mundial de Comercio (OMC) representa los intereses de los agronegocios y de aquéllos que promueven políticas neoliberales que, desde su punto de vista, amenazan la soberanía alimentaria (Desmarais, A. A.: *La vía campesina: Globalization and the Power of Peasants*. Black Point, Nova Scotia: Fernwood Publishing, 2007, pp. 108-109).

⁴⁴ Lipton, M.: "Urban Bias: Of Consequences, Classes and Causality". *Journal of Development Studies*, 29 (4): 229-258, 1993.

⁴⁵ Para una discusión de la tesis de Prebisch-Singer, véase Kay, C.: *Latin American Theories of Development and Underdevelopment*. Londres y Nueva York: Routledge, 1989.

industrialización.⁴⁶ Si bien la industrialización es, indudablemente, un componente esencial del desarrollo, es preciso examinar su viabilidad, secuencia temporal, forma y vínculos con la agricultura.

El problema de la tesis del SU es que falla en considerar las economías de escala, la capacidad de innovación tecnológica y los efectos multiplicadores de la industria.⁴⁷ Los analistas del SU pierden de vista el dinamismo de los *clusters* industriales y de las ciudades, así como las importantes contribuciones que la industria puede hacer a la agricultura mediante la provisión de maquinaria, equipos e insumos modernos.

Así, desde una comprensión dinámica de la pobreza y el desarrollo, el aspecto clave no es ni el sesgo rural ni el urbano, sino el logro de una interacción y de sinergias entre ambos sectores. Ahora se discutirán e ilustrarán aspectos de lo que podría caracterizarse como una estrategia de desarrollo “sinérgica”.

LA PERSPECTIVA SINÉRGICA SOBRE EL DESARROLLO: RELACIONES AGRICULTURA-INDUSTRIA

Si bien la agricultura tiene la capacidad potencial de producir excedentes que pueden ser transferidos para apoyar la industrialización, es necesario que esto se lleve a cabo de forma tal que no resulte contraproducente y afecte el desarrollo agrícola. Mientras que los “industrialistas” omiten considerar cómo es que la extracción del excedente agrícola podría llevar a un estancamiento de la agricultura, los “agraristas” dejan de lado el cómo la transferencia de un excedente agrícola hacia la industria podría contribuir al propio desarrollo agrícola. Por tanto, una estrategia dinámica debe encontrar la relación adecuada entre agricultura e industria en el proceso de desarrollo. Ésta es una relación que variará de acuerdo con la fase particular del proceso de desarrollo de cada país, a la vez que cambian las condiciones estructurales y las circunstancias internacionales.

Al enfocarse solo en un sector, sea éste el agrícola o el industrial, los analistas no logran examinar las interacciones complejas y dinámicas entre ambos. Y, por eso, no son capaces de captar la importancia de explorar las múltiples posibilidades del flujo de recursos intersectoriales y su impacto variado en trayectorias particulares de desarrollo económico. De aquí se desprende que para comprender los diferentes resultados y potencialidades

⁴⁶ Kay, *op. cit.*, 1989.

⁴⁷ Jones, G. A. y S. Corbridge: “Urban Bias”, en V. Desai y R. Potter (editores), *op. cit.*, 2008.

de desarrollo, se necesita discutir la eficiencia del uso de recursos dentro de cada sector y la asignación de recursos entre sectores.⁴⁸

Aunque los "agraristas" más extremos subrayan que solo interesa la agricultura y no aprecian la contribución que la industria puede hacer al desarrollo de ésta, los "industrialistas" más radicales cometen el error opuesto. Sin embargo, algunos analistas sí consideran la naturaleza de la relación intersectorial entre agricultura e industria como de gran importancia para explicar las diferencias de desarrollo entre países.⁴⁹

Ya antes Lewis⁵⁰ había llamado la atención sobre la importancia de no resaltar ni la agricultura ni la industria por separado, sino ambas a la vez, argumentando que la:

[...] industrialización depende de las mejoras en la agricultura; que no es rentable producir un creciente número de manufacturas a menos que la producción agrícola crezca de modo simultáneo. Esta es la razón que explica por qué las revoluciones industriales y agrícolas van siempre juntas, y por qué en las economías en las cuales la agricultura se estanca, tampoco hay desarrollo industrial.

De este modo, para descubrir el potencial de desarrollo de un país —y, por tanto, para diseñar estrategias adecuadas para su realización— se requiere analizar la variedad de conexiones dinámicas que pueden establecerse entre agricultura e industria, así como sus particulares variaciones en el tiempo.

A pesar de que el debate acerca de si el desarrollo agrícola es requisito previo para la industrialización, o si pueden ser procesos concurrentes, aún no se zanja, pocos especialistas cuestionan el hecho de que el comportamiento del sector agrícola tiene una influencia importante en la industrialización de cada país. Para lograr una industrialización exitosa, un país debe resolver los problemas asociados con la generación, transferencia y uso del excedente agrícola. Esto resulta particularmente relevante en las etapas iniciales del desarrollo industrial. Una vez establecido el sector industrial se puede generar el excedente que se requiere para la inversión desde el sector mismo, de modo que la necesidad de extraer un excedente agrícola sea menos urgente. En

⁴⁸ Karshenas, M.: "Dynamic Economies and the Critique of Urban Bias". *Journal of Peasant Studies*, 24 (1 & 2): 60-102, 1996/1997.

⁴⁹ Johnston, B. F. y P. Kilby: *Agriculture and Structural Transformation: Economic Strategies in Late-Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press, 1975. Bhaduri, A. y R. Skarstein (editores): *Economic Development and Agricultural Productivity*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

⁵⁰ Lewis, W. A.: "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", en A. N. Agarwala y S. P. Singh (editores): *The Economics of Underdevelopment*. Nueva York: Oxford University Press, 1958, pp. 400-449.

etapas posteriores del desarrollo económico, es frecuente que el flujo se dé en dirección contraria: un excedente industrial en apoyo a la agricultura.

Entre las cuestiones que los responsables de elaborar políticas deben considerar, están: cómo asegurar que se provea a los agricultores con suficientes incentivos para que su actividad produzca el excedente requerido; cómo garantizar que la extracción de excedente no traiga como consecuencia el estancamiento agrícola, y cómo confirmar que el excedente no sea utilizado para financiar un proceso de industrialización ineficiente. Debe desarrollarse un tipo de conexiones entre agricultura e industria que resulte en un círculo virtuoso de crecimiento económico y en un reforzamiento de la complementariedad entre los dos sectores.

La discusión en lo que a estrategias de desarrollo se refiere tendría que estar enfocada, entonces, en cómo alcanzar y maximizar sinergias intersectoriales, y en cómo asegurar una distribución equitativa de los frutos del progreso entre ricos y pobres, sean éstos del sector urbano o del rural. Otro asunto relacionado sería identificar qué clase o coalición de clases tiene mayor capacidad para diseñar e implementar tal estrategia de desarrollo equitativa que promueva el bienestar general. Finalmente, surge la pregunta de cuál es la mejor forma de promover la capacidad que necesita el Estado para llevar a cabo tal proyecto de desarrollo nacional en una era de globalización.

DESARROLLANDO SINERGIAS: COREA DEL SUR Y TAIWÁN

Se ilustrará la importancia de estos asuntos analizando la experiencia de desarrollo de dos de los nuevos países industriales más exitosos del Asia del Este: Corea del Sur y Taiwán.⁵¹ Se argumentará que su éxito se debe, en gran medida, al hecho de haber seguido una estrategia de desarrollo sinérgica.

En ambos países el Estado ha desempeñado un papel primordial en el proceso de creación, extracción y transferencia de excedentes de la agricultura a la industria. Creó las condiciones tanto para el crecimiento de la productividad agrícola como para asegurar la transferencia de gran parte de este crecimiento hacia el sector industrial por medio de mecanismos como los impuestos y la manipulación de los términos de intercambio a favor de la industria. Una extracción demasiado alta del excedente agrícola podría hacer que se negaran a la agricultura los recursos para crear tal excedente, lo que hubiera resultado contraproducente. A su vez, con poco o insuficiente transferencia del excedente agrícola, la industria no tendría tantos recursos como los que requiere para prosperar.

⁵¹ Kay, C.: "Why East Asia overtook Latin America: Agrarian Reform, Industrialisation and Development". *Third World Quarterly*, 23 (6): 1073-1102, 2002.

Los hacedores de políticas públicas surcoreanos y taiwaneses fueron conscientes de que para sortear este dilema era necesario garantizar incrementos sostenidos en eficiencia tanto en la agricultura como en la industria. Ellos tuvieron una visión dinámica de la interacción entre ambos sectores, en la que el aparato institucional y la innovación tecnológica fueron centrales. Los gobiernos aseguraron que las condiciones permitieran la adopción de nuevas tecnologías y estimularan cambios de los patrones de producción hacia cultivos de mayor valor en toda la comunidad agrícola.⁵² En cuanto a la industrialización, intentaron garantizar que cualquier recurso transferido a la industria fuera invertido en ramas con un gran potencial de crecimiento y de éxito en los mercados exportadores. Más aun: también promovieron la creación de industrias que permitieran mejoras en agricultura, como las de fertilizantes químicos, maquinaria y equipos agrícolas.

Las bases para una distribución más equitativa se instituyeron con la reforma agraria. Las desigualdades de ingresos en Taiwán, y en menor grado en Corea del Sur, se encuentran probablemente entre las más bajas del mundo, y esto no solo ha tenido efectos positivos en la estabilidad social y política, sino que también ha provisto de una base sólida para su industrialización. Esta distribución relativamente equitativa del ingreso ha ampliado el tamaño del mercado doméstico para los *commodities* industriales, lo que es particularmente importante en las etapas iniciales de un proceso de industrialización, y ha estimulado también a la industria rural.⁵³ Según White:⁵⁴ “[...] quizá el único elemento importante en el éxito de Asia del Este ha sido la implementación de reformas agrarias más bien comprehensivas”, que, además, han tenido “poderosos efectos de crecimiento y de reducción de pobreza”. El incremento de la productividad agrícola en Corea del Sur y Taiwán se logró con requisitos de capital relativamente limitados, como un mayor uso de fertilizantes y semillas mejoradas. Es más: el cambio tecnológico en agricultura se difundió ampliamente entre los agricultores campesinos como consecuencia de la reforma agraria redistributiva y la activa promoción de tecnologías mejoradas por el Estado.

Corea del Sur y Taiwán también fueron cambiando la ISI por una estrategia de “industrialización orientada a la exportación” (IOE) —contraria a muchas otras experiencias de industrialización en los PVD—. Al ingresar en el terreno de la exportación durante la inicial etapa industrial de los bienes de

⁵² Oshima, H.: *Economic Growth in Monsoon Asia: A Comparative Survey*. Tokyo: University of Tokyo Press, 1987.

⁵³ Saith, A.: *The Rural Non-Farm Economy: Processes and Policies*. Génova: ILO, 1992.

⁵⁴ White, B.: “Rural Development: Rhetoric and Reality”. *Journal für Entwicklungspolitik* n.º 1: 54-72, 1987, pp. 64 y 65.

consumo, los países del este asiático pudieron acumular divisas extranjeras adicionales que permitieron financiar la importación de bienes intermedios y de bienes de capital requeridos para la siguiente etapa del proceso de industrialización.

Además, ganaron experiencia valiosa en los mercados internacionales, y el estar expuestos a la competitividad mundial implicó un poderoso incentivo para hacerse más eficientes y, por ende, más competitivos. Este cambio temprano a una estrategia de IOE hizo posible su acceso a un mercado más amplio y les permitió beneficiarse de las ganancias de las economías de escala —que son particularmente importantes en la manufactura de productos como los automóviles, barcos, acero, químicos y aparatos electrónicos—. Corea del Sur y Taiwán empezaron a producir una proporción cada vez mayor de estos productos de mayor valor agregado y, en consecuencia, de mayor beneficio para el país.

En suma, son tres los factores claves que explican el desarrollo exitoso en los nuevos países industriales del este asiático. El primero: la capacidad superior del Estado en Corea del Sur y Taiwán para diseñar e implementar una estrategia de desarrollo “sinérgica” que disparó y reforzó los vínculos y la complementariedad entre agricultura e industria. El segundo: su habilidad para crear una estructura rural más conducente al crecimiento y la equidad. El tercero: su competencia para diseñar una política industrial apropiada que cambió de la ISI a la IOE oportunamente. Corea del Sur y Taiwán lograron crear un círculo virtuoso y una espiral hacia arriba —mutuamente reforzadora— entre estos factores, que resultaron en altos estándares de vida para la mayoría de la población.

En sentido contrario a las interpretaciones neoliberales sobre el “milagro” del Asia del Este,⁵⁵ aquí se argumenta que el rendimiento superior de Corea del Sur y Taiwán no se debió a que “atinaran con los precios correctos” (“*getting prices right*”), ni a que se haya evitado el proteccionismo, ni a que se haya promovido un libre mercado irrestricto y un Estado minimalista. Todo lo opuesto: su éxito responde a un Estado fuertemente intervencionista y desarrollista, a un proteccionismo flexible, a una política de precios intervencionista y a una política pública de gobernanza del mercado (“*governing the market*”).⁵⁶

⁵⁵ World Bank: *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Nueva York (NY): Oxford University Press for the World Bank, 1993.

⁵⁶ Amsden, A. H.: *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Nueva York: Oxford University Press, 1989; del mismo autor: “Why isn't the Whole World Experimenting with the East Asian Model to Develop? Review of *The East Asian Miracle*”. *World Development*, 22 (4): 627-633, 1994. Wade, R. H.: *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton (NJ): Prince-

CRUZANDO FRONTERAS, UNIENDO LOS EXTREMOS, CREANDO VÍNCULOS

En esta sección se discutirá cómo las transformaciones rurales de las últimas dos o tres décadas han fortalecido el poder explicatorio de los marcos analíticos que exploran los vínculos, interacciones y sinergias entre agricultura e industria y entre el sector rural y el urbano.

Como ya se indicó, la tesis del SU descansa de modo crucial en la idea de que existen diferencias y desigualdades mayores entre el sector rural y el urbano. Para Lipton, la división rural-urbana es profunda y persistente en los PVD, y más bien sería raro y excepcional encontrar que ella se haga más difusa.⁵⁷ Sin embargo, recientes transformaciones al interior de los sectores rural y urbano, así como la creciente interacción entre ambos, hacen que los análisis que se sostienen en una separación estricta entre estos espacios resulten problemáticos.

Los límites entre lo rural y lo urbano se han vuelto más permeables, lo que ha hecho posible hablar de la ruralización o 'rurificación' de lo urbano, así como de la urbanización de lo rural ('rurbanización') en los PVD. Se está tornando más frecuente, sobre todo en tiempos de crisis alimentaria, que las actividades agrícolas se lleven a cabo en áreas urbanas y que el término "agricultura urbana" esté siendo utilizado para referirse a tal situación. Están creciendo las áreas periurbanas y las ciudades intermedias, que actúan como cinturones de transmisión entre ciudades más grandes y las áreas rurales remotas.⁵⁸ En suma, se están reconfigurando los espacios rurales y urbanos.

En la era de la globalización neoliberal se pueden observar una interacción y una fluidez cada vez mayores entre los sectores rurales y urbanos en lo que concierne a capital, mercancías o *commodities* y mano de obra. La creciente dependencia de los insumos comprados a la industria, la continua industrialización de la agricultura a través de las plantas agroprocesadoras, la expansión de industrias rurales y de la integración de los productores agrícolas a las cadenas globales de *commodities*, y la creciente intrusión de corporaciones agroalimentarias y de supermercados en el campo, están acercando e integrando en proporción cada vez mayor a ambos sectores.⁵⁹

ton University Press, 1990. Chang, H.-J.: *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. Londres: Anthem Press, 2002.

⁵⁷ Moore, M.: "Political Economy and the Rural-urban Divide, 1767-1981". *Journal of Development Studies*, 20 (3): 1-27, 1984.

⁵⁸ Lynch, K.: "Rural-urban Interaction", en V. Desai y R. Potter (editores), *op. cit.*, 2008.

⁵⁹ Goodman, D. y M. Watts: "Reconfiguring the Rural or Fording the Divide? Capitalist Restructuring and the Global Agro-food System". *Journal of Peasant Studies*, 22

Más aun: los hogares rurales están basando su subsistencia progresivamente en diferentes espacios, cruzando la división rural-urbana, involucrándose en actividades agrícolas y no agrícolas, y diversificando sus fuentes de ingreso por medio de la pluriactividad.⁶⁰ Sobrepassar la división rural-urbana constituye una estrategia de sobrevivencia para el campesinado más pobre, mientras que para el más rico forma parte de una estrategia de acumulación. Los ingresos de los hogares rurales provienen cada vez más de actividades rurales no agrícolas (empleo asalariado, como el trabajo en plantas agroprocesadoras y en construcción; autoempleo en actividades artesanales, comercio, turismo rural y otros negocios; remesas internacionales y pagos de pensiones u otras transferencias desde las áreas urbanas a las rurales). Y cada vez menos, los ingresos de los hogares rurales tienen por origen labores agropecuarias del predio; además, las ganancias resultantes de actividades agrícolas surgen crecientemente del empleo asalariado en otros predios pertenecientes a los grandes productores.⁶¹

De este modo, entonces, el empleo y los ingresos de los pobladores rurales vienen progresivamente de actividades no agrícolas y urbanas. Crece también el número de familias y hogares multilocalizados y multiespaciales que cruzan la división rural-urbana combinando actividades de campo con otras que no lo son, así como residencias rurales y urbanas. Esta diversificación de las formas de vida rurales ha sido caracterizada como proceso de 'desagrarización' ("deagrarianisation"),⁶² o como el resultado de la emergencia de una "nueva ruralidad".⁶³ Más aun: residentes urbanos que en su mayoría viven en asentamientos humanos alrededor de las ciudades, con frecuencia trabajan en el campo por temporadas, especialmente en épocas de cosecha.

Además, por medio de la migración, que es con frecuencia de tipo circular, la mano de obra rural y la urbana se cuelan por encima de la división rural-

(1): 1-49, 1994. Reardon, T. y J. A. Berdegue: "The Rapid Rise of Supermarkets in Latin America". *Development Policy Review*, 20 (4): 371-388, 2002. Friedmann, H.: "From Colonialism to Green Capitalism: Social Movements and Emergence of Food Regimes", en F. H. Buttel y P. McMichael (editores): *New Directions in the Sociology of Global Development*. Oxford: Elsevier, 2005, pp. 227-264.

⁶⁰ Grammont, H. C. de y L. Martínez: *La pluriactividad en el campo latinoamericano*. Quito: FLACSO, 2009.

⁶¹ Ellis, F.: *Rural Livelihoods and Diversity in Developing Countries*. Oxford: Oxford University Press, 2000. Véase Saith (*op. cit.*, 1992) para un estudio pionero sobre la economía rural no agrícola, que proporciona un marco analítico rico para su análisis.

⁶² Bryceson, D.: "Peasant Theories and Smallholder Policies: Past and Present", en D. Bryceson, C. Kay y J. Mooij (editores): *Disappearing Peasantries? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Practical Action Publishing, 2000, pp. 1-36.

⁶³ Kay, C.: "Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: A New Rurality?". *Development and Change*, 39 (6): 915-943, 2008.

urbana.⁶⁴ La población del campo está desarrollándose no solo más allá de la división urbano-rural dentro del territorio nacional, sino también más allá de las fronteras nacionales, migrando a países más ricos en la región, o a Norteamérica, a Europa y a los países que cuentan con abundante petróleo. Las remesas se han convertido en una importante fuente de ingresos para los hogares rurales, y algunos de ellos se han vuelto dependientes de los vínculos transnacionales para su subsistencia. En algunos países ellas son una de las principales fuentes de divisas, al punto que sobrepasan el valor de la exportación agrícola.⁶⁵

En suma, los crecientes flujos rurales-urbanos están erosionando la distinción rígida entre desarrollo urbano y desarrollo rural. Las poblaciones y actividades que en otros tiempos fueron descritas como rurales o urbanas ahora se encuentran más interrelacionadas de lo que se piensa, y las distinciones que se establecen entre ellas suelen ser arbitrarias. Estas formas nuevas y más intensas de interrelación urbano-rural han llevado a algunos analistas a pensar más allá de la división entre ambos sectores y áreas.⁶⁶ Algunos autores vienen desarrollando una aproximación territorial prometedora para el desarrollo rural, para facilitar un análisis de los vínculos entre lo rural y lo urbano, y para diseñar programas de desarrollo que saquen ventaja de estas interacciones y resalten el potencial de las sinergias.⁶⁷

⁶⁴ Standing, G.: "Migration and Modes of Exploitation: Social Origins of Immobility and Mobility". *Journal of Peasant Studies*, 8 (2): 173-211, 1981. Hace ya tres décadas, Roberts y Long (Roberts, B. y N. Long: *Peasant Cooperation and Capitalist Expansion in Central Peru*. Austin [TX]: University of Texas Press, 1979) habían utilizado el concepto de "confederación de hogares" para resaltar la interacción entre las formas de subsistencia rurales y urbanas a través de lazos de parentesco, sobre todo de los pueblos indígenas. Miembros de las comunidades campesinas migran a las áreas urbanas donde establecen un punto de apoyo, para luego actuar como cinturones de transmisión para los siguientes miembros de esas comunidades que migran a la zona urbana. El intercambio de bienes y servicios que va en ambas direcciones cimienta relaciones de solidaridad y cooperación entre los miembros de la familia y la comunidad.

⁶⁵ Akram-Lodhi, A. H. y C. Kay: "Neoliberal Globalization, the Traits of Rural Accumulation and Rural Politics: The Agrarian Question in the Twenty-first Century", en A. H. Akram-Lodhi y C. Kay (editores): *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*, pp. 314-338. Londres: Routledge, 2009a.

⁶⁶ Tacoli, C.: "The Links between Urban and Rural Development". *Environment and Urbanization*, 15 (3): 3-12, 2003; y C. Tacoli (editor): *The Earthscan Reader in Rural-Urban Linkages*. Londres: Earthscan, 2006.

⁶⁷ Schejtman, A. y J. A. Berdegúe: *Desarrollo territorial rural*. Santiago: RIMISP, 2004. Bengoa, J. (editor): *Territorios rurales en América Latina: Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*. Santiago: Catalonia, 2007. Tapella, E. y P. Rodríguez: *Transformaciones globales y territorios*. Buenos Aires: Editorial La Colmena, 2008. Ruiz, N. y J. Delgado: "Territorio y nuevas ruralidades: Un recorrido teórico sobre las transformaciones de la relación campo-ciudad". *Revista Eure*, 34 (102): 77-95, 2008.

EL DESAFÍO DE LA POBREZA RURAL

Un reto clave y persistente para el desarrollo rural es la erradicación de la pobreza en el campo. Dada la poderosa influencia del BM para delinear las ideas de desarrollo e influenciar las políticas en esa dirección en los PVD, resulta pertinente examinar el *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo*.⁶⁸ Se trata de una publicación oportuna, aunque solo se refiera de manera tangencial a la crisis alimentaria global. Ésta es la primera vez, desde 1982, que el informe anual del BM sobre desarrollo en el mundo se enfoca en la agricultura, y, aunque ha tardado, tiene el mérito de dirigir la atención a un sector bastante descuidado desde los ámbitos de la investigación y la política pública, y de resaltar la situación de los pobres rurales.

El citado Informe presenta abundante material estadístico y cubre una gran variedad de asuntos. Sin embargo, muestra también limitaciones mayores que se derivan en gran parte de su marco analítico neoinstitucional. Algunos críticos notan muchas contradicciones, su contenido ideológico y retórico, su falta de propuestas alternativas y su clara continuidad con los Informes sobre el Desarrollo Mundial previos del BM.⁶⁹ Como dice Akram-Lodhi:⁷⁰ “A pesar de sus aspiraciones, el Informe sobre Desarrollo Mundial 2008 del BM no constituye un cambio de paradigma para una re-imaginación de la política y práctica de desarrollo rural”.

Al escoger a la agricultura como su tema, el BM reconoce que las políticas neoliberales de las últimas décadas han fracasado en darle un nuevo ímpetu a la agricultura y, sobre todo, en reducir la pobreza rural. Aun así, su mensaje más importante, según el cual “la agricultura continúa siendo un instrumento fundamental para el desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza” en el siglo XXI,⁷¹ resulta exagerado en tanto solo uno de los

⁶⁸ Banco Mundial, *op. cit.*, 2007.

⁶⁹ Ha habido una serie de reseñas del Informe del BM 2008: véase Patel, R.: *The World Bank and Agriculture: A Critical Review of the World Bank's World Development Report 2008*. Discussion Paper. Johannesburg: Action Aid, 2007. Havnevik, K., D. Bryceson, L.-E. Birgegård, P. Matondi y A. Beyene: *African Agriculture and the World Bank: Development or Impoverishment?* Uppsala: Nordic Africa Institute, 2007. McMichael, P.: “Banking on Agriculture: A Review of the *World Development Report 2008*”. *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 235-246, 2009. Rizzo, M.: “The Struggle for Alternatives: NGOs Responses to the 2008 WDR”. *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 277-290, 2009, entre otros.

⁷⁰ Akram-Lodhi, A. H.: “(Re)imagining Agrarian Relations?”. *The World Bank Development Report 2008: Agriculture for Development*, *Development and Change*, 39 (6): 1145-1161, 2008, p. 1147.

⁷¹ World Bank, *op. cit.*, 2007, p. 1.

tres caminos propuestos para salir de la pobreza rural se basa en el agro. Los otros dos consisten en actividades no agrícolas y en la emigración. El Informe nota, siguiendo el enfoque de los modos de vida rural (*rural livelihoods approach*), que los pequeños propietarios rurales combinan cada vez más estas tres actividades como parte de sus estrategias de subsistencia.

En este artículo se sostiene que las propuestas de política que presenta el Informe no beneficiarían a la mayoría de pobres rurales, menos aun a los más pobres. Los caminos para salir de la pobreza que el Informe propone son caminos que los pobres rurales ya han seguido o vienen siguiendo, pero que en vez de sacarlos de la pobreza solo han logrado frenar un mayor deterioro de su subsistencia. Como ya se ha visto, es cada vez más común la estrategia de los pobres rurales de migrar hacia países ricos para realizar una serie de trabajos asalariados. Se ha indicado, asimismo, que las remesas se han convertido en una importante fuente de sustento para los miembros del hogar rural en el país de origen. Gran parte de esta emigración es ilegal y riesgosa, y afecta la vida familiar y comunitaria local. Aun así, los gobiernos de los PVD hacen poco para detener esta fuga de recursos humanos: no proveen mejores oportunidades de empleo para los pobres rurales en el país, ni negocian con los países receptores por mejores derechos para los migrantes. El Informe dice muy poco —o nada— respecto de estos temas importantes para el bienestar de los migrantes.

Aunque no se haya reconocido, el Informe del BM 2008 está lleno de elementos de la tesis del SU de Lipton, lo que revela la vigencia del poder de seducción de la tesis. En estilo liptoniano, el texto hace referencia a “políticas macroeconómicas, de precio y de mercado que claramente discriminan contra la agricultura”, al “sesgo urbano en la asignación de inversión pública”,⁷² a “los reducidos pero continuos sesgos de política en contra de la agricultura”, a la “subinversión e inversión mínima de recursos públicos para la agricultura”,⁷³ y a situaciones en las que “los intereses de los pequeños propietarios tienden a ser mal representados” y “las políticas están sesgadas hacia intereses urbanos y de las élites con tierras”.⁷⁴

Limitaciones de la agenda “agricultura para el desarrollo”

El Informe del BM 2008 propone una serie de medidas de política pública que tienen como objetivo mejorar el funcionamiento de los mercados a escala local, nacional y global. También aborda algunos asuntos institucionales y

⁷² *Ibid.*, p. 38.

⁷³ *Ibid.*, p. 226.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 43.

de gobernabilidad dirigidos a “nivelar el terreno de juego” (“*level playing field*”) para los mercados y habilitarlos. Debido a que adopta un marco institucionalista, asuntos de clase, de conflictos de clase y de dominio de clase por el Estado no son tratados por el Informe. Pero, dada la gravedad de la desigual distribución de la riqueza y del poder político en los PVD, es muy improbable que se alcance una real “nivelación del terreno de juego”. Incluso si se lograra, los pobres rurales carecen de los medios para beneficiarse de las nuevas oportunidades, a menos que un Estado desarrollista impulse las transformaciones estructurales requeridas.⁷⁵ Las medidas de política pública propuestas en el Informe del BM 2008 no logran conformar una estrategia de desarrollo como la que aquí se ha planteado como necesaria para erradicar la pobreza. Dos de estas políticas servirán para ilustrar tal afirmación.

Primero, en lo que se refiere a políticas de tierras, el Informe continúa abogando por la vieja opción neoliberal del BM para realzar la seguridad de su tenencia, la titulación y el aseguramiento de los derechos de propiedad. Pero esta política no ha podido frenar la invasión por los poderosos de tierras previamente controladas por campesinos y por poblaciones indígenas. En cuanto al mayor acceso a tierras para los pobres rurales, el Informe propone establecer mercados de alquiler de tierras, fortalecer los de compra y venta y emprender reformas agrarias lideradas por el mercado, por medio del mecanismo del vendedor y comprador voluntario (“*willing-seller and willing-buyer*”).⁷⁶

Todas estas medidas han tenido hasta ahora un impacto limitado en la redistribución de la tierra, y si no son acompañadas por otras de apoyo del Estado —como la provisión de crédito y de asistencia técnica— es difícil que los beneficiarios logren el éxito deseado.⁷⁷

Segundo, el Informe postula una serie de medidas para transformar a pequeños propietarios campesinos en florecientes empresarios emprendedores orientados al comercio, capaces de competir en el mercado global a partir del establecimiento de vínculos más efectivos con las cadenas productivas agroindustriales. La expectativa o supuesto es que esto transformaría la eficiencia y el margen de ganancia de los pequeños productores campesinos al reconvertir y virar su producción de subsistencia hacia nuevos productos (*commodities*)

⁷⁵ Chang, H.-J.: *Globalization, Economic Development and the Role of the State*. Londres: Zed Books, 2003.

⁷⁶ Borras, *op. cit.*, 2003.

⁷⁷ Akram-Lodhi, A. H., S. Borras y C. Kay (editores): *Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization: Perspectives from Developing & Transition Countries*. Londres: Routledge, 2007. Borras, S. M., C. Kay y E. Lahiff (editores): *Market-led Agrarian Reform: Critical Perspectives on Neoliberal Land Policies and the Rural Poor*. Londres: Routledge, 2008a.

agrícolas más rentables y utilizando nueva tecnología e insumos mejorados. Como se ve, el Informe tiene una apreciación benigna del agronegocio y de los supermercados que controlan cada vez más las cadenas agroindustriales transnacionales. Dice bien Akram-Lodhi:⁷⁸ “[...] ofrece [el Informe] una visión, en suma, que consolidará el régimen corporativo de alimentos y el establecimiento del capitalismo agrario en todo el mundo de la agricultura global”.

Un balance similar hace Amanor⁷⁹ al decir que el marco de gobernabilidad promovido por el BM en su Informe 2008 es: “[...] un discurso hegemónico a favor de prescripciones de política neoliberal que sirve para integrar a los campesinos productores a las estructuras de gobierno de los agronegocios internacionales”. Este desarrollo es preocupante, ya que el creciente poder global de las corporaciones privadas limita la gobernabilidad pública en los PVD, con lo cual los intereses e influencia de sus ciudadanos se ven cada vez menos representados. El progresivo alcance y dominio del régimen corporativo global de alimentos puede beneficiar a una minoría de pequeños agricultores, pero conduce finalmente a la diferenciación del campesinado, que a su vez resulta en la proletarianización parcial o total de la mayoría.⁸⁰ Hasta qué punto los movimientos transnacionales de campesinos y trabajadores rurales pueden desafiar efectivamente el régimen corporativo global de alimentos y crear una alternativa que sea más inclusiva e igualitaria, queda como pregunta.⁸¹

Como se discutió al principio de este artículo, la agricultura por sí sola es incapaz de sacar a los pobres rurales de la pobreza; por tanto, se requiere de una visión de desarrollo rural más amplia, que vaya más allá de la agricultura y del sector rural. El Informe del BM 2008 y el enfoque de los modos de vida rural reconocen parcialmente este hecho. Sin embargo, ninguno de los dos propone estrategias de desarrollo enfocadas en las sinergias que pueden crearse entre la industria y la agricultura, y que, de acuerdo con las

⁷⁸ Akram-Lodhi, *op. cit.*, 2008, p. 1160.

⁷⁹ Amanor, K. S.: “Global Food Chains, African Smallholders and World Bank Governance”, *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 247-262, 2009, p. 261.

⁸⁰ Para un análisis del proceso de diferenciación del campesinado en África, Asia y Latinoamérica, véase Bryceon, D., C. Kay y J. Mooij (editores): *Disappearing Peasants? Rural Labour in Africa, Asia and Latin America*. Londres: Practical Action Publishing, 2000. Akram-Lodhi, A. H. y C. Kay (editores): *Peasants and Globalization: Political Economy, Rural Transformation and the Agrarian Question*. Londres: Routledge, 2009b.

⁸¹ Borras, S. M., M. Edelman y C. Kay (editores): *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2008b. McMichael, P.: “Peasants Make their Own History, but Not Just as they Please...”, en S. M. Borras Jr., M. Edelman y C. Kay (editores): *Transnational Agrarian Movements Confronting Globalization*. Oxford: Wiley-Blackwell, 2008, pp. 61-89.

experiencias históricas analizadas previamente, han mostrado ser caminos más comprehensivos y sostenibles para salir de la pobreza. A pesar de que se exploran algunas conexiones entre lo rural y lo urbano, éstas son confinadas a los mercados de trabajo y la migración. También se menciona brevemente que las industrias con base en el sector urbano, especialmente en países densamente poblados, pueden estimular los sectores rurales no agrícolas.⁸² Pero quedan sin explorar allí la importancia crucial de lograr sinergias entre las relaciones industria-agricultura, y el papel central del Estado desarrollista para crear procesos que lleven a altos índices de crecimiento, equidad y erradicación de la pobreza.

La agenda de “la agricultura para el desarrollo” del Informe del BM 2008 puede considerarse entonces como una versión actualizada de la posición “agricultura primero” de los economistas del desarrollo que priorizan esta actividad. El Informe despliega una serie de experiencias históricas, junto con otros argumentos, para justificar esta posición. Argumenta que el “crecimiento de la agricultura fue precursor de las revoluciones industriales” en Inglaterra y Japón, y que “más recientemente, el rápido crecimiento de la agricultura en China, India y Vietnam ha sido precursor del crecimiento de la industria”.⁸³ Más aun:

[...] lo que sostuvo el desarrollo temprano en Europa occidental, Estados Unidos y Japón —y más tarde en Taiwán, China y la República de Corea— fue una mayor productividad de la agricultura que generó un excedente agrícola, el cual a través de impuestos fue utilizado para financiar el desarrollo industrial, y permitió la reducción de precios de alimentos.⁸⁴

Es necesario hacer dos apuntes sobre la interpretación histórica del Informe. En primer lugar, en relación con Inglaterra, el debate entre historiadores económicos ha cambiado —como se ha explicado antes—, pues se ha pasado de una posición que situaba en primer lugar a la agricultura a otra en la que tanto ésta como la industria estimularon conjuntamente el crecimiento y transformación de cada cual.⁸⁵ Esta interpretación revisionista viene ganando terreno y extendiéndose a otras experiencias históricas.

En segundo lugar, el Informe no menciona el papel clave cumplido por el Estado desarrollista en estas transformaciones, especialmente en los casos de Japón, Taiwán, China, Corea del Sur y Vietnam. Lejos de “nivelar los

⁸² World Bank, *op. cit.*, 2007, p. 238.

⁸³ *Ibid.*, p. 7.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 35.

⁸⁵ Hudson, P.: “Agriculture and the Industrial Revolution”, en P. Hudson: *The Industrial Revolution*. Londres: Edward Arnold, 1992, pp. 64-97.

terrenos de juego" del mercado y de acertar con los precios correctos ("getting prices right"), los gobiernos de estos países manipularon los términos del comercio e intercambio entre agricultura e industria e intervinieron de otras formas en el funcionamiento libre del mercado. Como se discutió antes para el caso de Corea del Sur y Taiwán, el Estado desempeñó allí un rol clave en el proceso de industrialización y en asegurar que la industria sostuviera la transformación tecnológica de la agricultura. En suma, estos países no han seguido la estrategia de desarrollo del Informe del BM, que se basa en habilitar el libre mercado.

Es cierto, como dice el Informe del BM, que la agricultura puede y debe convertirse en un sector dinámico para lograr el desarrollo y reducir la pobreza. Lo es también que la extracción prematura y excesiva de excedentes agrícolas puede llevar al estancamiento de la agricultura.⁸⁶ No obstante, para que este sector alcance tal dinamismo es necesario desarrollar la industria y sus vínculos con la agricultura en formas que ya se han discutido, pero que el Informe del BM 2008 no investiga.⁸⁷

En suma, si bien el Informe contiene una cornucopia de información muy útil, no incluye en su análisis los procesos estructurales y las dinámicas del sistema capitalista mundial, no logra develar las causas esenciales de la pobreza, y es incapaz de proponer estrategias de desarrollo que realmente puedan lograr la erradicación de la pobreza rural.⁸⁸

CONCLUSIONES

A lo largo de este artículo se ha enfatizado la importancia de diseñar e implementar una estrategia de desarrollo que aproveche las sinergias dinámicas entre agricultura e industria. En el largo plazo, se requieren sectores industriales y de servicios emergentes y prósperos que sostengan el dinamismo de la economía en su totalidad y logren erradicar la pobreza rural y urbana. Como motor para el crecimiento a largo plazo, la agricultura tiene limitaciones inherentes, mientras que la industria cuenta con un mayor potencial para generar innovación tecnológica, capturar economías de escala dinámicas y

⁸⁶ World Bank, *op. cit.*, 2007, p. 35.

⁸⁷ Woodhouse, P.: "Technology, Environment and the Productivity Problem in African Agriculture: Comment on *World Development Report 2008*". *Journal of Agrarian Change*, 9 (2): 263-276, 2009.

⁸⁸ No debería causar sorpresa que el Informe del BM 2008 no haga ninguna referencia al extenso cuerpo de trabajos críticos y no ortodoxos sobre los temas que aborda y discute (Veltmeyer, H.: "The World Bank on Agriculture and Development: A Failure of Imagination or the Power of Ideology?". Ensayo presentado en el seminario Rural Latin America: Contemporary Issues and Debates, 13 de junio. Ámsterdam: CEDLA, 2008).

crear economías externas que puedan apoyar un mayor desarrollo agrícola y sostener un desarrollo continuo de los países.

Este análisis de economía política comparativa ha revelado cómo es posible que las estrategias de desarrollo logren sinergias entre agricultura e industria. Las propuestas que priorizan la agricultura sobre la industria, o viceversa, no serán capaces de lograr los resultados esperados de productividad y crecimiento deseables y posibles con una comprensión más amplia de las relaciones entre agricultura e industria en el proceso de desarrollo. En este artículo se ha dejado de lado, de manera consciente, el papel del sector servicios en la economía. Ellos cumplen un rol cada vez más vital en la generación de innovaciones, en facilitar la adopción de nuevas tecnologías y prácticas administrativas, en la difusión de información y conocimiento que elevará la productividad agrícola e industrial. Los servicios también pueden constituir un puente entre agricultura e industria y, así, facilitar el desarrollo de sinergias entre ellos. Se espera que en futuras investigaciones se analice el rol de los servicios en el desarrollo de estas sinergias. A través del examen de la tesis del SU, de la experiencia de desarrollo de algunos nuevos países industrializados del este asiático y del Informe del BM 2008, este texto ha procurado mostrar las limitaciones de los enfoques reduccionistas de desarrollo "agraristas" e "industrialistas". Tales perspectivas no logran explorar las sinergias entre agricultura e industria.

Para lograr y sostener sinergias a lo largo de una estrategia de desarrollo, el Estado puede utilizar varios instrumentos de política pública a su disposición con el fin de favorecer a un grupo de productores sobre otros dentro de cada sector, así como para favorecer a determinado sector sobre otros. Esto dependerá de qué grupo y qué sector pueda generar las sinergias que conduzcan al mayor incremento de la productividad para toda la economía, con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad. Pero tales prioridades cambiarán según los resultados alcanzados y las condiciones cambiantes de los mercados, así como las circunstancias sociales y políticas.

El enfoque neoliberal no supera las limitaciones de las perspectivas "agraristas" o "industrialistas": el libre mercado por sí solo, en general, no producirá ni maximizará las sinergias entre los sectores. De ahí la importancia de permitir y fortalecer la capacidad del Estado para diseñar e implementar tales estrategias de desarrollo sinérgicas que se dirigen en sentido contrario a las propuestas de libre mercado de los neoliberales.

También se ha intentado mostrar que, para los estudios de desarrollo en general, y de desarrollo rural en particular, serían muy útiles los análisis que exploren los vínculos que pueden desarrollarse entre agricultura e industria, y entre los sectores rural y urbano. Tales análisis tendrían que ser específicos a cada contexto, dado que cada país tiene características

económicas, sociales y políticas propias, así como diferentes capacidades estatales para diseñar e implementar las estrategias de desarrollo que incrementen el crecimiento y equidad en escenarios dinámicos, y dentro de las limitaciones y oportunidades dadas por el ambiente internacional en constante cambio.⁸⁹

⁸⁹ En vista de la crisis financiera y económica actual —que bien podría estar anunciando el fin de la era de la globalización neoliberal—, puede ser un buen momento para escribir la historia de las transformaciones rurales y luchas de los pobladores rurales de esta era. Esta historia tendría que escribirse siguiendo el ejemplo de las obras clásicas de Barrington Moore Jr. (Moore Jr., B.: *Social Origins of Dictatorship and Democracy; Lord and Peasants in the Making of the Modern World*. Harmondsworth: Penguin Books, 1969), Eric R. Wolf (Wolf, E. R.: *Peasant Wars of the Twentieth Century*. Nueva York: Harper and Row, 1969) y Terence J. Byres (Byres, T. J.: *Capitalism from Above and Capitalism from Below: Essays in Comparative Political Economy*. Londres: Palgrave Macmillan, 1996), entre otras. En estos excepcionales trabajos, los autores han estudiado periodos previos de transformaciones sistémicas de la economía, la sociedad y la política rurales, desde una perspectiva de economía política comparada e interdisciplinaria.

A. Bebbington, L. Hinojosa, D. Humphreys
Bebbington, M. L. Burneo, X. Warnars
**CONTIENDA Y AMBIGÜEDAD:
MINERÍA Y POSIBILIDADES DE
DESARROLLO¹**

Contienda y ambigüedad son las dos palabras que describen la relación entre la minería a gran escala y el desarrollo. "Contienda", porque para muchos la minería ha producido con frecuencia efectos sociales, medioambientales y económicos adversos, pero también ganancias significativas para muy pocos. Ambigüedad, porque entre las poblaciones locales, así como entre los profesionales del desarrollo, existe el sentimiento persistente de que la minería podría contribuir mucho más. En la coexistencia de sentimientos tan divergentes sobre la minería y sus impactos humanos y ambientales se encuentran las semillas de muchos conflictos.

Este artículo presenta un análisis de los argumentos contrapuestos sobre las implicancias de la minería para el desarrollo, y explica por qué la existencia de tanto conflicto alrededor de la minería no debería llamar la atención. Sugiere también que, no obstante los argumentos conceptuales matizados

¹ Este artículo ha sido posible gracias a la beca profesoral del Consejo Británico de Investigación Económica y Social, otorgada a Anthony Bebbington (RES051-27-0191). La beca apoya el programa Territorio, Conflictos y Desarrollo en los Andes (<<http://www.manchester.ac.uk/sed/research/andes>>), un proyecto de colaboración entre la Universidad de Manchester y el Centro Peruano de Estudios Sociales (www.cepes.org.pe). También se reconoce el aporte financiero de ESRC-DfID (RES167-25-0170). Agradecemos los comentarios y sugerencias de los dos lectores anónimos, Gavin Bridge, Stuart Kirsch, Bridget O'Laughlin y Tom Perreault, así como a la revista *Development and Change* por habernos concedido el permiso para publicar esta versión en español.

del beneficio potencial de la minería, existen diversas razones por las cuales ésta seguirá siendo fuente de protestas.

A los ojos del activista y profesional del mundo occidental puede ser obvio que la minería a gran escala es negativa para el desarrollo. Las minas se han asociado siempre con lamentables condiciones laborales y, en el caso de Sudáfrica, por ejemplo, hay economías regionales enteras que están organizadas en torno a instrumentos territoriales y políticos diseñados para mantener una fuerza laboral barata y bajo control. La minería también se ha asociado con patrones evidentemente insostenibles de crecimiento y desarrollo. Los ejemplos son muchos: Potosí en Bolivia, en algún tiempo de la talla de Londres y fuente de significativa actividad extractiva, es ahora la capital de un departamento en situación de pobreza crónica e, irónicamente, está atravesando en estos últimos años por un nuevo *boom* minero; Appalachia, geológicamente rico, es también una de las regiones más pobres de los Estados Unidos; en Stoke-on-Trent (la ciudad natal del primer autor de este artículo) se llevaban a cabo hace algún tiempo actividades mineras y cerámicas, y había una industria del hierro y el acero, pero su declive fue presenciado ya por el citado autor durante sus años juveniles; La Oroya, un complejo metalúrgico peruano al centro de una economía minera regional, ha sido declarada por el Instituto Blacksmith como una de las diez ciudades más contaminadas del mundo.² La contaminación del aire en La Oroya es tal que se llevan algunos niños fuera de la ciudad durante el día para que no tengan que respirar en ese ambiente.³

La minería también ha sido asociada con una distribución espectacularmente desigual de la riqueza que produce. Mientras los niños y adultos de La Oroya mueren prematuramente, en el exclusivo Hamptons neoyorquino el dueño de la fundición ha construido lo que para algunos sería la mansión más cara del mundo si se la pusiera a la venta.⁴ En la reciente historia boliviana, los "Barones del Estaño" acumularon fortunas que se fueron yendo hacia grandes ciudades del país y del extranjero, y en la historia de Sudáfrica la economía basada en la fuerza laboral de reserva subvencionó la acumulación controlada y permitida por el régimen del *apartheid*. Al mismo tiempo, la minería ha sido fuente de inspiración para las tristes —y a veces trágicas— canciones melódicas de Hugh Masakela ("Stimela"—"Tren de carbón") en

² Blacksmith Institute: "World's Worst Polluted Places 2007", 2007. En: <<http://www.blacksmithinstitute.org/ten.php>>. BBC: "Los 10 lugares más contaminados", BBC World, 19 de octubre del 2006.

³ O'Shaughnessy, H.: "Poisoned City Fights to Save its Children". *The Observer*, 12 de agosto del 2007.

⁴ Shnayerson, M.: "Devastating Luxury (Controversy over Hampton's Estate of Renco Group's Ira Rennett)". *Vanity Fair*, 1 de julio del 2003.

el sudeste africano, y lo mismo ha ocurrido con los huainos solemnes de los Andes.

Pero la realidad es aun más complicada de lo que sugieren los ejemplos emblemáticos, y en varios de los casos citados hay indicios de dificultades mayores. A pesar de lo poco que la minería dejó para las economías regionales británicas, los trabajadores de este sector lucharon hasta el final para defender su industria y la cultura regional que ella había originado y mantenido. En Bolivia, durante todo el siglo XX los sindicatos mineros lideraron los cambios políticos progresistas. Incluso en La Oroya, donde los casos de contaminación sanguínea en niños y la ocurrencia de cáncer en adolescentes estremecen a quien los observe, buena parte de la población defiende la permanencia de la fundición y de la economía minera regional con la cual ha estado simbólicamente identificada durante mucho tiempo. Tal defensa de una industria que deja cicatrices tanto en el paisaje como en los pulmones es recurrente en tiempo y en espacio. En el extremo, se puede decir que los pactos entre la población y la minería son faustianos. Pero igual: al final son pactos y, aunque de forma desigual, hacen fluir beneficios en ambas direcciones. En palabras de June Nash, en su clásico estudio de la cultura y la economía política mineras en Bolivia: "Nosotros comemos las minas y las minas nos comen".⁵

Esa ambivalencia hacia la minería, tan presente en la cultura popular, también se aprecia en la producción académica y las publicaciones sobre las políticas públicas, en las que las opiniones en pro o en contra de la minería han sido recurrentes. Aun cuando autores como Rosser⁶ señalan que: "[...] en años previos a los ochenta la riqueza de recursos naturales fue abiertamente vista como una bendición para los países en vías al desarrollo", tal opinión no se ha dado al unísono. Por ejemplo, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), entre otros, sostuvo que la dependencia de la exportación de productos primarios termina deteriorando los términos de intercambio de las economías exportadoras. Más recientemente, los defensores de la tesis de "la maldición de los recursos naturales" expresan una preocupación similar respecto de los efectos de la dependencia minera en el crecimiento y la equidad de los países ricos en recursos mineros.⁷ Aun aquellos autores

⁵ Nash, June: *We Eat the Mines and the Mines Eat Us: Dependency and Exploitation in Bolivian Tin Mines*. Nueva York: Columbia University Press, 1979.

⁶ Rosser, A.: "Natural Resource Wealth, Development and Social Policy: Evidence and Issues", en K. Hujo y S. McClanahan (editores): *Financing Social Policy: Mobilizing Resources for Social Development*. Palgrave/UNRISD, Basingstoke, 2008.

⁷ Auty, R.: *Sustaining Development in Mineral Economies: The Resource Curse Thesis*. Londres: Routledge, 1993. Sachs, J. y A. Warner: "Natural Resource Abundance and Economic Growth". *National Bureau of Economic Research Working Paper Series*.

que ven oportunidades para escapar de esta “maldición” sugieren que ello solo será posible si las condiciones institucionales son las adecuadas; si no, sería preferible que los minerales sigan enterrados.⁸

Mientras tanto, organismos como el Grupo del Banco Mundial y otras instituciones financieras internacionales (IFI) han continuado alentando a que los países ricos en recursos basen sus estrategias de desarrollo en el crecimiento de las industrias extractivas.⁹ Consecuentemente, a partir de los años 1990 cerca de noventa países revisaron sus códigos mineros y de inversión,¹⁰ y así generaron una respuesta inmediata de la industria que se ha expandido tanto en países con tradición minera como en aquéllos donde no la hay. Tal expansión ha venido acompañada de conflicto social y debate político en torno a la minería, los derechos humanos, la integridad medioambiental y el desarrollo, y ha involucrado tanto a activistas como a organizaciones técnicas y al sector minero privado. También ha sido motivo de campañas presidenciales (por ejemplo, en el Perú en el 2006), reformas constitucionales (Ecuador en el 2008) y esfuerzos por formular un modelo de desarrollo post-neoliberal (por ejemplo, en Bolivia).

Así, la expansión minera evidencia asuntos de mucha importancia teórica sobre neoliberalización, democracia y Estado, y sobre la relación entre movimientos sociales y economía política. En este artículo se empieza discutiendo la forma cómo han sido abordados estos temas en los debates académicos y analíticos sobre la tesis de “la maldición de los recursos naturales” y las dinámicas sociopolíticas de las economías mineras. Luego se pasa a discutir el rol de cada uno de los actores envueltos en estas relaciones, con especial atención, en primer lugar, en las IFI y la industria minera y, en segundo lugar, en los movimientos sociales y las organizaciones y redes de activistas. Precisamente, los conflictos entre estos diversos actores reflejan el carácter contencioso y ambiguo de la relación entre minería, desarrollo y democracia. Sin embargo, estos mismos conflictos también podrían constituir el camino político hacia la

Working Paper n.º 5398, pp. 1-46, 1995. Ross, M.: “Mineral Wealth, Conflict, and Equitable Development”, en A. Bebbington, A. Dani, A. de Haan y M. Walton (editores): *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*. Washington, D. C.: World Bank, 2008, pp. 193-216.

⁸ Stiglitz, J.: “What is the Role of the State?”, en Humphreys, M., J. Sachs y J. Stiglitz: *Escaping the Resource Curse*. Nueva York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University Press, 2007, pp. 23-52.

⁹ Campbell, B.: “Reform Processes in Africa: Issues and Trends”. Presentación en el 2nd International Study Group Meeting, Economic Commission for Africa, 19-21 de mayo del 2008, Addis Ababa.

¹⁰ Bridge, G.: “Mapping the Bonanza: Geographies of Mining Investment in an Era of Neoliberal Reform”. *The Professional Geographer* 56(3): 406-421, 2004a.

construcción de instituciones capaces de promover formas de expansión minera económicamente más incluyentes y menos dañinas para el medio ambiente.

MALDICIONES, CONFLICTOS, CONTAMINACIONES: DEBATES SOBRE LA “PARADOJA DE LA BONANZA”¹¹

Buena parte de la producción sobre minería en las Ciencias Sociales ha estado dominada por debates sobre la tesis de “la maldición de los recursos naturales”, que cobró mayor fuerza a inicios de los años 1990 en un intento por explicar el pobre desempeño económico de países ricos en recursos mineros.¹² La tesis sugiere que la abundancia de recursos naturales genera una serie de distorsiones económicas y políticas que terminan por minar la contribución de las industrias extractivas al desarrollo. En una literatura paralela, se ha señalado además la existencia de un conjunto de “maldiciones” ambientales y comunales que también pueden aparecer durante el proceso de expansión minera.¹³ Pero esta literatura no ha quedado sin respuesta. Algunos autores han cuestionado la existencia de una “maldición de los recursos naturales”;¹⁴ otros han puesto en entredicho los métodos de análisis e indicadores que se han usado para demostrar la tesis;¹⁵ y otros han sugerido que si la minería se ha asociado a un pobre desempeño económico y político, ello se debe a las instituciones políticas que en su momento regían, antes que a la minería en sí misma.¹⁶ En esta sección se revisan las diversas formas en las cuales

¹¹ Título de la obra clásica de Terry Karl sobre la maldición de los recursos naturales (Karl, T. L.: *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Berkeley y Los Ángeles: University of California Press, 1997).

¹² Auty, *op. cit.*, 1993. Auty, R. (editor): *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2001. Sachs y Warner, *op. cit.*, 1995.

¹³ Mucha de esta literatura ha sido producida por organizaciones de activistas, y existen, a manera de “literatura gris”, documentos electrónicos y *websites*. De hecho, con excepción de debates sobre minería y temas macroeconómicos o políticos, la comunidad de activistas ha sobrepasado lo producido en esferas más académicas. Entre los sitios web más conocidos están: Earthworks: <<http://www.earthworksaaction.org/>>; Mines and Communities: <<http://www.minesandcommunities.org/>>; No Dirty Gold: <<http://www.nodirtygold.org/>>; Observatory for Mining Conflicts in Latin America: <<http://www.conflictosmineros.net/al/html/index.php>>; y Oxfam América: <http://www.oxfamamerica.org/whatwedo/issues_we_work_on/oil_gas_mining/>.

¹⁴ Davis, G. A.: “Learning to Love the Dutch Disease-Evidence from the Mineral Economies”. *World Development*, 23(10): 1765-1779, 1995.

¹⁵ Brunnschweiler, C. y E. Bulte: “Linking Natural Resources to Slow Growth and More Conflict”. *Science* 320: 616-617, 2 de mayo del 2008.

¹⁶ Davis, G. A. y J. E. Tilton: *Should Developing Countries Resource Mining? A Perspective on the Debate*. Reporte preparado para el International Council on Mining and Metals (ICMM). Londres: ICMM, 2002. Humphreys, *et al.*, *op. cit.*, 2007.

la literatura ha analizado la relación entre minería y desarrollo, y se sugiere que, si bien hay puntos convergentes dentro del debate, esa convergencia termina siendo más intelectual que práctica.

MINERÍA, CRECIMIENTO Y POBREZA

La asociación entre minería y una pobre tasa de crecimiento económico es central en la tesis sobre “la maldición de los recursos naturales”.¹⁷ Las razones que sostienen tal asociación son: la ocurrencia de la “enfermedad holandesa” (*Dutch disease*), que hace que los niveles de consumo y de inversión durante los periodos de *boom* minero no se puedan sostener en etapas de decaimiento y que, al producir distorsiones en el tipo de cambio y los salarios, reduce las oportunidades de sectores no mineros como la agricultura y la industria, generando economías de enclave basadas en los sectores extractivos. Estos efectos han sido generalmente observados en economías que dependen de recursos mineros;¹⁸ sin embargo, se puede decir también que la presencia de estos recursos no es necesariamente el único factor que limita la diversificación de la estructura económica. Así, la introducción de nuevos marcos institucionales que favorecen la concentración de la inversión en la minería ha sido producto de un conjunto mayor de cambios políticos neoliberales, en contextos tan diversos como Asia Central¹⁹ o los Andes.²⁰

La concentración de la actividad económica en un sector trae consigo vulnerabilidad asociada a la dependencia de las exportaciones, debido a la volatilidad de precios internacionales y al hecho de que las fases superiores de procesamiento de los minerales están controladas por actores económicos selectos que operan fuera de las economías domésticas. Además, el que los complejos mineros se desarrollen por lo general bajo esquemas de economías de enclave hace que los encadenamientos que genera con

¹⁷ Auty, *op. cit.*, 1993. Sachs y Warner, *op. cit.*, 1995. Weber-Fahr, M.: *Treasure or Trouble? Mining in Developing Countries*. Washington, D. C.: World Bank and International Finance Corporation, 2002. Freudenburg, W. y L. Wilson: “Mining the Data: Analyzing the Economic Implications of Mining for Nonmetropolitan Regions”. *Sociological Inquiry* 73(4): 549-575, 2002.

¹⁸ Mikesell, R.: “Explaining the Resource Curse, with Special Reference to Mineral-Exporting Countries”. *Resources Policy* 73(4): 191-197, 1997.

¹⁹ Clark, A. y K. Naito: “Risks and Opportunities for Foreign Investment in the Mineral Sectors of the Central Asian Republics: Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan and Uzbekistan”. *Resources Policy*, 24(2): 105-114, 1998.

²⁰ Bebbington, A. (editor): *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos/Centro Peruano de Estudios Sociales, 2007.

productores locales sean muy reducidos (al punto que en algunos casos las empresas mineras importan alimentos de regiones capitales o del extranjero por medio de contratos con empresas alimentarias transnacionales).²¹ Como consecuencia, el efecto multiplicador en las economías locales y regionales es reducido.

Estrechamente ligado a tales observaciones sobre la relación entre minería y crecimiento económico de un país, está el argumento de que “la minería guarda muy poca relación con la reducción de la pobreza”.²² Freudenburg y Wilson,²³ basados en una revisión “meta” de 301 estudios, llegan a una conclusión parecida respecto de la relación entre minería y desarrollo económico en los Estados Unidos. Estos reducidos efectos sobre la pobreza se explican de diversas maneras. Una primera interpretación parte de la observación de que la minería es perjudicial para el crecimiento económico, lo que es explicado por Michael Ross en un influyente documento de Oxfam América donde afirma que: “[...] si el crecimiento es bueno para los pobres, y la exportación de petróleo y minerales son malos para el crecimiento, entonces la industria extractiva es mala para los pobres”.²⁴ Una segunda línea de explicación surge de una visión más amplia de la política económica de la expansión minera y sugiere que la disponibilidad de riqueza minera desalienta la inversión en el incremento de la productividad en sectores no mineros, lo que, a su vez, lleva a insuficientes niveles de inversión en educación²⁵ (aunque otros autores —por ejemplo, Stijns—,²⁶ usando otro tipo de indicadores, llegan a la conclusión opuesta: que minería y mayor inversión en educación están positivamente asociadas). Una tercera posición (que se encuentra dentro del mismo sector minero) insiste en que la minería es positiva para el crecimiento económico, pero reconoce que su impacto en la reducción de la pobreza ha sido decepcionante debido a las limitadas capacidades de los gobiernos y a aspectos más generales vinculados a la gobernabilidad.²⁷

²¹ Szablowski, D.: “Mining, Displacement and the World Bank: A Case Analysis of Company Mineral Antamina’s Operations in Peru”. *Journal of Business Ethics* 39: 247-273, 2002, p. 263.

²² Pegg, S.: “Mining and Poverty Reduction: Transforming Rhetoric into Reality”. *Journal of Cleaner Production*, vol. 14, nn.º 3-4, 2006, p. 376.

²³ Freudenburg y Wilson, *op. cit.*, 2002.

²⁴ Ross, *op. cit.*, 2001, p. 9.

²⁵ Pegg, *op. cit.*, 2006.

²⁶ Stijns, J-P.: “Natural Resource Abundance and Human Capital Accumulation”. *World Development*, 34(6): 1060-1083, 2006.

²⁷ ICMM: *Resource Endowment Initiative-Synthesis of Four Country Case Studies*. Londres: International Council on Mining and Metals, 2006.

DEPENDENCIA DE MINERALES, GOBERNABILIDAD Y CONFLICTO

Junto a los efectos en la estructura económica de los países ricos en recursos mineros, se ha argumentado también que la concentración de la actividad económica en un sector produce relaciones sociopolíticas e institucionales que socavan las bases de un desarrollo incluyente y sostenible.²⁸ La concentración sectorial origina una concentración de la propiedad y del poder, generalmente en manos extranjeras. Esto reduce las oportunidades de competencia política en la formulación de políticas y de diseño institucional, y, potencialmente, induce a que las instancias de poder sean cooptadas y utilizadas para propósitos sesgados. La concentración también conduce a flujos de ingreso, que son grandes y fácilmente identificables, y esto genera conflictos para su control. Las rentas mineras pueden también alimentar una sobreexpansión de la burocracia e inducir formas de patrocinio, clientelismo y confabulaciones, que deterioran la calidad del Gobierno.²⁹

La principal relación negativa entre gobernanza y riqueza mineral se refiere a la falta de transparencia y a la corrupción que puede acompañar al control y al uso del ingreso minero. Los casos de corrupción que envuelven el uso de tales recursos y el favoritismo que origina hacia determinados sectores poblacionales o lugares que, a su vez, favorecen el fortalecimiento de los grupos de poder, han sido largamente documentados. Asimismo, el ingreso fiscal proveniente de industrias extractivas puede socavar el establecimiento de un "contrato fiscal-social" entre gobernantes y contribuyentes, lo que da a los ciudadanos la autoridad para exigir que el Gobierno rinda cuentas sobre el uso de los impuestos que han pagado.³⁰ Sin una base de esas características, las posibilidades de corrupción incontrolada y de un deficiente uso de los recursos públicos son mayores.

El punto más importante en este sentido es que si "la base de la autoridad estatal es históricamente construida a través de una serie de intercambios de recursos por instituciones",³¹ entonces en estados dependientes de recursos minerales tales negociaciones no se dan entre el Estado y los ciudadanos sino entre el Estado y las corporaciones, los países dominantes y las organizaciones financieras cuyas actividades producen los recursos fiscales. Tales

²⁸ Por ejemplo, Humphreys *et al.*, *op. cit.*, 2007; Karl, *op. cit.*, 1997, entre varios.

²⁹ Auty, R.: "From Mining Enclave to Economic Catalyst: Large Mineral Projects in Developing Countries". *Brown Journal of World Affairs*, vol. 13, n.º 1, 2008, pp. 135-145. Auty, R. y S. Gelb: "Political Economy of Resource-Abundant States", en Auty, *op. cit.*, 2001, pp. 126-144.

³⁰ Karl, *op. cit.*, 2007.

³¹ *Ibid.*, p. 259.

negociaciones dan lugar a arreglos institucionales diseñados para atender las necesidades y demandas de esos actores antes que las de los ciudadanos, con lo que legitiman al Estado frente a intereses internacionales mas no frente a los nacionales y ciudadanos.

Ésta es una de las razones por las cuales la riqueza mineral ha sido identificada como causa de conflicto civil armado.³² En la década pasada, mucha de la literatura sobre conflictos en economías dependientes de recursos mineros o de hidrocarburos ha discutido si estos conflictos deben entenderse en términos de las “quejas” políticas e ideológicas que se producen entre quienes enfrentan los costos de la extracción de minerales y ven extraer los recursos de sus territorios, o si deberían interpretarse más bien como una consecuencia de la “avaricia” de aquellos actores que responden a las oportunidades de saqueo o extorsión a las compañías mineras para financiar la violencia a gran escala.³³ En su estudio de Las Filipinas, Holden y Jacobson³⁴ muestran que ambos efectos pueden darse al mismo tiempo: según su análisis, los recursos mineros producen conflictos que nacen tanto de las quejas locales como de las formas de extorsión que inducen. Además, sugieren que la minería acentúa el conflicto —debido a la militarización que acompaña la expansión minera— al mismo tiempo que retrasa su solución (debido a que el Gobierno filipino no está dispuesto a ceder zonas con recursos minerales a instancias de un Gobierno de origen musulmán).

Por supuesto, no todos los conflictos que surgen alrededor de las industrias extractivas conducen a una guerra civil armada. Muchos de ellos son más bien la expresión de luchas socioambientales sobre el control del espacio, la gobernanza territorial, el acceso a la tierra y al agua, la defensa de derechos humanos y ciudadanos, y la insatisfacción respecto de la distribución de rentas mineras.³⁵ Antes que ver tales conflictos como algo necesariamente problemático o como un indicador de que el desarrollo está yendo mal, se puede entender también que éstos son potencialmente creativos. Así, ciertas analogías extraídas de experiencias históricas muestran que los conflictos

³² Collier, P. y A. Hoeffler: “Greed and Grievance in Civil War”. *Oxford Economic Papers* 56(4): 563-595, 2004. Ross, *op. cit.*, 2008. Para opiniones contrarias, véase De Sousa, I. y E. Neumayer: “Resource Wealth and the Risk of Civil War Onset: Results from a New Dataset of Natural Resource Rents, 1970-1999”. *Conflict Management and Peace Science* 24(3): 201-218, 2007.

³³ Collier y Hoeffler, *op. cit.*, 2004; de los mismos autores, “Resource Rents, Governance, and Conflict”. *Journal of Conflict Resolution* 49(4): 625-633, 2005.

³⁴ Holden, W. y D. Jacobson: “Mining Amid Armed Conflict: Nonferrous Metals Mining in the Philippines”. *Canadian Geographer* 51(4): 475-500, 2007.

³⁵ Véase Peluso, N. y M. Watts (editores): *Violent Environments*. Ítaca: Cornell University Press, 2001. Bebbington, *op. cit.*, 2007.

han servido para producir instituciones públicas más incluyentes que no hubieran sido creadas sin ellos.³⁶

La expansión de la minería a gran escala puede también producir conflictos *entre* los diferentes tipos de minería y de mineros. En determinado momento la minería de pequeña escala o artesanal y la de gran escala pueden coincidir en el mismo territorio, y en varios de estos casos no son pocas las veces en que el Gobierno Central ha cedido el uso de recursos a las grandes empresas. Hilson y Yakovelva³⁷ han documentado este tipo de conflictos en Ghana; nosotros hemos encontrado evidencias de lo propio en los países andinos, y han sido notados también en Papúa Nueva Guinea, Indonesia, Surinam y Guyana.³⁸

MINERÍA Y MEDIO AMBIENTE

Si frente a argumentos como éstos le ha sido difícil al sector minero sostener que *puede* ser un elemento positivo para el crecimiento y la gobernanza, argumentar acerca de su impacto sobre el medio ambiente le ha resultado todavía más complicado. Las organizaciones de incidencia han juntado datos demostrando que, a escala global, el impacto de la minería ha sido dañino; otros han señalado que: “[...] el descubrimiento, extracción y procesamiento de recursos mineros se han visto por muchos observadores como una de las actividades del sector privado que mayor daño produce a nivel social y medioambiental”.³⁹ Según Cardiff y Sampat,⁴⁰ mientras la minería contribuye con cerca del 1% de la producción mundial, consume entre 7% y 10% de la energía y es responsable de aproximadamente 13% de las emisiones de dióxido de sulfuro. También, cerca de 39% de los bordes arbóreos en peligro de deterioro estarían amenazados por la minería. En

³⁶ Por ejemplo, en los trabajos de Charles Tilly: *Coercion, Capital, and European States, AD 990-1992*. Oxford: Blackwell, 1990; *Popular Contention in Great Britain, 1758-1834*. Cambridge: Harvard University Press, 1995; *Contention and Democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

³⁷ Hilson, G. y N. Yakovelva: “Strained Relations: A Critical Analysis of the Mining Conflict in Prestea, Ghana”. *Political Geography* 26(1): 98-119, 2007.

³⁸ Sobre minería artesanal véase, por ejemplo, Hilson y Yakovelva, *op. cit.*, 2007, y Fisher, E.: “Occupying the Margins: Labour Integration and Social Exclusion in Artesanal Mining in Africa”. *Development and Change* 38(4): 735-760, 2007.

³⁹ Jenkins, H. y N. Yakovleva: “Corporate Social Responsibility in the Mining Industry: Exploring Trends in Social and Environmental Disclosure”. *Journal of Cleaner Production* 14: 271-284, 2006.

⁴⁰ Cardiff, S. y P. Sampat: “Minería a nivel global”. Trabajo presentado en la Conferencia Minería y Comunidades. FLACSO, Quito, 21-22 de noviembre del 2007.

un caso extremo, todo un valle entre Chile y Argentina, donde se ubica un glaciar, es zona de un significativo conflicto minero.⁴¹

En una escala más local, los yacimientos de minerales a menudo se encuentran en las cabeceras de cuenca —que son las fuentes de agua de las cuales se alimentan poblaciones rurales y urbanas—, o en zonas de desierto donde el agua, requerida para la extracción y procesamiento minero, tiene que ser desviada de áreas conexas y de otros usos. Por otro lado, con el uso de tecnologías a tajo abierto las transformaciones de paisajes locales y regionales asociadas con la minería se vuelven más significativas. Por ejemplo, en el caso de Cajamarca, en el Perú, el área de la mina de oro a tajo abierto de Minera Yanacocha⁴² excede la de la ciudad capital y es claramente visible desde el espacio.⁴³ En general, las minas con tecnología moderna requieren inmensas cantidades de energía y, por ello, su desarrollo ha implicado la construcción de represas y plantas hidroeléctricas, o la extensión de redes de gas natural, lo que, a su vez, ha generado una competencia por el agua y la tierra entre la minería y otras actividades.

Éstos y otros impactos medioambientales han dado lugar al desarrollo de sistemas de contabilidad ambiental que pretenden dar cuenta de los beneficios finales que la minería produce. En Chile —uno de los países que se presenta como abanderado del argumento “la minería conduce al desarrollo”—, los sistemas convencionales de cuentas nacionales indican que, durante la primera mitad de la década de 1990, entre un 7% y 9% del PBI habría sido producido por la minería. Sin embargo, economistas defensores del medio ambiente de la Universidad de Chile y de la Comisión Nacional para el Medio Ambiente concluyeron que: “[...] los métodos tradicionales de cálculo sobreestimaron el aporte del sector minero [...] en aproximadamente 20% a 40%”.⁴⁴ Si se hubieran tomado en cuenta los efectos adicionales en salud y medio ambiente, la sobreestimación sería aun mucho mayor.

⁴¹ Se trata de la mina Pascua Lama que la compañía canadiense Barrick Gold Corporation está tratando de desarrollar.

⁴² Minera Yanacocha es de propiedad de Newmont, Buenaventura y la Corporación Financiera Internacional. A diferencia de la minería convencional de socavón, la mina de tajo abierto implica el desplazamiento de grandes cantidades de tierra de la superficie (Yanacocha removió cerca de 200 millones de toneladas de roca por año entre el 2003 y el 2005).

⁴³ Bury, J.: “Mining Mountains: Neoliberalism, Land Tenure, Livelihoods and the New Peruvian Mining Industry in Cajamarca”. *Environment and Planning A*, volumen 37(2): 221-239, 2005.

⁴⁴ Figueroa, E., E. Calfucura y J. Núñez: “Green National Accounting: The Case of Chile’s Mining Sector”. *Environment and Development Economics* 7: 215-239, 2002, p. 215.

CONVERGENCIAS Y DIVERGENCIAS

En el mundo académico y en el del activismo, el debate sobre minería y desarrollo ha generado una serie de términos simbólicos y llamativos como “la maldición de los recursos naturales”, “la enfermedad holandesa”, “avaricia e injusticia”. Es quizá por la potencial resonancia política de estos términos, que se los ha cuestionado con tanta energía. Así, mientras algunos sugieren que “la maldición de los recursos naturales ha sido bien documentada”,⁴⁵ otros argumentan que la evidencia obtenida sobre tal “maldición” en realidad depende del tipo de indicadores que se escoja para demostrarla.⁴⁶ Por su parte, la industria minera ha buscado replantear el debate sobre “la maldición de los recursos naturales” en términos de la “dotación de recursos”.⁴⁷

En la medida en que estos debates se han ido dando, pareciera también que las opiniones han ido convergiendo. Por ejemplo, Auty ve más posibilidades de escapar de la “maldición”,⁴⁸ y Pegg:⁴⁹ “[...] acepta el *hecho* de que potencialmente la minería es una gran fuente de riqueza que puede generar enormes beneficios para los países pobres” (énfasis nuestro). Mientras tanto, organizaciones que han promovido la minería, como el Banco Mundial, sugieren que: “[...] los países con importantes ingresos mineros han tenido un desempeño menor que aquéllos con menor ingreso minero”.⁵⁰ Autores que criticaron la tesis de “la maldición de los recursos naturales” ahora concluyen que tal vez la minería no debería promoverse en la misma medida en todo lugar.⁵¹

La convergencia (si así se la puede llamar) entre estas posiciones se da sobre temas de contexto y sobre la importancia de la calidad de las instituciones. En cierto sentido, es una convergencia alrededor de la idea de que “todo depende” del contexto, de las instituciones, de la historia, entre otros factores.⁵² Particularmente, aquellas posiciones que analizan si la expansión minera se alinea

⁴⁵ Collier y Hoeffler, *op. cit.*, 2005, p. 625.

⁴⁶ Brunnschweiler y Bulte, *op. cit.*, 2008.

⁴⁷ ICMM, *op. cit.*, 2006.

⁴⁸ Auty, *op. cit.*, 1993, 2001 y 2008.

⁴⁹ Pegg, *op. cit.*, 2006, p. 37.

⁵⁰ Fahr-Weber, *op. cit.*, 2002, p. 7. Sin embargo, el reporte también señala que comparativamente, en una misma región, los países que tienen recursos mineros han logrado un mejor desempeño que los que no cuentan con ellos.

⁵¹ Davis y Tilton, *op. cit.*, 2007.

⁵² De forma similar, Aspinall (Aspinall, E.: “The Construction of Grievance-Natural Resources and Identity in a Separatist Conflict”. *Journal of Conflict Resolution* 51 [6]: 950-972, 2007) muestra que la probabilidad de que la disputa por recursos mineros se traduzca en una movilización armada depende de las historias regionales y de los procesos de formación del Estado.

con la tesis de la “maldición” de recursos o si, más bien, produce crecimiento, enfatizan el papel que juega la calidad de las instituciones: si es que existe un contrato fiscal-social o no, el nivel de transparencia, o la calidad del Gobierno. Escribiendo desde el Banco Mundial, Farh-Weber⁵³ concluye que son aquellos países que “lograron hacer las cosas bien” los que son competentes en el manejo económico y sectorial, y que el reto de construir capacidad institucional es “más urgente en aquellas economías que dependen de la minería”.

Consistente con el énfasis en las instituciones, Karl⁵⁴ insiste en que “la maldición de recursos es principalmente un fenómeno político antes que un fenómeno económico”.⁵⁵ Sin embargo, al presentar el problema desde un punto de vista *político* y no tanto desde uno de gobernanza, Karl permite explicitar que las divergencias se dan precisamente en torno a lo *político*, en dos sentidos: el proceso político que subyace a la construcción del Estado, y la *realpolitik* de las inversiones mineras. Con el primero se hace referencia a cómo entender los procesos a través de los cuales puedan surgir las llamadas instituciones “competentes”. Mientras las IFI y otras organizaciones abordan las cuestiones institucionales desde un punto de vista de construcción de capacidades, la experiencia histórica sugiere que la consolidación de instituciones democráticas no es producto de diseños tecnocráticos, de la filantropía empresarial, ni de los préstamos de las IFI para mejorar la calidad de la administración pública, sino que es resultado del conflicto.⁵⁶ La misma autora señala que las distorsiones institucionales y políticas que surgieron en economías dependientes: “[...] no se pueden arreglar sin un enorme esfuerzo coordinado de todos los actores concernidos”.⁵⁷ Entonces, el desacuerdo persiste en torno a los mecanismos que facilitarían el cambio institucional (¿se dará a consecuencia de procesos sociopolíticos o préstamos provenientes de las IFI?), y a los periodos de tiempo necesarios para que ello ocurra (¿ocurrirá en el tiempo histórico o en el tiempo determinado por los proyectos?).⁵⁸

⁵³ Farh-Weber, *op. cit.*, 2002, p. 14.

⁵⁴ Karl, T. L.: “Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract”, en Humphreys *et al.*, *op. cit.*, 2007, p. 256.

⁵⁵ Si bien la evidencia presentada por Karl se refiere a “petro-estados”, su trabajo acerca de la transparencia de los ingresos también toca países mineros.

⁵⁶ Bebbington, A. y M. Burneo: “Conflictos mineros: Freno al desarrollo o expresión ciudadana”, en Oxfam GB (editor): *Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Informe anual: 2007-8*, Lima: Oxfam, 2008, pp. 44-51. Boix, C.: Spain: “Development, Democracy and Equity?”, en A. Bebbington, A. Dani, A. de Haan y M. Walton (editores): *Institutional Pathways to Equity: Addressing Inequality Traps*, Washington, D. C.: The World Bank, 2008, pp. 217-244.

⁵⁷ Karl, *op. cit.*, 2007, p. 258.

⁵⁸ En una entrevista con Anthony Bebbington, un ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo preguntó, incrédulamente: “¿Entonces se tendrían que dejar [los recursos

La creencia de las IFI, las empresas y los gobiernos respecto de la posibilidad de que la buena gobernanza pueda construirse en el periodo de tiempo que tienen los proyectos se relaciona, a su vez, con la *realpolitik* del sector. Esta *realpolitik* es impulsada por una presión intensa para continuar y, sobre todo, expandir las inversiones en la industria extractiva minera. Así, mientras la banca multilateral, las empresas y otros actores reconocen que “la gobernanza es importante”, lo que hacen pesa más que lo que dicen; y estas acciones sugieren que, a fin de cuentas, es más importante extraer metales que asegurar una buena gobernanza. Nuestro análisis de tales acciones de la industria es comentado más adelante; aquí nos concentramos en las acciones de las IFI y, por tanto, en los gobiernos que conforman las instancias directivas de esas organizaciones.

La práctica de las IFI sugiere que las inversiones se están dando de forma continua y aceleradamente. En el Banco Interamericano de Desarrollo está creciendo el grupo de desarrollo del sector privado. El Grupo del Banco Mundial ha mantenido su apoyo a programas orientados a reformar las normas de inversión y los códigos mineros, las facilidades para la repatriación de beneficios, la reducción y fijación de impuestos y regalías; también ha apoyado la prospección geológica minera con el fin de generar la información necesaria para que las compañías puedan decidir más fácilmente dónde realizar inversiones en exploración.⁵⁹ Al mismo tiempo, la Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA) está involucrada en inversiones mineras de gran escala,⁶⁰ y la Corporación Financiera Internacional tiene inversiones en varias minas grandes (una de éstas es Minera Yanacocha, en el Perú, que, se dice, es una de las inversiones más rentables de su portafolio). Controversialmente, algunas de estas inversiones se han dado en situaciones en las que el mismo análisis de gobernanza del Banco Mundial hubiera debido indicar que no eran recomendables, lo que, para autores como Pegg,⁶¹ significa que: “[...] el Banco [Mundial] se niega a introducir criterios de buena gobernanza como una precondition para involucrarse en el sector minero”. La respuesta relativamente cauta de la Gerencia del Banco Mundial frente a los hallazgos del Reporte de Industrias Extractivas parece confirmar esta opinión y, en todo caso, muestra la poca inclinación del Banco por disminuir sus inversiones en los sectores extractivos mineros o para establecer preconditiones

mineros] en el suelo hasta que las instituciones se construyan?”. Tal vez la respuesta sea “sí” (Stiglitz, *op. cit.*, 2007).

⁵⁹ Bury, *op. cit.*, 2005. Campbell, B.: “Factoring in Governance is not Enough. Mining Codes in Africa, Policy Reform and Corporate Responsibility”. *Minerals and Energy*, 18(3): 2-13, 2003, p. 4. Hilson y Yakovleva, *op. cit.*, 2007.

⁶⁰ Szablowski, *op. cit.*, 2002.

⁶¹ Pegg, *op. cit.*, 2006, p. 382.

más exigentes.⁶² Entrevistas con funcionarios de las IFI indican que la opinión predominante en sus respectivas instituciones es que, aun cuando las condiciones de gobernanza en un país no sean las mejores, es conveniente que el Banco se involucre, ya que desde adentro podría hacer que las cosas mejoren.

Campbell⁶³ desarrolla la crítica aun más y argumenta que la forma en la cual el Grupo del Banco Mundial ha apoyado a la minería ha terminado *minando* la capacidad del Estado y *debilitando* cualquier sinergia potencial entre minería y desarrollo. Señala, también, que las reformas han sido diseñadas para facilitar las inversiones y que se ha dado muy poca atención a temas como desarrollo regional, articulaciones agricultura-industria, protección medioambiental o impactos sociales:

[...] las reformas han tenido el efecto de reducir la capacidad institucional, restringir las opciones de política, así como de traer abajo las normas y estándares en áreas críticas para el desarrollo social y económico y de protección ambiental.⁶⁴

En breve, las reformas en el sector minero han debilitado la capacidad de los gobiernos africanos para, precisamente, mejorar sus roles de gestión, monitoreo y vigilancia que, por otro lado, eran reconocidos como esenciales por el Banco Mundial.⁶⁵

Si, más allá de cualquier argumento matizado en cuanto a la importancia de factores contextuales, es la *realpolitik* de la extracción mineral lo que realmente determina la relación minería-desarrollo, entonces resulta más que probable que los efectos negativos identificados en la literatura sobre “la maldición de los recursos” se mantendrán en el tiempo. Si uno ve la tendencia de ciertas prácticas del sector, esto parece ser aun más claro.

LA PRÁCTICA DEL SECTOR MINERO Y LA GEOGRAFÍA CAMBIANTE DE LA MINERÍA

En el transcurso de las dos últimas décadas, el sector minero internacional ha experimentado cambios en las geografías globales de inversiones, propiedad y demanda, así como en las geografías nacionales y locales de extracción. No todos estos cambios implican que los patrones identificados en la tesis

⁶² *Ibid.*

⁶³ Campbell, *op. cit.*, 2003; del mismo autor: “Good Governance, Security and Mining in Africa”, *Minerals and Energy* 21(1): 31-44, 2006; y *op. cit.*, 2008.

⁶⁴ Campbell, *op. cit.*, 2008, p. 3.

⁶⁵ Fahr-Weber, *op. cit.*, 2002.

de “la maldición de los recursos” vayan a persistir, pero sí traen implicancias ambiguas para la calidad de la gobernanza de los países que experimentan un crecimiento minero. Asimismo, es probable que generen protesta social.

Entre 1990 y el 2001, la inversión minera en países en vías de desarrollo creció, en términos relativos, de una manera sostenida, mientras, en cambio, se redujo en países desarrollados.⁶⁶ Éste parece ser un resultado de las reformas institucionales señaladas anteriormente, junto a un efecto de empuje derivado del fortalecimiento de ciertas normas y estándares de protección ambiental en países del Norte.⁶⁷ No obstante ello, la actividad minera en el Norte continúa (especialmente en Canadá, los Estados Unidos de América y Australia); además, parece que se irá expandiendo hacia el Ártico Canadiense, la Antártica y territorios conexos, debido a los efectos del calentamiento global, el deshielo y cambios en las políticas. Sin embargo, la creciente inversión en los países en desarrollo ha sido notable.

En el Sur global, este crecimiento se ha dado de manera diferenciada por regiones —y por países dentro de estas regiones—, de tal modo que se ha expandido más en unas que en otras.⁶⁸ Así, Latinoamérica pasó del 12% de inversiones globales en 1990 a 33% en el 2000;⁶⁹ en ese mismo periodo, concentró doce de los veinticinco más grandes proyectos de inversión a escala mundial.⁷⁰ Las inversiones en exploración minera en el África también se incrementaron rápidamente: pasaron del 4% del gasto global en 1991 a 17,5% en 1998. En el África subsahariana la inversión minera se duplicó entre 1990 y 1997,⁷¹ y la producción minera de oro en Ghana se incrementó en 700% en las dos últimas décadas.⁷²

También se notan cambios en la distribución geográfica de la procedencia de las compañías mineras. Hacia el 2006, “[...] después de haber sido una compañía regional de hierro, [la minera brasileña Companhia Vale do Rio Doce] surgió como un gigante global que opera a plena capacidad, de forma diversificada e integrada”, convirtiéndose en una de las cuatro empresas mundiales *top*.⁷³ En 1998, de las cuarenta empresas más destacadas, cinco

⁶⁶ Bridge, *op. cit.*, 2004a.

⁶⁷ Holden y Jacobson, *op. cit.*, 2007. Cardiff y Sampat, *op. cit.*, 2007.

⁶⁸ Bridge, *op. cit.*, 2004a; Cardiff y Sampat, *op. cit.*, 2007.

⁶⁹ Echave, J. de: “La minería en el Perú: Entre la transformación de los conflictos y el desafío programático”. Presentación en el seminario sobre Territorio, Conflictos y Desarrollo. Manchester, octubre del 2007.

⁷⁰ Bridge, *op. cit.*, 2004a.

⁷¹ Pegg, *op. cit.*, 2006, p. 383.

⁷² Hilson y Yakovleva, *op. cit.*, 2007, p. 101.

⁷³ PriceWaterhouseCoopers: *Mine: Riding the Wave. Metals and Mining. Review of Global Trends in the Mining Industry*, 2007. Londres: PriceWaterhouseCoopers, 2007, p. 29.

eran chinas y tres provenían de Rusia, India e Indonesia respectivamente.⁷⁴ Así, uno empieza a ver que empresas mineras con sede en las economías emergentes van incrementando su participación en Latinoamérica, el África y otras regiones del mundo en vías de desarrollo (generalmente en modalidades de inversión que combinan inversión de la empresa con cooperación al desarrollo proveniente de sus estados).⁷⁵ La presencia de estas nuevas empresas también se siente en mercados de inversión; por ejemplo, en el 2007 una empresa británica (Monterrico Metals, con significativos activos de cobre en el Perú) de la lista del Mercado Alternativo de Inversiones Londinense vio pasar por primera vez la mayoría de sus acciones a propiedad de un consorcio chino (Zijin).⁷⁶

La geografía de la demanda de minerales también ha cambiado, colocando al Asia (sur y este) como una región consumidora de metales cada vez más importante. Junto a inversiones en fondos de protección para mercancías y derivados,⁷⁷ esto ha producido el continuo incremento de precios desde el 2003. Mientras tanto, el avance tecnológico y la innovación en técnicas de exploración, producción y manejo medioambiental han permitido que la frontera minera se expanda y han hecho rentables depósitos que antes no lo eran. El resultado final es un incremento importante de las utilidades: el ingreso de las cuarenta compañías mineras más grandes en el mundo creció 2,6 veces entre el 2002 y el 2006, mientras que las utilidades netas se incrementaron en más de quince veces entre el 2002 y el 2007 y en veinte veces en el periodo 2002-2008.⁷⁸

Estos cambios parecen haber provocado variaciones en los cálculos de riesgo de inversión en el sector, de forma tal que ahora las empresas están entrando en zonas con reservas minerales importantes donde antes se consideraba demasiado riesgoso invertir. El cambio en las tecnologías de control territorial y social parece ofrecer posibilidades para manejar tal riesgo. La consolidación de la industria de seguridad privada global

⁷⁴ PriceWaterhouseCoopers: *Mine: As Good as it Gets? Review of Global Trends in the Mining Industry*, 2007. Londres: PriceWaterhouseCoopers, 2008, p. 50.

⁷⁵ "Por ejemplo, en enero del 2008 empresas chinas firmaron un contrato que incluía préstamos de alrededor de \$5bill al Gobierno de DRC para proyectos de infraestructura, en un contrato inusual por dos minas de cobre y cobalto. Adicionalmente, los préstamos del Banco de Desarrollo Chino ayudaron a Chinalco a comprar 9% de las acciones del grupo Rio Tinto" (PriceWaterhouseCoopers, *op. cit.*, 2008, p. 42).

⁷⁶ Estos cambios traen complicaciones para la labor de los activistas, quienes tradicionalmente habían dirigido su acción hacia empresas de origen norteamericano, europeo o australiano.

⁷⁷ PriceWaterhouseCoopers, *op. cit.*, 2007, pp. 49-50.

⁷⁸ PriceWaterhouseCoopers, *op. cit.*, 2007, p. 34; *op. cit.*, 2008, p. 27.

permite a las empresas mineras vigilar y asegurar los espacios donde se va a operar. Así, dado que “las nuevas formas de capital se cruzan con nuevas técnicas para establecer un orden político selectivo”,⁷⁹ en el África: “[...] los países que (en términos de los *reformers* del Banco Mundial y del FMI) han sido los mayores ‘fracasos’ son también los que han alcanzado mayor inversión privada” (énfasis nuestro);⁸⁰ en su mayoría, en el sector extractivo, sobre todo en hidrocarburos.⁸¹ Ferguson también señala que los contextos riesgosos pueden, perversamente, atraer mayor inversión minera debido a que, en la medida en que los espacios de operación minera pueden ser acordonados y separados de los espacios nacionales mayores, reduciendo el nivel de riesgo para la mina, tales contextos políticos ofrecen mayores oportunidades para la manipulación de impuestos, la repatriación de ingresos y otras prácticas extralegales de optimización de ganancias.⁸²

Tal es la situación en partes del África, que Ferguson, un experto en la región, habla de:

[...] enclaves de alta riqueza mineral, eficientemente explotados por empresas privadas flexibles, con el servicio de seguridad provisto por corporaciones especializadas sobre la base de “cuando se requiere” y con el respaldo de elites locales, quienes nominalmente aparecen como poseionarios soberanos y quienes certifican la legalidad y la legitimidad internacional de la industria a cambio de beneficios personales.⁸³

Ahora bien: la imagen que nos presenta Ferguson puede ser un caso extremo de los tipos de relación entre inversiones, gobernanza y geografía que han surgido en este reciente proceso de expansión minera. Sin embargo, tampoco parece tan distinto de lo que pasa en otras regiones; en todo caso, las diferencias serían más de grado que de naturaleza.

En los Andes la minería se ha expandido hacia áreas que no tenían tradición minera y que eran tradicionalmente ocupadas por comunidades agropastoriles. Esa expansión ha generado las protestas de las comunidades y de redes de activistas. La respuesta del sector a ellas ha hecho evidente la

⁷⁹ Ferguson, J.: *Global Shadows. Africa in the Neo-liberal World Order*. Durham: Duke University Press, 2006, p. 195.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 196.

⁸¹ A pesar del peso de los hidrocarburos, Ferguson también menciona “los problemas de tipo petrolero que se dan en el sector minero”.

⁸² A este respecto, véase también Frynas, J. G.: “Political Instability and Business: Focus on Shell in Nigeria”. *Third World Quarterly* 19(3): 457-478, 1998.

⁸³ *Ibid.*, p. 204.

conexión existente entre empresas, seguridad privada y fuerzas de seguridad del Estado. Aun en estos contextos más democráticos, los activistas han sido sujeto de vigilancia y acusaciones de terrorismo,⁸⁴ y las conexiones entre minería y seguridad privada se presentan en todas las facetas del sector. Aquí, el tema más de fondo es que la expansión minera ha venido acompañada por cambios en la forma en que se provee la seguridad, y en la situación en que el Estado delega esa función (o la subcontrata) al sector privado.⁸⁵ De esta forma, la expansión del sector se torna en un vector importante (aunque no el único) de cambios profundos en la relación entre Estado, ejercicio de la fuerza y espacio.

La seguridad privada y los instrumentos burdos de control que Ferguson describe no son los únicos medios a través de los cuales el sector controla la protesta y el riesgo inherente en el proceso de entrar en nuevos espacios. También se hace uso de técnicas discursivas que distinguen entre “vieja minería” y “nueva minería”; un lenguaje de dicotomías que caracteriza a la “vieja minería” como aquella que daña el medio ambiente, presenta condiciones laborales peligrosas e ignora las necesidades de las comunidades. En cambio, la “nueva minería” se define como social y medioambientalmente responsable, intensiva en capital, basada en trabajo calificado y en posesión de tecnologías que le permiten manejar el riesgo ambiental. Se insiste en que con estas tecnologías la minería puede minimizar el daño que produce y, en muchos casos, pasar a ser un vehículo para la protección medioambiental en un sentido más general, con el establecimiento de zonas de conservación (sin presencia humana) alrededor de la mina.

Más allá de la viabilidad tecnológica y burocrática de estas afirmaciones, ambas son interesantes en un sentido más teórico. La idea de la “nueva minería” constituye un discurso de modernización ecológica *por excelencia*. El sector minero se convierte en un vehículo que muestra a la sociedad que el riesgo ambiental se puede manejar —por lo tanto, la sociedad no debe temerle—, y que los riesgos públicos son mejor manejados por el sector privado. El incremento de iniciativas de Responsabilidad Social y Ambiental Corporativa (RSC) —y la insistencia en que la mejor regulación del sector privado es a través de la “autorregulación”— es también parte de este discurso. Esto no quiere decir que la RSC es simplemente un *show* o una propuesta sin contenido. Se trata más bien de señalar que es posible que, dado su impacto ambiental, la industria minera habría encontrado en ella un

⁸⁴ Véase, por ejemplo, <http://www.nodirtygold.org/recent_actions.cfm#20041105CQ>, y <<http://www.conflictosmineros.net/al/html/modules.php?name=News&file=article&sid=643>>.

⁸⁵ Campbell, *op. cit.*, 2006.

medio que le permite “justificar su existencia”,⁸⁶ al mismo tiempo que estaría tratando de mantener el control de las condiciones de esta misma existencia. La combinación de argumentos sobre modernización ecológica y manejo privado del riesgo público ha sido central en esta estrategia. Así como en la conexión entre la minería y la seguridad privada, las consecuencias llegan más allá del sector minero.

Sin embargo, estos discursos son frágiles, y las protestas continuas y crecientes contra el sector minero sugieren que muchos actores se mantienen escépticos. Una de las explicaciones de este fenómeno es que la imagen que las compañías quieren proyectar y la forma cómo se organizan las cadenas de producción no guardan correspondencia entre sí. Para poner un ejemplo, no son las “40 empresas *top*” las que hacen mucho del trabajo de la exploración minera: éste es realizado por empresas *junior* sin mayor capital⁸⁷ y con poca capacidad para manejar relaciones comunitarias, entender procesos locales de toma de decisiones y evitar conflictos. Estas empresas se caracterizan por su falta relativa de capital, por su necesidad de encontrar depósitos rápidamente para cubrir sus costos y, casi por definición, por la poca competencia de sus equipos para manejar de forma adecuada las relaciones con comunidades. Ello significa que son muy propensas a cometer errores en estas relaciones, y así se cortan procesos de toma de decisiones y se generan conflictos.⁸⁸ El problema para las empresas grandes que luego compran las empresas *junior*, que son exitosas en identificar depósitos minerales, es que también adquieren los conflictos y las dificultades en las relaciones comunitarias que se originaron en la fase exploratoria.

Para resumir, la expansión de la inversión minera se ha dado tanto en territorios y países que no tenían mayor historia minera como en aquéllos cuya reciente historia se ha caracterizado por un significativo desorden político. Para facilitar el ingreso en estos territorios, la industria ha desarrollado nuevos vínculos con la provisión de seguridad y ha asumido discursos sobre manejo de riesgos que tienen implicancias mayores para la sociedad. Al mismo tiempo, esta expansión ha generado resistencia y protesta. En este sentido, la geografía de la expansión minera se ha vuelto también una geografía de nuevas formas de protesta y de inestabilidad.

⁸⁶ Jenkins y Yakovleva, *op. cit.*, 2006, pp. 271 y 272.

⁸⁷ Bridge, G.: “Contested Terrain: Mining and the Environment”. *Annual Review of Environment and Resources* 29, 2004b, pp. 220 y 240.

⁸⁸ Bebbington, A., M. Connarty, W. Coxshall, H. O’Shaughnessy y M. Williams: *Mining and Development in Peru: With Special Reference to the Rio Blanco Project, Piura*. Londres: Peru Support Group, 2007.

RESPUESTA A LA EXTRACCIÓN: MODELOS DE PROTESTA

DE LA EXPLOTACIÓN AL DESPOSEIMIENTO: CAMBIOS DEL EJE DE LA PROTESTA FRENTE A LA MINERÍA

La explotación minera ha estado siempre acompañada de protesta social. Históricamente, ella se dio en torno a las relaciones entre capital y trabajo. Aunque apoyada por activistas políticos, tal protesta fue liderada por sindicatos y organizaciones de trabajadores, y reivindicaba condiciones laborales, la distribución de utilidades y el control social de la propiedad. La escala de la protesta era local y, a lo más, nacional. En determinados momentos, los procesos en los que ocurrieron estas disputas condujeron al surgimiento de sindicatos mineros que se convirtieron en fuerzas nacionales importantes que indujeron cambios políticos mayores (por ejemplo, en Bolivia en la década de 1950).

Si se considera la distinción hecha por David Harvey entre la acumulación de capital basada en la explotación y otro tipo de acumulación que es resultado del desposeimiento,⁸⁹ estas protestas históricas eran protestas sobre relaciones de explotación en las que los trabajadores luchaban por incrementos salariales, disminución de la jornada laboral y mayor participación en las utilidades y la propiedad. Este tipo de luchas reivindicativas ciertamente ha continuado, y el nuevo auge de los precios de los minerales también ha influido para revitalizar a las organizaciones de trabajadores que hasta hace poco habían sido debilitadas y desarticuladas por el modelo neoliberal y el proceso de privatización. Sin embargo, las nuevas geografías de la inversión minera discutidas en las secciones precedentes han inducido nuevas formas de protesta que articulan una gama de preocupaciones sobre medio ambiente, derechos humanos, identidad, territorio, estrategias de vida y nacionalismo.⁹⁰

Estas protestas se diferencian de las luchas laborales de diversas formas. La lucha concierne con frecuencia a la manera cómo se comprende el desarrollo antes que a una simple distribución de la renta. Como consecuencia, los actores involucrados asumen posiciones profundamente cuestionadoras respecto de la minería, argumentando que la extracción no debe darse en determinados lugares o, en el extremo, que no debiera darse del todo. Ésta

⁸⁹ Harvey, D.: *The New Imperialism*. Oxford: Blackwell, 2005.

⁹⁰ Claramente, las protestas no están confinadas a la reciente fase de expansión global —algunos lectores recordarán las campañas en contra de Río Tinto en el Reino Unido durante las décadas de 1970 y 1980—. La organización *People Against Río Tinto and its Subsidiaries* fue fundadora de la Red Minas y Comunidades (www.minesandcommunities.org).

puede convertirse en una lucha *contra* el desarrollo orientado al crecimiento económico y *por* un tipo de desarrollo que promueve procesos económicos más inclusivos (aunque de pequeña escala), respeta los derechos ciudadanos, demuestra integridad ambiental y permite la coexistencia de culturas y formas localizadas de gobernanza territorial.⁹¹

Segundo, mientras las protestas laborales pueden interpretarse en el marco de las teorías sobre la relación capital-trabajo, estas formas de protesta más recientes se pueden leer bajo argumentos teóricos diferentes. Por ejemplo, el argumento de economistas ecológicos — quienes afirman que las evaluaciones económicas ortodoxas excluyen muchos costos y subvalúan el valor de la naturaleza⁹² — está claramente presente en las posiciones asumidas por ciertos grupos ambientalistas. De forma similar, las posiciones adoptadas por grupos ambientalistas más radicales⁹³ están alimentadas por argumentos teóricos sobre el valor del capital natural y los límites del uso de este capital que deben ser respetados. En los argumentos utilizados por las organizaciones que no son absolutamente antimineras — pero *sí* escépticas respecto de aquellos argumentos que pretenden que la minería fácilmente puede traducirse en desarrollo —, aparecen conceptos que están a la base de la tesis de “la maldición de los recursos”. En este caso se puede ver a grupos que no están en contra de la minería *per se*, sino que insisten más bien en que las condiciones institucionales que se requieren para evitar la “maldición” simplemente no están presentes. La campaña “Publica lo que pagas” y la Iniciativa por la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI por sus siglas en inglés) son al respecto significativas, pues abordan el aspecto central de la literatura de “la maldición de recursos”; esto es, la falta de transparencia de los gobiernos en el uso de los recursos mineros.⁹⁴

Tercero, las escalas en las cuales se da la protesta han cambiado. De forma creciente, éstas son protestas que operan simultáneamente en la localidad afectada por la mina, en la esfera política nacional, en la sede de las compañías y bancos de inversión, y a lo largo de la cadena de producción de los minerales.⁹⁵ Los actores involucrados también han cambiado. Junto a

⁹¹ Cfr. Escobar, A.: *Encountering Development: The Making and Unmaking of the Third World*. Princeton: Princeton University Press, 1995. Ello no es para ‘romantizar’ dichas protestas. Ciertamente, ambiciones personales y políticas poco benignas están generalmente en juego.

⁹² Martínez-Alier, J.: “Keep Oil in the Ground: Yasuni in Ecuador”. *Economic and Political Weekly* 42(42), 20 de octubre del 2007.

⁹³ Acción Ecológica: *El Ecuador post-petrolero no puede convertirse en el Ecuador minero*. Quito: Acción Ecológica, 2007.

⁹⁴ Karl, *op. cit.*, 2007.

⁹⁵ Cfr. Tsing, A.: *Friction: An Ethnography of Global Connections*. Princeton: Prin-

organizaciones locales y nacionales están otras que defienden los derechos humanos, ONG ambientalistas y otras más especializadas. Las diferentes protestas han sido articuladas a través de redes internacionales y alianzas preexistentes como las de Amigos de la Tierra Internacional, o por medio de alianzas nuevas que surgieron específicamente para lidiar con temas mineros.⁹⁶ Algunos académicos que trabajan estos asuntos también se han incorporado a estas redes articuladas, y señalan que los temas de derechos humanos y justicia social que surgen a raíz de la actividad minera requieren nuevas y más activas formas de participación de la academia.⁹⁷

Algunas campañas internacionales se organizan en torno a casos emblemáticos en los que se arguye que los abusos de derechos humanos o medio-ambientales son particularmente serios; así ocurre con las protestas contra Freeport McMoRan en Papúa y otros casos menos conocidos internacionalmente como el de Majaz/Rio Blanco Copper en el norte peruano que articuló a grupos del Perú, Bélgica, el Reino Unido y los Estados Unidos.⁹⁸ Mientras algunas campañas se dirigen a compañías individuales (por ejemplo, el “Día Internacional de Acción Contra Barrick Gold”, una propuesta global que incluyó protestas simultáneas en Argentina, Chile, Perú, Canadá y Australia), otras involucran más bien a toda la cadena de producción (como la de “No al Oro Sucio” o las orientadas al comercio justo en minerales).⁹⁹ Finalmente están aquellas campañas que luchan por los derechos de los pueblos indígenas y presionan para que estos pueblos tengan derecho al “consentimiento previo, libre e informado” sobre si permiten o no la extracción mineral en sus territorios. Este rango amplio de campañas internacionales refleja la importancia actual de los temas mineros para el trabajo tanto de colectivos de defensa de los derechos humanos y del medio ambiente, como de organizaciones de desarrollo —grupos como Amigos de la Tierra Internacional, Oxfam Internacional y las agencias católicas de justicia social articuladas en Cooperación Internacional para el Desarrollo en Solidaridad CIDSE)—.

ceeton University Press, 2004. Keck, M. y K. Sikkink: *Activists Beyond Borders. Advocacy Networks in International Politics*. Ítaca: Cornell University Press, 1998. Haarstad, H. y A. Floysand: “Globalization and the Power of Rescaled Narratives: A Case of Opposition to Mining in Tambogrande, Peru”. *Political Geography* 26: 289-308, 2007.

⁹⁶ Véase la nota de pie de página 12.

⁹⁷ Kirsch, S.: *Reverse Anthropology. Indigenous Analysis of Social and Environmental Relations in New Guinea*. Stanford: Stanford University Press, 2006.

⁹⁸ Véase <www.perusupportgroup.org.uk>.

⁹⁹ Véase Hilson, G.: “‘Fair Trade Gold’: Antecedents, Prospects and Challenges”. *Geoforum* 39(1): 386-400, 2008. Sarin, R.: “No Dirty Gold: Consumer Education and Action for Mining Reform”. *Journal of Cleaner Production* 14(3-4): 305-306, 2006. También: <<http://www.nodirtygold.org>>.

La cuarta diferencia respecto de las luchas laborales es que —de nuevo en el lenguaje de Harvey¹⁰⁰— estas nuevas protestas pueden ser entendidas como respuestas a la acumulación por desposeimiento antes que a la acumulación por explotación.¹⁰¹ La naturaleza real (o percibida) del desposeimiento varía de acuerdo con los casos: éstas han sido luchas contra el desposeimiento de la tierra, el territorio, el paisaje y los recursos naturales; sobre la propiedad, el autogobierno, la ciudadanía y los derechos culturales; y sobre el valor inherente del subsuelo. En muchos casos la rápida expansión de las concesiones, junto a las ventajas fiscales y la generación de megautilidades, han producido la sensación de que se está dando un nivel de desposeimiento que hace pensar de nuevo en el argumento de Eduardo Galeano en su obra clásica *Las venas abiertas de América Latina*.¹⁰² En suma, éstos son movimientos y protestas en torno a la relación existente entre capital, sociedad, medio ambiente y desarrollo, y que buscan la construcción de una alianza de clases más amplia que la que se produjo en el caso de los anteriores movimientos laborales mineros.

PROTESTAS ALREDEDOR DE LA MINERÍA: ¿EPIFENÓMENO O CONTRIBUCIÓN AL DESARROLLO?

La preocupación existencial de todas estas protestas es si, a fin de cuentas, producen alguna diferencia; es decir, si cambian el curso de las relaciones entre minería y desarrollo o si, en última instancia, juegan un rol poco relevante en procesos mayores que son definidos y dirigidos por las empresas y los ministerios de Economía y de Energía y Minas. La pregunta parece ser aun más relevante si uno toma en cuenta las fracturas que existen entre subgrupos dentro de movimientos sociales, fracturas que frecuentemente impiden que los grupos construyan y sostengan un discurso coherente sobre minería y alternativas de desarrollo.¹⁰³ A continuación se explora el impacto (si acaso hay alguno) de estos movimientos en los ámbitos internacional, nacional y subnacional.

¿Replanteamiento de debates internacionales?

Un tema que llama la atención en la última década de expansión minera es la forma cómo, junto al surgimiento del activismo y la protesta internacional y

¹⁰⁰ Harvey, *op. cit.*, 2005.

¹⁰¹ Bebbington, A., D. Humphreys Bebbington, J. Bury, J. Lingán, J. P. Muñoz y M. Scurrah: "Mining and Social Movements: Struggles over Livelihood and Rural Territorial Development in the Andes". *World Development* 36(12), 2008.

¹⁰² Galeano, E.: *Open Veins of Latin America*. Nueva York: Monthly Review Press, 1973.

¹⁰³ Bebbington *et al.*, *op. cit.*, 2008.

transnacional, se ha dado también un cambio casi organizado en el discurso de la industria minera. A escala global, este punto puede ser ilustrado con tres ejemplos.

Primero, en respuesta a la crítica creciente, entre los años 2000 y 2002 parte de la industria minera promovió la iniciativa Minería, Minerales y Desarrollo Sostenible. Aunque con un matiz reformista que generó críticas de grupos de activistas, la iniciativa¹⁰⁴ propugnaba que la industria considerase temas medioambientales, de sostenibilidad, pueblos indígenas, derechos humanos y corrupción en un estilo diferente del que se habría dado en periodos pasados.

El segundo ejemplo es el Reporte de Industrias Extractivas,¹⁰⁵ que cubre el periodo 2000-2004, otra respuesta a las protestas de varios grupos internacionales frente a las consecuencias negativas de las inversiones en minería e hidrocarburos financiadas por el Banco Mundial.¹⁰⁶ Aun cuando el Banco no aceptó muchas de las recomendaciones, el Reporte tuvo el efecto de introducir en la institución temas hasta entonces muy poco discutidos en público. Hasta qué punto esto ha cambiado las decisiones de inversión, es una pregunta que queda abierta, pero lo que es claro es que el proceso llevó a un nivel de escrutinio del Grupo del Banco Mundial que es difícil de revertir; además, abrió espacios de influencia para grupos activistas que antes no los tenían.

El tercer cambio fue la fundación del Consejo Internacional para Minería y Metales (ICMM por su sigla en inglés, una especie de "club" o autodenominado grupo de compañías mineras responsables). La creación de ICMM tiene mucho que ver con un compromiso creciente de ciertas firmas con principios de desarrollo sostenible divulgados hacia el 2002 en el Encuentro Mundial por el Desarrollo Sostenible. Para ser parte de ICMM, las compañías deben suscribir el "Marco de desarrollo sostenible": diez principios de responsabilidad social y medioambiental, divulgación pública de sus acciones respecto de dichos principios y con verificación independiente. Por supuesto, el ICMM es también un instrumento para generar conocimientos que favorecen a las empresas, y podría ser visto como una variante de "lavado-verde" para proteger su cuota del mercado. Cualquiera sea el caso, el hecho de comprometerse con estos principios permite otro punto de influencia y escrutinio público

¹⁰⁴ MMSD: *Breaking New Ground: Mining, Minerals and Sustainable Development. Report of the MMSD Project*. Londres: Earthscan, 2002.

¹⁰⁵ Banco Mundial: *Striking a Better Balance-The World Bank Group and Extractive Industries: The Final Report of the Extractive Industries Review*. World Bank Group Management Response. Washington, D. C.: Banco Mundial, 2004.

¹⁰⁶ Pegg, *op. cit.*, 2006.

por parte de grupos externos y activistas (por ejemplo, War on Want).¹⁰⁷ El ICMM se ha visto también obligado a enfrentar los argumentos de la tesis sobre “la maldición de los recursos”.¹⁰⁸ No obstante que ellos expliquen los problemas como resultado, principalmente, de la incapacidad de los gobiernos y la debilidad de las instituciones sociales antes que como consecuencia de la expansión minera *per se*, también reconocen que los efectos planteados en esta tesis *a veces* se ven en la práctica. Así, una posible lectura de esta respuesta del sector podría ser la siguiente: al reconocer que hay elementos de la tesis de “la maldición de los recursos” que se dan en la práctica, que éstos generan movilizaciones sociales y que el efecto tanto de tal “maldición” como de las movilizaciones es amenazar la viabilidad de las inversiones a gran escala, las corporaciones ahora son más conscientes de la necesidad de identificar medidas no solo para promover la expansión del sector minero sino también para asegurar que ese crecimiento fomente el desarrollo.

Replanteando debates nacionales en Latinoamérica

La escala más interesante en la cual se puede observar la relación entre la protesta, la movilización y los debates sobre minería y desarrollo es la nacional, y aquí Latinoamérica presenta un rango amplio de escenarios. En un extremo están países como Honduras y Guatemala, donde, aun con presencia de activismo y protesta, los procesos de expansión minera han evolucionado más o menos en la forma deseada por las empresas, las embajadas y las agencias de cooperación bilateral.¹⁰⁹ En el extremo opuesto aparecen casos como Ecuador y Bolivia, donde activistas y movimientos sociales han pasado a ser parte del Gobierno y, con ello, han introducido sus preocupaciones sobre la expansión minera en las agendas públicas. En estos casos las instituciones gubernamentales han servido para dar mayor cabida a las preocupaciones de los movimientos y abrir nuevos espacios públicos propicios para un debate sobre la relación entre minería y desarrollo. Entre estos dos extremos hay países como el Perú, donde la protesta y el activismo han moldeado claramente el debate sobre expansión minera y gobernanza, pero donde, en última instancia, cambia muy poco en el ámbito de las políticas públicas sobre regulación de la minería y su relación con el desarrollo.

¹⁰⁷ War on Want: *Fanning the Flames. The Role of British Mining Companies in Conflict and the Violation of Human Rights*. Londres: War on Want, 2007.

¹⁰⁸ ICMM, *op. cit.*, 2006.

¹⁰⁹ El papel de ciertas embajadas y programas de cooperación en facilitar la expansión neoliberal de la minería y de las inversiones de empresas de sus países no debería subestimarse. La Embajada canadiense cumplió un rol importante en Ecuador y Honduras y, en el caso del Perú, un grupo de embajadas trabajaron juntas.

Si bien cada contexto nacional tiene sus particularidades, una lectura transversal de los diversos casos sugiere que hay mucho más posibilidad de que los movimientos puedan promover ideas que se traduzcan en cambios sustantivos y sostenidos en la manera en que la expansión minera está gobernando, cuando los mismos movimientos pasan a formar parte del Gobierno. Tal efecto requiere que las redes de activistas, los movimientos sociales y los partidos políticos estén articulados.¹¹⁰ Tal como demuestran los debates en Ecuador durante el 2008, ciertas constelaciones de fuerzas pueden llevar a situaciones en las cuales las discusiones sobre “la maldición de los recursos” o sobre las relaciones entre expansión minera, medio ambiente y conflicto social conduzcan a reformas constitucionales. De hecho, en algún momento el debate del proceso constituyente llegó a sugerir que la minería a cielo abierto debía prohibirse en el territorio ecuatoriano o que, al menos, debían establecerse cláusulas constitucionales que restringieran significativamente las posibilidades de expansión. Aunque el producto final no fue tan radical, el mismo debate — junto con las tensiones que éste causó entre el Presidente de Ecuador y el Presidente de la Asamblea Constituyente — hizo aun más pública la discusión sobre la minería.

Cambiando trayectorias territoriales

Las protestas más enérgicas sobre minería ocurren en aquellos territorios directamente afectados. Es allí donde las tierras de pastoreo se pierden, la oferta de agua se ve comprometida, se pelean los empleos, se desplaza la minería artesanal, y donde el ruido, el polvo y el traslado peligroso de productos mineros forman parte de la vida diaria de las poblaciones. Son estas experiencias y las expectativas que se generan las que, muchas veces, producen conflicto en situaciones de expansión minera. Tales conflictos no solo enfrentan a opositores y defensores de la minería, sino que, además, se dan entre diversos grupos que tratan de obtener las mayores ventajas de un proceso de expansión minera. Con frecuencia, los conflictos recogen rivalidades, fragmentación y diferencias ya existentes, y lo que hace la minería es exacerbarlas. Por lo tanto, la protesta generada en torno a la minería influye sobre la dinámica territorial, pues cambia el balance y el ambiente socio-político, en muchos casos debilita las instituciones locales, y da lugar a que se establezcan elementos que luego pueden conducir a una reproducción de “la maldición de los recursos” a escala local.¹¹¹

¹¹⁰ Crabtree, J.: “Social Movements and Political Parties: Comparisons from Peru and Bolivia”. Presentación en el seminario sobre Territorio, Conflictos y Desarrollo. St. Antony's College, Oxford, 2 de mayo del 2008.

¹¹¹ Bebbington *et al.*, *op. cit.*, 2007.

La protesta *puede* conducir a cambios en las prácticas de las corporaciones. En la mina, los patrones de expansión podrían responder a la protesta en la medida en que la mina demora en establecerse en determinadas áreas donde hay mayor resistencia, mientras expande actividades en otras áreas donde ésta es menor. La protesta o la anticipación a la protesta han hecho también que las empresas incrementen sus inversiones en cuidados ambientales y programas de responsabilidad social —aun cuando a veces éstos puedan verse como instrumentos para debilitar a ciertas organizaciones sociales—. Hasta qué punto se da uno u otro de estos efectos, depende, por supuesto, de muchos factores. Uno primero es el nivel de cohesión de la protesta; así, en situaciones en las que los movimientos son frágiles o fragmentados, es probable que las empresas hagan mucho menos por introducir cambios en sus políticas. Un segundo factor es la cultura corporativa y los diversos estilos y capacidades que caracterizan a las empresas. Aunque éste es un tema poco estudiado todavía, es evidente que las empresas no son todas iguales.¹¹² Las *junior* de menor escala operan dentro de horizontes temporales cortos y son menos proclives a adaptarse al cambio, como lo son también algunas empresas grandes que se muestran reticentes a introducir cambios de fondo —piénsese otra vez en La Oroya—. Sin embargo, otras compañías transnacionales han mostrado cierta inclinación para adaptar sus prácticas y, reconociendo que tener una mala reputación puede reducir sus posibilidades de negocios, han incrementado sus inversiones para contribuir al desarrollo local, han generado más empleo en el lugar en el que se encuentran y han sido más serias en buscar acuerdos negociados con la población.¹¹³

Mientras la respuesta de muchas poblaciones locales a la minería se caracteriza por la ambivalencia, en otros casos se ha mostrado una oposición más o menos unificada. Ahí donde tal oposición ha surgido durante la fase de exploración,¹¹⁴ se ha logrado parar la expansión minera, con lo cual se mantiene el carácter agrario de los territorios. Algunas experiencias han incluido la realización de procesos de consulta (referéndums) organizados por las poblaciones locales para medir la opinión de los lugareños respecto de la presencia de la minería, con casos emblemáticos como los de Tambogrande, Huancabamba y Ayabaca en Piura (Perú), Esquel en Argentina y Sipacapa/San Marcos en Guatemala.¹¹⁵ Estos casos, aunque pocos, han pasado a ser

¹¹² Jenkins y Yakovleva, *op. cit.*, 2006.

¹¹³ Thorp, R.: "Impacto minero y pobreza". *El Comercio*, Lima, 18 de febrero del 2008.

¹¹⁴ Una vez que la mina está en operación, lo que hace la protesta es negociar la forma en que se debe dar la explotación, y no si ésta debe continuar.

¹¹⁵ Véase Haasrstad y Floysand, *op. cit.*, 2007. Bebbington y Burneo, *op. cit.*, 2007. Bebbington *et al.*, *op. cit.*, 2007.

paradigmáticos para el trabajo de los activistas, pues demuestran que la minería *puede* ser detenida.¹¹⁶

El significado de tales casos va más allá de los territorios particulares en los cuales éstos se desarrollan —por razones que llegan al corazón de la relación entre neoliberalización y democracia—. Éstos son casos en los que las poblaciones argumentan que son ellas quienes deben determinar el tipo de desarrollo que debiera darse en sus territorios, y que su opinión mayoritaria debe pesar más que la de una empresa minera o que las preferencias políticas de algunos ministerios comprometidos con modelos de desarrollo basados en el crecimiento económico, la liberalización del mercado y la inversión directa extranjera. Así, tales poblaciones desafían a gobiernos (y corporaciones) a explicitar su posición en cuanto al balance deseable entre las preferencias del Gobierno Central, los derechos de la inversión privada y la democracia participativa local en la determinación de la trayectoria del desarrollo en un territorio dado. No obstante ello, hay que reconocer también que las consultas locales tienen limitaciones, porque los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo son otorgados por los gobiernos centrales, y cambiar esta situación requeriría modificaciones constitucionales que las protestas locales no tienen capacidad de promover.¹¹⁷

Las mencionadas protestas llaman la atención sobre la debilidad de la regulación del sector minero y la ausencia de una seria planificación espacial y ecológica de la expansión de las industrias extractivas. Y aunque a veces han inducido respuestas gubernamentales que tienden al autoritarismo,¹¹⁸ en otros momentos parecen haber abierto ciertos espacios que podrían llevar hacia una regulación más racional del sector, como lo muestran, por ejemplo, los argumentos alrededor de la Constitución ecuatoriana. La resolución final de estos debates marcará la pauta para una definición sobre cuáles van a ser —en el sector minero— las relaciones entre neoliberalización, reforma del Estado y democracia.

CONCLUSIONES

En la medida en que las economías de China, India y otros países continúen creciendo con las tasas hasta ahora observadas, se espera que la demanda

¹¹⁶ Estos casos también han influido en la legislación de otras zonas. Luego del referéndum de Esquel, otras provincias argentinas produjeron legislación minera más restrictiva.

¹¹⁷ Así, tal régimen de asignación de derechos de propiedad incrementa las opciones de que la protesta se vuelva violenta, pues las posibilidades de cambio por medio de procesos políticos ordinarios se reducen. Agradecemos a uno de nuestros comentaristas por esta observación.

¹¹⁸ Bebbington y Burneo, *op. cit.*, 2008.

por minerales, materiales de construcción e hidrocarburos también siga creciendo; esto llevará a una expansión geográfica mayor de las actividades extractivas con creciente participación global de empresas basadas en China, India, Brasil y Rusia. Un escenario de este tipo levanta una serie de cuestionamientos de política, investigación y teoría. En esta sección final se abordan aquéllos que, en nuestra opinión, son fundamentales.

Primero, hay que considerar algunos de los retos medioambientales que la expansión minera trae consigo. Casi por definición, la expansión abarcará nuevos territorios; la experiencia latinoamericana enseña que esos nuevos territorios tienden a ser ecológicamente vulnerables.¹¹⁹ Algunos de estos proyectos afectan cabeceras de cuenca, y otros están ubicados cerca o en áreas glaciares. También se ven proyectos para depósitos de grado bajo que requieren la remoción de grandes cantidades de roca y el uso de mayores cantidades de agua. En el área andina, y en contextos de rápido desglaciamiento donde se requiere una gestión cuidadosa del agua para un desarrollo sostenible, la expansión conducirá a conflictos por un recurso que es fuertemente disputado.¹²⁰ Mientras las compañías mineras insisten en que su uso de agua es altamente eficiente, las comunidades y los activistas se mantienen incrédulos y los hidrólogos señalan que la remoción de grandes partes de roca en zonas de cabecera de fuentes de agua puede tener efectos no lineales en la disponibilidad de agua en zonas más bajas.¹²¹ Aquí hay toda una agenda para la investigación, que se ubica en la interfase entre la economía política del desarrollo y la hidrología; sería no solo un programa de investigación con un potencial para abordar temas prácticos y de política, sino también una oportunidad para pensar en términos teóricos sobre nuevas formas sociales de producción de naturaleza.¹²² Esto ofrece, asimismo, una serie de conexiones por ser exploradas entre expansión minera, manejo público y privado del riesgo, y procesos de modernización ecológica.

Estas transformaciones también requieren mayor trabajo sobre el surgimiento y consecuencias de los movimientos sociales —un terreno que le resulta más conocido a la ecología política—. La expansión minera conti-

¹¹⁹ Por ejemplo, véase WRI: *Mining and Critical Ecosystems. Mapping the Risks*. Washington, D. C.: World Resources Institute, 2003.

¹²⁰ En zonas más húmedas, los problemas de agua son diferentes. En la medida en que el cambio climático está afectando considerablemente la caída de aguas, el manejo de residuos y contenedores es un reto, pues existe una gran posibilidad de que las aguas se contaminen y las estructuras de contención colapsen.

¹²¹ Mark Williams, Universidad de Colorado, comunicación personal, octubre del 2006.

¹²² Castree, N. y B. Braun (editores): *Social Nature: Theory, Practice and Politics*. Oxford: Blackwell, 2001.

nuará induciendo nuevas formas de conflicto social, gran parte de las que estarán ligadas a la presión por el acceso y uso del agua. Y ello no solo debido a que el agua es fundamental para las estrategias de vida de las poblaciones locales, sino también porque es probable que la preocupación respecto del acceso seguro al agua de buena calidad articule movimientos en un *spectrum* geográficamente amplio (articulando actores rurales y urbanos a lo largo de la cuenca hidrográfica), así como políticos (articulando actores radicales y reformistas). En este sentido, el tema agua tiene mucho más poder de articulación que otros como la propiedad de tierras rurales, los derechos indígenas, la soberanía o el abuso de corporaciones transnacionales, que tienden a ser preocupaciones de grupos sociales mucho más restringidos.

Alrededor de este punto hay muchos temas que merecen mayor investigación. Para los movimientos en sí mismos, es fundamental mirar las condiciones bajo las cuales sus objetivos pueden ser institucionalizados y cuáles son las estrategias por seguir para ello. Tal vez para la teoría del desarrollo, las preguntas más importantes se den en torno a la relación entre movimiento social, naturaleza y economía política. Las interacciones entre estos tres ámbitos constituyen un proceso eminentemente geográfico, pues sus resultados no solo dan lugar a diferentes tipos de relaciones entre el medio ambiente y la sociedad, sino que estas relaciones también varían de acuerdo con el contexto nacional e internacional en el que ocurren. Además, estas variaciones a través del espacio tienen relación entre sí, en tanto están insertas en los mismos flujos globales de capitales, formas internacionales de regulación y redes transnacionales de activistas y profesionales vinculados a temas de minería y desarrollo. Obviamente, el sector minero no es el único en el que se producen estos procesos —de hecho, hay un trabajo creciente en esta línea sobre cadenas de mercancías en otros sectores—. No obstante, el sector minero es tal vez especial y específico en el sentido de que, en comparación con otros sectores, genera formas más complejas de protesta social; y, como tal, provee un espacio fructífero para reflexionar sobre la forma cómo la economía política y la movilización social se coproducen y, al mismo tiempo, producen geograffas del desarrollo.

Tercero, estos procesos presentan un contexto interesante para analizar y comparar procesos de construcción del Estado y de democratización, bajo modelos neoliberales y contextos que pretenden ser post-neoliberales (Ecuador, Bolivia). El sector minero ha visto reformas institucionales pro inversión que han tenido fuerte repercusión en la capacidad del Estado para gobernar. Tales reformas han dado lugar a regímenes en los cuales los pagos por regalías son bajos, en los que los ministerios responsables de promover la inversión son también responsables de la regulación medioambiental, donde las relaciones privadas juegan un papel cada vez más importante en la

administración de fuerzas de seguridad, y en los que los instrumentos para el ordenamiento de la expansión minera han sido debilitados o eliminados.¹²³ La relación entre tales instrumentos regulatorios y la protesta social puede fluir en dos direcciones. Por un lado, en ausencia de regulación se pueden generar protestas si la expansión minera se ubica en áreas sensibles donde un proceso “racional” y participativo de ordenamiento territorial juzgaría que es inapropiado. Por otro lado, la presión política ejercida a través de la protesta podría ser una condición *sine qua non* para que se generen instituciones regulatorias más inclusivas. La intensidad del conflicto en el sector minero permite que uno explore hasta qué punto la protesta podría inducir instituciones estatales que favorezcan una regulación social y medioambientalmente más inclusivas en el sector, así como una distribución más equitativa del valor generado en la minería.

Esto nos devuelve al punto de partida de este artículo: “la maldición de los recursos naturales”. Aunque la literatura ha demostrado que esta tesis no es inherente a la expansión mineral, hay suficiente evidencia que demuestra que la *realpolitik* del sector lleva a prácticas que no facilitan escapar de la “maldición” ni permiten abordar cuestiones de gobernanza antes de que se inicie un proceso de expansión minera. En ese contexto, no debería sorprender que la expansión continúe siendo conflictiva. El reto analítico aquí es entender hasta qué punto y de qué forma la protesta y el activismo pueden contribuir a construir salidas a “la maldición de recursos” y evitar una situación de convivencia perversa entre extracción poco regulada y conflicto generalizado, lo que tendría serias repercusiones para el medio ambiente, la economía, la sociedad y la construcción del Estado.

¹²³ Uno de estos casos extremos es Ecuador, donde, en abril del 2008, la ley era tal que ante un requerimiento de concesión por una empresa o persona, el Estado tenía que otorgarla. Una vez dada la concesión, ésta podía ser renovada por treinta años o a perpetuidad. Esta norma significaba que el Estado ecuatoriano estaba legalmente inhabilitado para gobernar sobre la expansión minera.

Fernando Eguren

LA REFORMA AGRARIA EN EL PERÚ

Hace cuarenta años, en 1969, se inició en el Perú una reforma agraria radical que expropió a todos los grandes terratenientes —modernos o tradicionales— de la costa y de los valles y altiplanos andinos. En cinco años —la aplicación de la reforma se prolongó hasta 1975— desapareció el régimen de hacienda, una institución secular. En esos años se realizaron varias reformas agrarias en los países de Sudamérica, aunque solo la chilena podría compararse con la peruana en profundidad.

Este artículo se centra en la reforma agraria peruana, pero intenta ubicarla en un contexto regional más amplio: se harán referencias a países de la región andina (Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia y Chile).

Una mirada de largo plazo hacia atrás, hacia las décadas de 1960 y 1970, nos permite apreciar cuánto ha cambiado el problema agrario. Fue el periodo en el que las reformas agrarias formaron parte de las agendas políticas de un buen número de países de América Latina.

EL CONTEXTO LATINOAMERICANO

Comparado con otros continentes, América Latina ha sido pródiga en reformas agrarias. La primera del siglo XX fue el eje de la Revolución mexicana, iniciada en 1910. En realidad, esta Revolución comenzó una reforma agraria que se fue aplicando por periodos a lo largo del siglo XX, con retrocesos

importantes, como la modificación constitucional de 1992 que permitía al ejido la transferencia de sus tierras a terceros.¹

La reforma agraria boliviana fue, como la mexicana, resultado de una insurgencia popular, iniciada en 1950, en la que cupo al movimiento campesino un papel crucial en el derrocamiento de un gobierno militar. La reforma agraria tuvo el sello radical de un movimiento social en auge y victorioso, lo que hizo posible la derrota de los terratenientes y el quiebre de la legislación vigente.

Todavía en 1954 parecía que no podía hacerse una reforma agraria fuera de un proceso revolucionario. Ese año fue derrocado el gobierno democrático de Jacobo Arbenz en Guatemala por querer hacer una reforma agraria que afectaba a grandes plantaciones de propiedad de estadounidenses.

La Revolución cubana, que conquistó el poder en 1959 al derrotar al gobierno dictatorial de Fulgencio Batista, hizo una reforma agraria en el marco de transformaciones sociales y económicas mucho más amplias. La última reforma agraria que salió de una insurrección fue la ejecutada luego de la victoriosa Revolución sandinista en Nicaragua a comienzos de los años 1980.

Pero en la década de 1960 ya la reforma agraria fue incorporada en las plataformas políticas de un buen número de gobiernos de la región y de los partidos políticos —aun los conservadores— que aspirasen a acceder al poder.

¿Qué circunstancias explican el giro de considerar la reforma agraria como un acto revolucionario que debía ser aceptado, aun con reticencias, por los gobiernos y los partidos políticos no solo de izquierda sino también de centro-derecha?

En el curso del siglo XX el problema agrario en la región era considerado básicamente un problema de concentración de la propiedad de la tierra. En Chile, el 7% de las explotaciones agropecuarias controlaban el 81% de las tierras; en el Perú, el 1% era propietario del 82% de las tierras; en Ecuador, menos del 0.5% concentraba el 45% de las tierras, y así en otros países (véase el cuadro 1). Desde la perspectiva de las clases modernizantes, esta concentración de la propiedad determinaba el atraso de la agricultura y la permanencia de relaciones laborales semif feudales, y obstaculizaba el desarrollo económico, principalmente de la industria. En las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial la economía capitalista internacional se encontraba en plena expansión, lo que ofrecía oportunidades a los países como el Perú, siempre y cuando se modernizaran. Los terratenientes tradicionales eran crecientemente percibidos como un sector social que obstaculizaba esta modernización. Sectores más progresistas y democráticos ponían el acento

¹ Un año después, la nueva Constitución del Perú levantó la protección a las tierras de las comunidades campesinas —institución similar a los ejidos—, modificando una política asumida por el Estado desde la Constitución de 1920.

en la injusticia del estado de cosas; sostenían que la posesión de la tierra debía cumplir una función social y no solo económica, que no era posible construir una democracia sobre esas bases y que era necesario que el Estado reemplazase a los terratenientes en el control de amplios territorios.

Cuadro 1
Concentración de la propiedad de la tierra: Número y superficie de las explotaciones agrícolas multifamiliares grandes (Porcentajes)

País	Número de explotaciones agrícolas*	Hectáreas
Argentina (1960)	0,8	36,9
Brasil (1950)	4,7	59,5
Chile (1955)	6,9	81,3
Colombia (1960)	1,3	49,5
Ecuador (1960)	0,4	45,1
Guatemala (1950)	0,1	40,8
Perú (1960)	1,1	82,4

Fuente: Solon, Barraclough y Juan Carlos Collarte: *El hombre y la tierra en América Latina*. Santiago de Chile: Ed. Universitaria, 1972.

* Explotación "multifamiliar grande" definida como "explotaciones lo bastante grandes para suministrar trabajo a más de 12 personas".

El movimiento campesino, por su lado, bastante amplio e intenso en varios países, reclamaba el acceso a tierras que en muchos casos les habían sido sustraídas a lo largo de la historia para establecer haciendas. Esta reivindicación no solo era un acto de justicia, sino también la manera de salir de una pobreza secular y de formas de opresión anacrónicas e insostenibles. Aun más: el movimiento campesino también buscaba romper aquellas relaciones extraeconómicas —que por facilidad llamaré semif feudales— que impedían mejores términos de vinculación con el mercado. El movimiento campesino reclamaba, pues, no solo tierras, sino también mejores condiciones laborales, acceso libre a los incipientes mercados, intermediados por los terratenientes, y su reconocimiento como ciudadanos. En este sentido, fue también un movimiento modernizador.

A esta confluencia de circunstancias favorables a la ejecución de reformas agrarias —desarrollismo en ascenso, modelo económico industrialista, movimientos campesinos, presiones democratizadoras— se sumó la evolución del contexto internacional. En plena Guerra Fría, la victoria de la Revolución cubana, en la que los campesinos cumplieron un importante papel, podía ser

percibida por el campesinado pobre de otros países como un modelo por seguir, lo que constituía un riesgo potencial para el *establishment* político de la región. Para reducir este riesgo, reformas agrarias planeadas y ejecutadas desde los gobiernos cumplirían la función de válvulas de escape a potenciales intentos revolucionarios similares. Los países conformantes de la OEA — Cuba excluida —, liderada por los Estados Unidos y bajo la sombrilla de la Alianza para el Progreso del presidente Kennedy, acordaron, en 1961, ejecutar reformas agrarias. Así, con diferentes grados de decisión política y de radicalidad, los gobiernos de varios países de la región iniciaron dichas reformas.

Como era de esperar, también hubo oposición. No es casualidad que en Ecuador y el Perú las principales leyes de reforma agraria hayan sido dadas por gobiernos militares y que, en este último país, haya sido ejecutada íntegramente por ellos.

Leyes de reforma agraria

Bolivia	1953 (R), 1996 (Ley INRA) 2009 (Constitución)
Chile	1962, 1967
Colombia	1930: Ley 200 (antecedente) 1961: Ley 135 (INCORA) 1968: Ley 1 1994: Ley 160 (negociación voluntaria de tierras)
Ecuador	1964 (GM), 1970, 1973 (GM), 1979
Perú	1962 (GM), 1964, 1969 (GM)
Venezuela	1960

Nota: R: Revolución; GM: Gobierno Militar.

EL CONTEXTO PERUANO

Las circunstancias generales favorables a las reformas agrarias en la región tuvieron expresiones particulares en cada país. En el Perú éstas fueron, brevemente, las siguientes:

La modernización de los espacios rurales

Primero, la modernización de los espacios rurales, claramente visible al menos desde la década de los cuarenta del siglo pasado. En segundo

lugar, la preocupación de las élites urbanas por el descontrolado proceso migratorio del campo a las ciudades, particularmente la capital, Lima. Tercero, el fortalecimiento de una burguesía urbana más orientada a la industria y los servicios. Cuarto, la intensidad y carácter masivo del movimiento campesino. Finalmente, en el marco de la Guerra Fría, un contexto internacional favorable, dispuesto no solo a apoyar sino incluso a promover reformas que pudiesen evitar procesos revolucionarios, como ya se mencionó.

En las décadas previas a 1960 —año que inicia el periodo de reformas agrarias— había dos procesos de modernización rural en marcha en el Perú. El primero fue el emprendido, en algunos casos desde fines del siglo XIX, por los propios hacendados, que fueron transformándose en empresarios agrarios. Si bien este fue un proceso que se dio sobre todo en la costa, ocurría también, con mucha menor intensidad, en algunos lugares de la sierra.

Las movilizaciones campesinas

El segundo proceso modernizador, menos percibido y analizado, fue el emprendido por campesinos en muchos lugares del país, y dio lugar a importantes y masivas movilizaciones. El régimen de la hacienda tradicional, que había organizado durante largos años la economía y la sociedad rurales, estaba en franco proceso de decadencia, incapaz de resistir tres procesos simultáneos: (a) la expansión de las relaciones de mercado en el ámbito rural, que resquebrajó su control sobre las economías cerradas locales; (b) la presión de los campesinos por acceder a las tierras de las haciendas, tanto por reivindicaciones históricas (“recuperación, no invasión”) como por la necesidad de acceder a nuevas áreas agrícolas y ganaderas; (c) finalmente, el fortalecimiento de las élites económicas modernas urbanas, que agudizaba aun más el debilitamiento relativo de la influencia política y social de los terratenientes y su impacto sobre el Estado.

Quizá el caso más notable y el movimiento más publicitado haya sido la rebelión de los colonos de los valles de La Convención y Lares, en la selva alta del departamento del Cuzco, contra los gamonales, que culminó en la transformación de una sociedad semifeudal en otra mucho más moderna, capitalista y de ciudadanos, que es la que hoy existe, y cuya columna vertebral está constituida por los pequeños agricultores comerciales, predominantemente cafetaleros. Pero no fue el único caso: las intensas y extensas movilizaciones campesinas de fines de la década de 1950 y comienzos de la de 1960, sin las que no pueden explicarse las reformas agrarias posteriores, no se orientaron solamente a acceder a las tierras de los latifundios, sino también

a liquidar los obstáculos económicos y sociales que impedían que al menos un sector importante de campesinos —los llamados convencionalmente ricos y medios— progresaran, pues la modernización y la ampliación de los mercados en el medio rural no eran posibles con terratenientes tradicionales y gamonales.

Antes de la reforma agraria iniciada en 1969 por el gobierno conducido por el general Juan Velasco Alvarado (1968-1975) había, pues, dos procesos modernizadores, encabezado cada uno por un sector social diferente: la modernización de las haciendas, a cargo de los hacendados-empresarios, y la modernización del espacio rural de la sierra, dirigido por los campesinos ricos y medios. En la literatura en boga hace algunos años estos dos procesos eran denominados, respectivamente, la “vía junker” y la “vía campesina” de desarrollo capitalista de la agricultura.

El censo de 1961

Por otro lado, en 1961 se realizó un censo agropecuario que puso números a una situación conocida: la gran concentración de la propiedad de la tierra (véase el cuadro 2). Esta información, en un contexto en el que la reforma agraria era considerada una necesidad por muchos y diversos sectores sociales y políticos latinoamericanos (salvo los más conservadores y los mismos terratenientes) y que los propios organismos internacionales recomendaban para evitar revoluciones como la cubana, alimentó argumentos a favor de su realización.

Es interesante anotar que los resultados del censo fueron de alguna manera manipulados políticamente, pues en el grupo de grandes unidades agropecuarias (UA) estaban consideradas muchas comunidades campesinas. Si éstas hubiesen sido separadas de las grandes, que eran las haciendas, el dato “el 0,1% de las unidades agropecuarias tienen el 61% de las tierras” sería mucho menos espectacular, y su impacto político, menor.

En la década de 1950 la migración del campo a la ciudad era ya un fenómeno suficientemente masivo y persistente como para preocupar a las élites urbanas. Lima creció vertiginosamente. El gobierno conservador de Manuel Prado (1956-1962) formó una Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda, que expresaba precisamente la preocupación por un mundo rural estancado y opresivo, sobre todo en la sierra, dominado por la hacienda tradicional, que expulsaba población hacia las ciudades, en especial a la capital, Lima, cuyo casco tradicional fue rodeado de poblaciones de pobres llamadas “barriadas”. Según información censal, la población urbana creció, entre 1940 y 1961, en 3,7% anual (en contraste con un 1,2% rural), y entre este último año y 1972, a razón de 5,1% (0,5% rural).

Cuadro 2
Perú: Número y superficie de las unidades agropecuarias clasificadas
por tamaño, 1961

Tamaño de las UA (Ha)	Número	%	Ha	%
Menos de 1	290.900	34,1	127.869	0,7
1 a 5	417.357	49,0	926.851	5,0
5 a 20	107.199	12,6	879.385	4,7
20 a 100	24.628	2,9	980.058	5,3
100 a 500	8.081	0,9	1'624.643	8,7
500 a 1.000	1.585	0,2	1'065.157	5,7
1.000 a 2.500	1.116	0,1	1'658.636	8,9
Más de 2.500	1.091	0,1	11'341.901	61,0
Total	851.957	100,0	18'604.500	100,0

Fuente: Primer Censo Nacional Agropecuario.

LAS PRIMERAS LEYES DE REFORMA AGRARIA

LA LEY DE BASES DE 1962

La Comisión mencionada del gobierno de Prado dio lugar a un proyecto de ley que nunca se concretó. La primera ley de reforma agraria —llamada Ley de Bases— fue promulgada en 1962 por un gobierno militar presidido por el general Pérez Godoy, que meses antes había dado un golpe de Estado. Esta ley fue promulgada para responder a una situación muy concreta: la exitosa ocupación de las tierras de haciendas en los valles de La Convención y Lares por los colonos ya mencionada. Solo se aplicó en dicha región y convalidó la situación de hecho, con lo que legalizó la ocupación.²

LA LEY DE REFORMA AGRARIA DE 1964

El nuevo presidente, Fernando Belaunde, elegido en 1963, había ofrecido, en su campaña electoral, una reforma agraria. No sorprendió por ello que cuando asumió el poder, a mediados de ese año, las movilizaciones campesinas arreciaran y se multiplicaran. Su partido, Acción Popular, aliado a la Democracia Cristiana, negoció un proyecto de ley cuya radicalidad quedó muy mermada por la oposición de la alianza parlamentaria —que

² Fioravanti, Eduardo: *Latifundio y sindicalismo en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1976.

hacía mayoría en el Congreso— entre la Unión Nacional Odriista, en la que importantes hacendados ejercían una influencia decisiva, y el APRA. La ley aprobada permitía la expropiación de latifundios tradicionales y aquéllos del sector moderno que mantuvieran alguna forma de explotación no capitalista.³ Su aplicación, sin embargo, fue muy modesta, a pesar de lo cual logró hacer propietarios a los feudatarios de las haciendas de la costa.

EL GOLPE DE ESTADO DE 1968 Y LA TERCERA LEY DE REFORMA AGRARIA, DE 1969

La tercera Ley de Reforma Agraria fue dada en junio de 1969, nuevamente por un gobierno militar. Es pertinente aquí explicar con una cierta amplitud las circunstancias en las que se dio el golpe militar contra el presidente Belaunde, que instaló en el poder al gobierno encabezado por el general Velasco Alvarado.

La ley era más radical que las anteriores, pues no solo consideraba expropiables las haciendas tradicionales, sino todo predio mayor de 150 Ha de tierras de cultivo bajo riego o equivalente, y predios de menor extensión pero que hubiesen incurrido en alguna o varias de una serie amplia de causales. En la práctica, casi cualquier predio privado podía ser afectado. Pero, sobre todo, la ley fue respaldada por la decisión política del gobierno, y su ejecución, facilitada por el poder de las armas, por la inexistencia de instancias políticas y judiciales de control (la Corte Suprema fue intervenida en diciembre de ese año) y la escasa capacidad de oposición de los partidos políticos y de las clases propietarias.

La manera como se inició esta tercera reforma tuvo un gran impacto y contribuyó a neutralizar a los posibles opositores: los complejos agroindustriales azucareros de la costa, cuyos influyentes propietarios eran llamados los “barones del azúcar”, fueron tomados físicamente por representantes del gobierno, con respaldo militar, el mismo día que se promulgara la ley. No era solo que el gobierno mostraba su decisión de afectar en primer lugar a los “barones”, sino que, además, era la señal de que estaba dispuesto a afectar aun a las empresas muy modernas, que no solo eran agrícolas sino que, como industrias, tenían un peso importante en las economías regionales.

Inicialmente los hacendados del sector moderno aprovecharon una rendija de la Ley de Reforma Agraria que permitía la parcelación privada de las haciendas en unidades menores de 150 Ha. La multiplicación de estas

³ Matos Mar, José y José Mejía: *La reforma agraria en el Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, 1980, p. 97.

parcelaciones por iniciativa privada motivó la reacción de los trabajadores, temerosos de perder la posibilidad de ser beneficiarios de la reforma, y la preocupación del gobierno. Después de una bien publicitada resistencia a la parcelación por el sindicato de una de las haciendas frutícolas más modernas, Huando, la ley fue modificada para impedir nuevas iniciativas.

En 1972 el gobierno liquidó además, por una norma legal, la Sociedad Nacional Agraria (SNA), gremio que había representado, desde fines del siglo XIX, a los grandes propietarios de tierras, y que tuvo una considerable influencia en la política hasta antes de la reforma agraria. La supresión de la SNA apenas si provocó la reacción de los asociados, buena parte de ellos ya con sus tierras afectadas, probablemente porque no solo era inútil oponerse, sino por temor a que las condiciones de la expropiación pudiesen ser peores de lo que ya eran.

Sin embargo, medianos agricultores con áreas menores de 150 Ha, temerosos de perder sus tierras, presionaron al gobierno para obtener algún tipo de seguridades contra las expropiaciones. Esto dio lugar a la emisión de certificados de inafectación, entregados a propietarios siempre y cuando no hubiesen incurrido en algunas de las causales de afectación contempladas por la ley.

EL MARCO LEGAL Y POLÍTICO

EL GOLPE DE ESTADO DE 1968

El golpe de Estado del 3 de octubre de 1968 se dio contra un gobierno reformista ya muy desacreditado. El presidente Belaunde no estuvo a la altura de los ofrecimientos gracias a los cuales fue elegido cinco años antes. La reforma agraria que prometió apenas si avanzó en su aplicación y otros hechos, como el incremento del contrabando y el mayúsculo escándalo que acompañó la expropiación de los bienes de una impopular empresa petrolera, la International Petroleum Company, filial de la Standard Oil-Esso de los Estados Unidos, precipitaron el golpe.

Desde inicios de la década de 1960, los militares, particularmente los oficiales del Ejército, tuvieron acceso a una formación desarrollista en lo económico y nacionalista y progresista en lo político, que modificó sus percepciones del país y de su misión. Fueron muy impactados por el movimiento guerrillero que se desarrolló en parte de la sierra y la selva alta a mediados de esa década. Aunque ellos mismos lo liquidaron militarmente, aumentó su conciencia de que estaban llamados a hacer algo por reformar la economía, la política y la sociedad del país, entre otras razones, para evitar futuras insurrecciones armadas. También en esos años los militares percibieron con mayor claridad las conexiones entre el desarrollo socioeconómico y la

geopolítica: un país débil y en conflicto estaba en situación de inferioridad con los países vecinos, algunos de los cuales eran percibidos siempre como rivales.

En el golpe militar el Ejército tuvo un papel mucho más importante que la Marina y la Aviación; papel que, aunque en ocasiones fuera desafiado por las otras armas, se mantendría dominante durante los doce años de régimen militar (1968-1980). La ocasión propicia, ya sugerida, fue el escándalo que acompañó la expropiación de la International Petroleum Company, filial de la Standard Oil-Esso de los Estados Unidos. El gobierno militar, autodenominado Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, disolvió el Congreso, y en diciembre de 1969 toda la Corte Suprema de Justicia, como ya se indicó, fue removida y reemplazada por jueces más dispuestos a aceptar las inevitables violaciones constitucionales de las reformas emprendidas por el gobierno de facto. A partir de ese momento, la única fuente de leyes fue el Poder Ejecutivo.

El golpe militar prácticamente puso fin a la existencia de la Unión Nacional Odriista, mientras que el desprestigio había acompañado al APRA, su aliado, por lo que no tuvo ninguna capacidad de resistir el golpe. Más aun: en los primeros meses del nuevo gobierno, los militares comenzaron a ejecutar políticas sobre temas que durante largos años habían formado parte central del discurso del APRA, entre ellos la expropiación de la IPC, la reforma agraria, el fomento del cooperativismo, la participación de los trabajadores en la gestión y ganancias de las empresas privadas y un papel más interventor del Estado en la economía.

La nueva Ley de Reforma Agraria

En el discurso con motivo de la promulgación de la Ley de Reforma Agraria 17716, el 24 de junio de 1969, el general Juan Velasco precisó los objetivos de esta reforma, que fueron plasmados en los considerandos de la flamante ley. En uno de los pasajes enfatizó que la reforma agraria debía “poner fin a un injusto ordenamiento social que ha mantenido en la pobreza y en la iniquidad a los que labran una tierra siempre ajena y siempre negada a millones de campesinos”,⁴ y que debía cancelar los sistemas de latifundio, reemplazándolos “por un régimen justo de tenencia de la tierra que haga posible la difusión de la pequeña y mediana propiedad en todo el país”. La reforma agraria formaba parte de una propuesta estratégica más amplia: “[...] la reorientación de los recursos de capital hacia la industria [...] cuyo futuro depende decisivamente de la creación de un cada vez mayor mercado

⁴ SINAMOS: Velasco: *La voz de la Revolución*. Lima: SINAMOS, 1972, p. 43.

interno de alto consumo diversificado”, conscientes del “inevitable destino industrial de nuestra patria”.⁵

Además de los propósitos declarados, poca duda cabe de que un objetivo implícito era reducir las tensiones sociales que habían aquejado a la sociedad rural, sobre todo en la sierra, durante una década. Como ya se dijo, las movilizaciones campesinas fueron muy intensas en los años sesenta del siglo pasado, y hubo un preocupante brote guerrillero a mediados de esa misma década.⁶

La izquierda y la reforma agraria

La reforma agraria era parte de la plataforma política de las izquierdas mucho antes de que fuese incorporada a las agendas de los partidos políticos de diferente orientación. Sin embargo, no toda la izquierda apoyó la reforma agraria del gobierno militar. ¿Por qué?

En la segunda mitad de la década de 1960 fue surgiendo un vigoroso movimiento de izquierda de inspiración marxista, joven y ligado a las principales universidades, que dio nacimiento a algunos partidos, entonces llamados “de nueva izquierda”, como una alternativa a los partidos ortodoxos, tanto de la vertiente pro soviética como de la maoísta. Más eclécticos que la izquierda marxista tradicional, tuvieron la capacidad de establecer variadas y sólidas relaciones con el movimiento popular, particularmente el rural. Este sector de la izquierda orientó su acción política a la radicalización de la reforma agraria, y apoyó así al movimiento campesino. La izquierda maoísta, con influencias muy localizadas en ciertas universidades públicas y en algunas comunidades campesinas, se opuso a la reforma agraria calificándola de “pro terrateniente”, consecuente con su consideración de que el gobierno militar era fascista, aun después de las importantes reformas emprendidas por éste. Ello contribuyó a su aislamiento de los sectores del movimiento popular que se beneficiarían simbólica o materialmente de las reformas. La izquierda pro soviética —el Partido Comunista del Perú (PCP)—, en cambio, apoyó al gobierno militar, refrendando de tal modo el respaldo que Cuba y la Unión Soviética dieron al general Velasco.⁷ Este apoyo permitió al PCP afianzarse en el movimiento obrero urbano, sobre el que ya ejercía influen-

⁵ *Ibid.*, p. 48.

⁶ Cabe preguntarnos, sin embargo, cuál ha podido ser la relación entre los cambios producidos por la reforma agraria y la emergencia, hacia finales del gobierno militar, del partido ultraizquierdista Sendero Luminoso, que habría de sembrar el campo de violencia durante la década de 1980.

⁷ En esos años la Unión Soviética fue, además, la principal proveedora de armas del Perú.

cia previamente, que fue beneficiado con la formación de las comunidades laborales establecidas por el gobierno.

Las nuevas expectativas creadas por el inicio de la reforma agraria de 1969 relanzaron el movimiento campesino, luego de que su intensidad hubiese disminuido después de las grandes movilizaciones de los primeros años de esa década. Desde el inicio de esta reactivación, la nueva izquierda logró una importante vinculación con las organizaciones campesinas. Influyó notoriamente en la orientación del movimiento campesino en la sierra y de los asalariados agrícolas de las haciendas de la costa, que estaban organizados en sindicatos y federaciones de valle. Esta vinculación e influencia facilitó la reconstitución, entre 1973 y 1974, de la Confederación Campesina del Perú (CCP), que había sido formada en 1947, pero que en los últimos años se había automarginado por la influencia enclaustradora y excluyente de un pequeño partido maoísta.

Para contrarrestar la influencia de la CCP y la nueva izquierda en el campesinado, y, al mismo tiempo, organizar en su apoyo al número creciente de beneficiarios de la reforma agraria, el gobierno militar creó por decreto ley, en 1972, la Confederación Nacional Agraria (CNA) —al mismo tiempo y en el mismo acto jurídico que disolvía la SNA de los terratenientes— y sus asociadas, las Ligas Agrarias, organizaciones de base territorial integradas por beneficiarios de la reforma. En 1974 había, pues, dos confederaciones nacionales que se disputaban la influencia del movimiento campesino; la una, cercana a las nuevas organizaciones de izquierda, que reclamaban una radicalización de la reforma agraria y propiciaban con ese propósito las invasiones de tierras —la CCP—, y la otra —la CNA— que apoyaba acríticamente las reformas del gobierno.⁸

La reforma agraria llegaría a su fin con el golpe interno, en agosto de 1975, que desplazó al general Velasco de la presidencia. Velasco fue sustituido por quien fuera su ministro de Economía, el general Francisco Morales Bermúdez. La presión por “derechizar” el gobierno no vino, según uno de sus integrantes, principalmente de los partidos ni de los gremios empresariales, deslegitimados y debilitados como estaban, sino de las propias Fuerzas Armadas.⁹ Morales Bermúdez dio así inicio a la llamada “segunda fase”, que gobernaría hasta julio de 1980. Presionado por la sociedad civil y los

⁸ Amainados los ímpetus reformistas del gobierno militar, la CNA se distanciaría de él paulatinamente, hasta romper en 1978.

⁹ Según Héctor Béjar, uno de los principales civiles del equipo de Velasco y parte del núcleo del SINAMOS, el frente que lo desplazó del poder estaba conformado por “la Marina, la Guardia Civil y los mandos de los generales reaccionarios; la acción envolvente de los mismos generales, su complicidad con el Apra y los capitalistas”. En esta alianza, la influencia de los terratenientes expropiados era reducida.

partidos políticos, el gobierno convocó a una Asamblea Constituyente, que dio la Constitución de 1979, y luego a elecciones generales. Los resultados de éstas dieron como ganador a Fernando Belaunde, al que los propios militares habían desalojado del poder doce años antes.

EL CONTENIDO DE LA LEY 17716 DE REFORMA AGRARIA

El contenido principal de la Ley de Reforma Agraria 17716,¹⁰ de 1969, concernía a la definición de los predios rústicos susceptibles de ser afectados, las condiciones de la expropiación, las entidades adjudicatarias y las instituciones encargadas de la aplicación de la reforma.

Los predios rústicos expropiables

La ley consideraba una gama tan amplia de situaciones que permitían definir un predio rústico como expropiable, que la inseguridad se apoderó aun de los propietarios medianos y pequeños. En efecto, eran expropiables:

- Las tierras abandonadas por sus dueños, que quedaron incorporadas al dominio público. Se consideraba tierra abandonada aquella que su dueño había dejado inculta durante tres años consecutivos.
- Las tierras eriazas.
- Las tierras que no se usaban en armonía con el interés social, en cualquiera de los siguientes casos:
 - abandono de la tierra o deficiente explotación, así como el mal manejo y deterioro de los recursos naturales;
 - subsistencia de formas antisociales o feudatarias de explotación de la tierra;
 - condiciones injustas o contrarias a la ley en las relaciones de trabajo;
 - concentración de la tierra de manera tal que constituyese un obstáculo para la difusión de la pequeña y mediana propiedad rural y que determinase la extrema o injusta dependencia de la población respecto del propietario;
 - el minifundio o la fragmentación del predio en forma que determine el mal uso o la destrucción de los recursos naturales, así como el bajo rendimiento de los factores de producción.

¹⁰ La ley fue promulgada el 24 de junio de 1969. Tuvo que ser modificada varias veces, por lo que se hizo un texto único concordado que empezó a regir desde el 18 de agosto de 1970. Es a este texto al que nos referimos en este artículo.

- Los predios o la parte de ellos explotados por feudatarios, pequeños arrendatarios, subarrendatarios y otros agricultores no propietarios.
- Los predios de propiedad de personas jurídicas de derecho privado, excepto los de sociedades de personas. En adelante, las sociedades anónimas y las sociedades en comandita no podrían ser propietarias de predios rurales.
- Todo predio por encima de las 150 Ha de tierras de cultivo bajo riego en la costa (artículo 28.º) y los predios ganaderos en la misma región directamente conducidos que excediesen 1.500 Ha de tierras cubiertas de pastos naturales.
- Según las características locales, entre 30 Ha y 55 Ha en la sierra (artículo 30.º).¹¹

Las condiciones de la expropiación

El gobierno militar fue cuidadoso en subrayar que respetaba la propiedad privada y que, por lo tanto, los predios afectados serían expropiados, no confiscados. Para tal efecto, el Poder Ejecutivo fue autorizado para emitir bonos de la deuda agraria para financiar las expropiaciones.

Las tierras, construcciones e instalaciones eran valorizadas por la Dirección General de Contribuciones. La ley consideraba como justiprecio de los predios afectados que habían sido conducidos directamente, el valor indicado en el autoavalúo efectuado por el propietario para los efectos del pago del impuesto sobre al valor de la propiedad rural correspondiente al año 1968. Aquellos que no habían sido conducidos directamente tenían una valorización menor. El valor de la maquinaria era el valor castigado que figuraba en los libros de contabilidad de la empresa. Como es fácil deducir, este procedimiento perjudicó grandemente a los propietarios afectados, dado que la práctica generalizada era que el autoavalúo de tierras, maquinarias e instalaciones estuviese muy por debajo del valor de mercado. En cambio, la valorización del ganado y plantaciones permanentes se hacía tomando en cuenta los precios promedio del mercado.

Salvo para el caso del ganado, que era adquirido al contado, los pagos a los propietarios se hicieron con bonos, que eran de tres tipos. Los de clase A serían redimidos en 25 años, y devengarían un interés del 6% anual. Estos

¹¹ Posteriormente, en 1975, al inicio de la "segunda fase" del gobierno, los límites se redujeron a 50 Ha en la costa y 30 Ha en la sierra, en un nuevo impulso reformista pero de corta duración, pues después de 1976 el ritmo de expropiaciones se redujo notablemente. Ya no subsistían grandes propiedades privadas.

bonos eran entregados a los propietarios expropiados de los predios que habían sido conducidos directamente. A los propietarios expropiados de tierras que habían sido arrendadas al momento de la afectación se les pagaba con bonos de clase B que devengaban un interés del 5% anual, y también serían redimidos en 25 años. Finalmente, los bonos de clase C, con un interés anual del 4% anual, amortizables en 30 años, serían entregados a los propietarios de predios con tierras ociosas o que habían estado enfeudadas.

La ley autorizaba a los tenedores de bonos a canjearlos por acciones de empresas industriales públicas, o a invertir en empresas industriales, siempre y cuando pusiesen una cantidad equivalente en efectivo. Este mecanismo fue poco utilizado, tanto por lo engorroso del procedimiento como por la falta de voluntad política del gobierno.

A partir de la segunda mitad de los años de 1970, la situación económica del país, siempre sensible a las tendencias de la economía mundial, empezó a deteriorarse. Puesto que los bonos eran nominativos hasta su cancelación final, en pocos años su valor se redujo a montos prácticamente insignificantes, por lo que la reforma agraria ha sido considerada por muchos como semiconfiscatoria. Aun tres décadas después de realizada, grupos pequeños pero activos de antiguos propietarios continúan reclamando un pago que ellos consideran justo. Ninguno de los gobiernos, hasta la actualidad, ha accedido a tales reclamos.

Los predios expropiados eran transferidos a los beneficiarios a través de contratos de compra-venta con el Estado. Éste compraba a los propietarios afectados y asumía la deuda, y luego vendía a los beneficiarios. Estos contratos constituían título suficiente inscribible en los Registros Públicos. Mientras no se cancelaba la deuda, el Estado mantenía la reserva de dominio.¹²

Antes del fin del gobierno militar, se dio un decreto ley que condonó la deuda agraria que los adjudicatarios tenían con el Estado, pero éste continuó comprometido con la deuda que tenía con los propietarios expropiados.

Las entidades adjudicatarias y formas de propiedad

Las tierras fueron adjudicadas a empresas asociativas, comunidades campesinas, grupos campesinos y personas naturales calificadas por la Dirección General de Reforma Agraria.

Se formaron dos tipos de empresas asociativas: las cooperativas agrarias de producción (CAP) y las sociedades agrícolas de interés social (SAIS).

¹² La reserva de dominio fue un argumento del gobierno militar para mantener una tutela sobre las empresas asociativas: técnica y económica en muchos casos, y política en las pocas pero muy importantes cooperativas agroindustriales azucareras.

Las primeras fueron organizadas principalmente en las haciendas agrícolas relativamente modernas de la costa. La propiedad fue entregada colectivamente a los trabajadores que habían sido asalariados permanentes de la hacienda. Éstos, en asamblea, máxima instancia de decisión, elegían a sus órganos directivos (Consejo de Administración) y de fiscalización (Consejo de Vigilancia), y a varios comités especializados. Una estructura paralela, con personal rentado, administraba la empresa. La naturaleza contradictoria de este tipo de organización contribuiría a su fracaso: los trabajadores eran al mismo tiempo asalariados que presionaban por una mayor distribución de los ingresos, y socios, que debían procurar la capitalización de las ganancias.¹³ Con el tiempo, la casi totalidad de las CAP terminaron siendo parceladas en unidades familiares por los propios socios.¹⁴

Las SAIS eran organizaciones empresariales complejas, de segundo piso, creadas en reemplazo de las extensas haciendas ganaderas. Éstas combinaban relaciones de trabajo asalariado — más importantes cuanto más modernas — con diferentes formas de colonato. Para organizar la SAIS, los escasos trabajadores asalariados estables fueron organizados en cooperativas de trabajo. Así, como personas jurídicas, integraron la SAIS. Por su lado, las comunidades campesinas que rodeaban estas haciendas fueron también asociadas como personas jurídicas a la SAIS, con derecho a recibir parte de las utilidades y algunos otros beneficios. Los comuneros individualmente, en cambio, no tenían beneficios directos. La SAIS como tal era la propietaria de los activos de la empresa.

La incorporación de las comunidades a la SAIS se debía a que las tierras de las haciendas ganaderas habían sido históricamente reclamadas por las comunidades circundantes argumentando que les habían pertenecido en el pasado. Durante décadas, las haciendas habían sido asediadas desde fuera por las comunidades y desde dentro por los colonos y pastores. Para evitar la continuación del asedio, fueron incorporadas a la SAIS. En pocos años se mostró que los beneficios recibidos por las comunidades, inciertos por la escasa o nula rentabilidad de la mayoría de estas empresas, no compensaban las ventajas calculadas de una redistribución directa de las tierras. En efecto, la presión ejercida por las comunidades fue irresistible y un gran número de SAIS fueron invadidas o sus áreas reducidas. Años después, la agresiva

¹³ Para el análisis de este problema véase, del autor, *Reforma agraria, cooperativización y lucha campesina*. Lima: Desco, 1975.

¹⁴ Sobre la parcelación de las cooperativas, véase, del autor, "Revisión y balance de los estudios sobre estructuración de empresas agrarias asociativas", en F. Eguren, R. Hopkins, B. Kervyn y R. Montoya (editores): *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA II*. Lima: SEPIA y Universidad de Huamanga, 1988.

intervención de Sendero Luminoso, que obligó a la redistribución de las tierras y del ganado entre los comuneros, aceleró la descomposición de estas empresas. Ahora subsiste apenas un puñado.

Independientemente de las que se beneficiaron al ser incorporadas a las SAIS, las comunidades campesinas también fueron beneficiarias de las tierras adjudicadas. La adjudicación se hacía a la comunidad como tal, siendo incorporadas a las áreas comunales.

Era claro, pues, que la opción dominante de la reforma agraria era la propiedad colectiva, y la organización colectiva de la producción sobre grandes áreas.

En el cuadro 3 se aprecia la distribución de las tierras adjudicadas a estos distintos tipos de organizaciones.

Sean cuales fueran los adjudicatarios, éstos se comprometían contractualmente a cumplir una serie de condiciones, con el riesgo de la rescisión del contrato de adjudicación en caso de incumplimiento. Entre las principales condiciones estaban:

- trabajar la tierra en forma directa;
- tener la vivienda en un lugar compatible con la explotación personal de las tierras;
- no vender, gravar ni transferir por ningún concepto los derechos sobre la unidad adjudicada, sin autorización de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural (DGRA), antes de haber cancelado su precio;
- acatar las directivas de carácter técnico-administrativo de la DGRA.

El mercado de tierras fue prácticamente suprimido, y solo en los años de 1980, y a lo largo de un proceso prolongado, los cambios en la legislación fueron eliminando las restricciones formales a las transferencias de la propiedad de la tierra.¹⁵

Las instituciones encargadas de la aplicación de la reforma

El órgano encargado de dirigir la política de reforma agraria fue el Ministerio de Agricultura, mientras que la ejecución estuvo a cargo de la DGRA.

Se creó el Tribunal Agrario, con sede en Lima, como órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver en instancia definitiva

¹⁵ Este proceso fue analizado por el autor en "Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación", en F. Eguren, M. I. Remy y P. Oliart (editores): *Perú: El problema agrario en debate/SEPIA X*. Lima: SEPIA/Oxfam, 2004. También en línea en: <www.sepia.org.pe/>.

los conflictos y controversias que pudiesen originarse con motivo de la aplicación de la legislación sobre reforma agraria, aguas, tierras eriazas y de selva, y de Derecho Agrario en general. Sus resoluciones eran inapelables. En cada Zona de Reforma Agraria se instaló al menos un Juzgado de Tierras.

En general, el Fuero Agrario fue concebido para beneficiar a los campesinos. Así, las normas legales que tutelaban los derechos de éstos serían aplicadas de oficio por los jueces de tierras y el Tribunal Agrario. Los campesinos tenían derecho a la defensa gratuita.¹⁶

EL PROCESO

ALCANCE DE LAS EXPROPIACIONES

La reforma agraria fue aplicada en la costa y en la sierra. Aun cuando no alcanzó a la selva, en los años del gobierno militar se dieron dos normas importantes relativas al acceso a la tierra y de seguridad de la tenencia. En 1974 el gobierno militar promulgó la Ley de Comunidades Nativas y Promoción Agraria de las Regiones de la Selva Alta y Selva (DL 20653), para regular el acceso a la tierra en la región amazónica. La mayor contribución de esta ley fue el reconocimiento del derecho de los asentamientos indígenas a la propiedad legal de sus tierras. Esta ley declaraba la tierra comunal indígena como inalienable, imprescriptible e inembargable. Sin embargo, reconocía derechos sobre la tierra solo a las comunidades nativas, es decir, a los asentamientos locales y no a los pueblos indígenas en tanto pueblos originarios.¹⁷

¹⁶ La Constitución de 1979, emitida por la Asamblea Constituyente que preparaba la transición del gobierno militar a un gobierno civil elegido, establecía que "[...] mientras se expide la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial, el Fuero de Trabajo y Comunidades Laborales y el Fuero Agrario continúan, en cuanto a su competencia, sujetos a sus respectivas leyes". La nueva Ley Orgánica del Poder Judicial de 1990 suprimió los fueros privativos. En la interpretación de la Comisión Andina de Juristas: "El propósito del gobierno era adecuar el Poder Judicial a los postulados de la reforma económica en marcha desde 1990, la cual estaba inspirada en las recomendaciones del Banco Mundial. Esta misma institución ya consideraba indispensable un poder judicial autónomo como requisito necesario para promover el desarrollo e iniciaba el apoyo a procesos de reforma en diversas partes del mundo". La Constitución de corte liberal vigente actualmente, dada durante el gobierno de Alberto Fujimori en 1993, suprimió este Fuero.

¹⁷ Santos Granero, Fernando y Frederica Barclay: *La frontera domesticada: Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2002, pp. 313-314.

Áreas expropiadas y adjudicadas

Según el Censo Agropecuario de 1972, el área de tierras de cultivo y de pastos naturales del país era de 18,8 millones de Ha. De este total, el 38,3% fue reformado. Estas cifras, sin embargo, no reflejan el real alcance de la reforma agraria, dada la gran diferencia en la calidad de los suelos expropiados y

Cuadro 3
Perú: Áreas expropiadas y adjudicadas, por regiones naturales,
entre 1969 y 1979
(Miles de hectáreas)

	Costa	Sierra	Selva (alta)	Total
Riego				
Total	744,1	491,6	37,8	1.273,5
Adjudicados	397,9	112,9	1,3	512,1
% adjudicado	53,5	23,0	3,4	40,2
Secano				
Total	62,1	1.789,0	566,9	2.418,0
Adjudicados	36,2	539,0	131,8	707,0
% adjudicado	58,3	30,1	23,2	29,2
Pastos naturales				
Total	495,6	14.300,7	332,5	15.128,8
Adjudicados	406,0	5.429,0	155,0	5.990,0
% adjudicado	81,9	38,0	46,6	39,6
Marginales				
Total				
Adjudicados	218,9	828,0	40,1	1.087,0
% adjudicado				
Total	1.059,0	6.908,9	328,3	8.296,1
Total Ha estandarizadas*	411,1	250,0	41,2	702,3

Fuente: Caballero y Álvarez, *op. cit.*, cuadros 1 y 2.

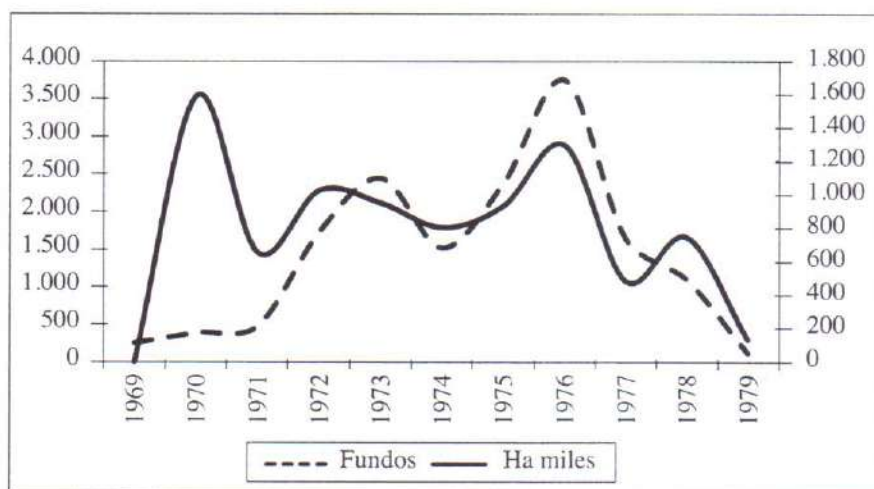
* Excluye las áreas marginales. Para comparar tierras de diferente calidad y significación económica, Caballero y Álvarez estandarizaron las áreas con los siguientes coeficientes:

- 1 Ha de tierra de riego en costa equivale a:
- 1,9 Ha de tierra de riego en sierra
- 1,6 Ha de tierra de riego en ceja de selva
- 4 Ha de tierra de secano en sierra
- 3,4 Ha de tierra de secano en ceja de selva
- 97,2 Ha de pastos naturales en sierra.

los niveles de capitalización — mucho mayores en la costa que en la sierra y ceja de selva — de las regiones (véase el cuadro 3).

En el gráfico 1 se puede observar que en los dos primeros años se expropiaron los fundos de mayor tamaño, lo que correspondía tanto a la lógica misma de la reforma agraria — eliminar los latifundios — como a una estrategia política de debilitar a los terratenientes más influyentes. En 1969, el tamaño promedio del predio expropiado era de 1.719 hectáreas, y de 4.079 al año siguiente. De 1972 en adelante, el promedio se redujo drásticamente, cuando la mayor parte de expropiaciones eran predios de tamaño mediano

Gráfico 1
Número de fundos y hectáreas expropiados entre 1969 y 1979



Fuente: Información de las Oficinas de Programación y de Contratos de la Dirección General de Reforma Agraria, en Matos y Mejía, *op. cit.*, p. 171.

Elaboración del autor.

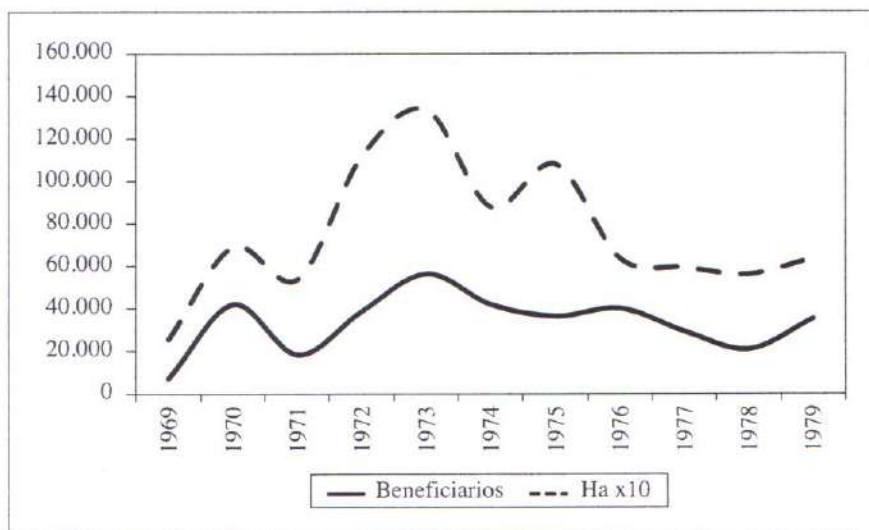
(alrededor de 400 Ha). En 1975, último año del gobierno de Velasco, se había avanzado en la expropiación del 71% del área total de tierras que serían expropiadas, y del 58% de los predios.

Como se muestra en el cuadro 4, fueron las empresas asociativas las adjudicatarias principales.

LOS BENEFICIARIOS

Dados los distintos niveles de evolución social y económica del campo peruano cuando se aplicó la reforma agraria, los “pobres rurales” — término

Gráfico 2
Número de beneficiarios y de tierras
adjudicadas entre 1969 y 1979



Fuente: Información de las Oficinas de Programación y de Contratos de la Dirección General de Reforma Agraria, en Matos y Mejía, *op. cit.*, p. 171.

Elaboración del autor.

más utilizado hoy que en esos años— conformaban un universo bastante heterogéneo. En un estudio que en su momento tuviera repercusión en los medios académicos, Rodrigo Montoya diferenció, recurriendo al Censo Agropecuario de 1961 y a su propia experiencia como antropólogo, relaciones serviles —yanaconaje, aparcería y arrendamiento— caracterizadas por “la relación de dos clases opuestas: por un lado, los terratenientes hacendados serranos; y, por otro lado, los campesinos colonos, en la que éstos poseían tierras de propiedad de aquél, a cambio de rentas en trabajo o productos”.¹⁸ Además, los miembros de las comunidades campesinas serían parte del modo comunal de producción, “[...] en el cual los comuneros, además de sus parcelas propias en la práctica participan de la explotación de la tierra que es de propiedad de la comunidad, apropiándose cada uno individualmente de la producción de cada lote correspondiente”.¹⁹ Al lado de éstos estaban los trabajadores directamente articulados al sistema capitalista: productores independientes, vinculados al mercado, y los trabajadores asalariados.

¹⁸ Montoya, Rodrigo: *A propósito del carácter predominantemente capitalista de la economía peruana actual (1960-1970)*. Lima: Mosca Azul Editores, 1978 [1971], p. 42.

¹⁹ *Ibid.*, pp. 112-113.

Cuadro 4
Adjudicaciones de reforma agraria por tipo de empresas:
- junio 1969-junio 1979

Empresas	Unidades adjudicadas	Extensiones adjudicadas		Beneficiarios	
		Ha	%	N.º	%
Cooperativas	581	2'196.147	25,5	79.568	21,2
Complejos agroindustriales	12	128.566	1,5	27.783	7,4
SAIS	60	2'805.048	32,6	60.954	16,2
EPS	11	232.653	2,7	1.375	0,4
Grupos campesinos	834	1'685.382	19,6	45.561	12,1
Comunidades campesinas	448	889.364	10,3	117.710	31,4
Campesinos independientes	-	662.093	7,7	42.295	11,3
Total	1.946	8'599.253	100,0	375.246	100,0

Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural: *Reforma agraria en cifras*. Documento de trabajo número 06-79. Lima, 1979 (mimeo), en Matos y Mejía, *op. cit.*, p. 182.

Entre los beneficiarios de la reforma agraria se puede mencionar, en primer lugar, a los trabajadores asalariados permanentes de las haciendas más modernas, sobre todo de la costa. Una proporción significativa de estos trabajadores eran sindicalizados, y sus reivindicaciones frente al hacendado se orientaban a lograr mejores condiciones de trabajo en la línea clásica sindical: mejores salarios y viviendas, mejor trato en el trabajo, horarios adecuados, etcétera. A diferencia de los campesinos serranos, no estuvo dentro de sus expectativas demandar derechos sobre las tierras de las haciendas. Gracias a la reforma agraria, y, como ya se indicó, al transformarse estas haciendas en cooperativas de producción, estos trabajadores se convirtieron en propietarios de la nueva empresa, en calidad de socios.²⁰ De esta forma se beneficiaron alrededor de 80 mil trabajadores (véase el cuadro 4). No

²⁰ Estas mismas haciendas tenían, hasta mediados de los sesenta, otro tipo de relación laboral con trabajadores a quienes entregaban una parte de la tierra a cambio de la cual éstos debían trabajar en las áreas de conducción directa de la hacienda o entregar parte de la producción. Esto estaba bastante extendido en las haciendas algodoneras, y eran llamados yanaconas. La reforma agraria de Belaunde (1964-1968) los hizo propietarios.

ocurrió lo mismo, en cambio, con el personal técnico y profesional de más alta categoría — gerentes, ingenieros jefes — que en la mayoría de los casos abandonaron las haciendas cuando lo hicieron los propietarios.

A estos beneficiarios hay que sumar cerca de 30 mil trabajadores de las empresas agroindustriales azucareras. Por su tamaño y complejidad, estas empresas tenían, además de los obreros agrícolas e industriales, un apreciable número de empleados de oficina, de técnicos y profesionales, una parte sustancial de los cuales también fueron beneficiarios en calidad de socios.

En cambio, los trabajadores asalariados temporales no recibieron ningún beneficio de la reforma agraria. Con el tiempo, muchas cooperativas contrataron trabajadores temporales, con salarios muy bajos, para realizar las tareas más duras que eran rechazadas por los socios, elevando así los costos laborales totales de la empresa.

La situación en la sierra era diferente. Como ya se señaló, los beneficiarios de las SAIS fueron tanto los trabajadores asalariados como las comunidades campesinas, mas no los comuneros individualmente. Esta situación cambiaría en los múltiples casos en los que, con el tiempo, las comunidades invadieron tierras de las SAIS para distribuirlas, al igual que el ganado.

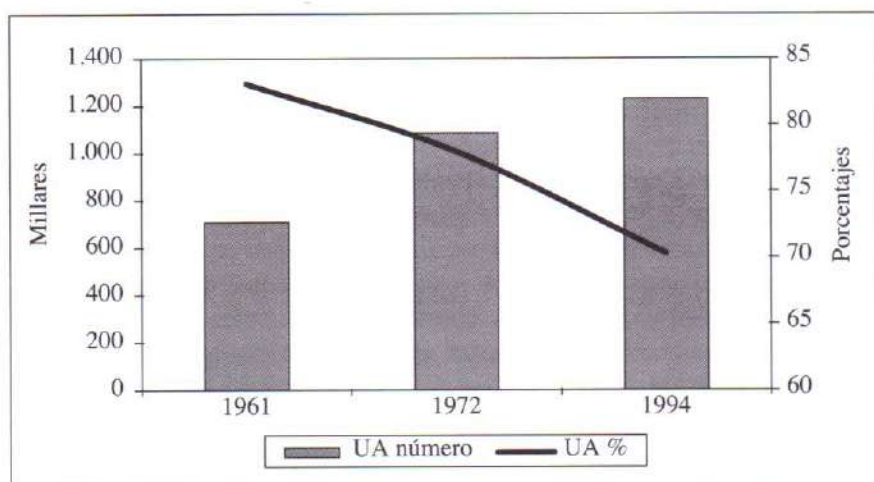
En el caso de algunas haciendas serranas tradicionales, cuyas tierras estaban en su mayor parte en manos de las familias campesinas, se formaron grupos campesinos. Aun cuando las tierras eran poseídas familiarmente, fueron adjudicadas al grupo. En total, unas 45 mil familias recibieron las tierras bajo esta modalidad.

Si bien la reforma agraria eliminó los latifundios privados, no logró resolver el problema del minifundio. Según el Censo Agropecuario de 1972, sobre un total de 1'367.251 UA, algo más del 77% tenían menos de 5 Ha (el 33,6% tenían menos de una Ha, y un 44% entre una y 5 Ha, totalizando 1'060.149 UA). Dos décadas más tarde, el Censo Agropecuario de 1994 registraba un total de 1'745.773 UA, de las cuales el 70% (1'228.342) tenían menos de 5 Ha: algo menos en términos porcentuales, pero más de 168 mil en números absolutos. Este vasto sector no se benefició de la distribución de la tierra, aunque sí de las importantes transformaciones sociales y políticas que sufriera la sociedad rural.

LAS INSTITUCIONES DE LA REFORMA AGRARIA

Para ejecutar la reforma agraria, el gobierno militar creó la DGRA, formalmente subordinada al Ministerio de Agricultura, pero con gran autonomía, al menos en la primera fase del gobierno. Debía realizar "a nivel nacional, la planificación y conducción de la reforma agraria". Con tal objeto se la dotó

Gráfico 3
Perú: Evolución del minifundio 1961-1994



Fuente: INEI: Censos respectivos.

de personería jurídica para que estuviese legalmente capacitada para realizar afectaciones, expropiaciones y adjudicaciones de predios agrarios. La DGRA afectaba, expropiaba y adjudicaba los activos. Para ello contaba con las direcciones de Catastro Rural, Expropiaciones, Adjudicaciones, Colonización y Asentamiento Rural, y Promoción y Difusión.

Con fines de capacitación a funcionarios públicos, dirigentes y organizaciones de base, se creó el Centro de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), directamente dependiente del Ministro de Agricultura.

La encargada de organizar las cooperativas sobre la base de las haciendas expropiadas por la DGRA fue la Oficina Nacional de Desarrollo Cooperativo (ONDECOOP). Dependiente de ésta, el Centro Nacional de Capacitación Cooperativa (CENACOO) asumió el encargo de capacitar a los socios de las flamantes organizaciones, tarea de gran importancia, pues las cooperativas fueron formadas sin que sus asociados supiesen realmente cuáles eran las características de este nuevo tipo empresarial, cómo se organizaba, cómo se definían los cuerpos directivos, cuáles eran los derechos y deberes de los socios, etcétera.

Los intentos de capacitación de CENCIRA y de ONDECOOP fueron largamente desbordados por el carácter masivo de la reforma agraria, la velocidad de su ejecución y los bajos niveles educativos de la mayor parte de beneficiarios. Las consecuencias de esta falta de preparación serían una

de las razones que explican las crisis que aquejaría a las empresas y que las conducirían a su fracaso y disolución.

ORGANIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

La reforma agraria optó por las formas colectivas de producción. Así, el gobierno combinaba su confianza en las ventajas de las escalas de producción, con la capacidad de los trabajadores para sacar adelante las empresas y las ventajas de la acción colectiva. Las haciendas no solo no fueron divididas, sino que en muchos casos se juntaron para conformar empresas de mayor extensión.

Sin embargo, estas formas de organizar la producción no tuvieron el éxito esperado. Debe tomarse en cuenta que la gestión administrativa, financiera, técnica y laboral de las cooperativas de producción era bastante compleja, y por lo general no se contaba con el personal técnico y profesional idóneo. La autoridad en las cooperativas recaía en sus órganos de gobierno elegidos. Esta autoridad era ejercida sobre el personal técnico. Con demasiada frecuencia la administración de la empresa no se orientaba al buen desempeño empresarial, sino a garantizar la redistribución de los ingresos, forzando así la descapitalización de la empresa. Pero esta misma autoridad no era suficiente para garantizar el respeto de las jerarquías en la división interna del trabajo —indispensables para el manejo empresarial—, lo que se expresaba en la indisciplina laboral. Los órganos de gobierno estaban conformados por los propios trabajadores, y no poseían la legitimidad o la fuerza coercitiva suficiente para ser obedecidos por sus propios colegas, los trabajadores “gobernados”. Para sostenerse en el poder era frecuente la recurrencia a relaciones de clientelaje. Al interior de las cooperativas surgieron diversos grupos de interés que se aliaban y competían entre sí. Si agregamos a estos factores la crisis económica que comenzó a aquejar el mundo y el país hacia mediados de 1970, no podía sorprender que las cooperativas fracasasen.

Además de los salarios, en muchas cooperativas sus trabajadores-socios lograron una serie de otros beneficios materiales: servicios de salud, vivienda, educación, transporte, distribución de beneficios en efectivo, etcétera. Esta redistribución, sin embargo, se hizo con frecuencia a costa de la capitalización de las empresas.

En algunas cooperativas se sumaban al salario los pagos en especie. En particular, esta forma de retribución del trabajo siguió una tradición de algunos complejos agroindustriales azucareros, que ofrecían carne y otros alimentos asignados según el número de miembros de la familia del trabajador.

LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Durante los años de reforma no hubo inversiones significativas en el agro orientadas a reforzar el proceso mismo.²¹ Tampoco se adoptaron programas especiales orientados al mejoramiento de la producción o de la gestión empresarial. Los que hubo fueron marginales respecto de la magnitud de las necesidades.

El mantenimiento de la unidad física de las empresas afectadas permitió que la infraestructura, sobre todo la de riego, fuese utilizada de la misma manera como lo fue en la hacienda. Esto cambió cuando las cooperativas se dividieron en parcelas familiares. En especial, la infraestructura de riego intrapredial, concebida originalmente para los grandes espacios continuos de las haciendas, fue atomizada con la parcelación. De este modo la gestión centralizada del riego pasó a depender de tantas decisiones como parcelarios había.²²

El gobierno militar creó un entorno que, teóricamente al menos, estaba destinado a apoyar al sector agrario. Se formaron empresas públicas que se encargaron del comercio exterior. La Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) se ocupaba de abastecer de fertilizantes y otros insumos a los productores; la Empresa de Comercialización de Alimentos (ECASA) cumplía la función que su nombre indica; se dio al Banco Agrario un peso mayor en el financiamiento agrario del que tuviera desde su creación, en los inicios de la década de 1940, desplazando casi totalmente a la banca privada.

El Estado, además, intervino muy activamente en la fijación de precios de refugio y de garantía de los productos agrarios, así como en el otorgamiento de diferentes tipos de subsidios a los créditos y los insumos.

EL IMPACTO

LOS COSTOS DEL PROCESO

Las indemnizaciones

Según Caballero y Álvarez,²³ en cuyo estudio se basa esta sección, los flujos financieros involucrados en la reforma agraria tuvieron poca significación

²¹ Aunque se continuó con una larga tradición de inversiones públicas en grandes obras de irrigación, centradas en la costa.

²² Con el paso del tiempo las Juntas de Usuarios de los valles lograron introducir nuevas formas de gestión adecuadas a la nueva realidad.

²³ Caballero y Álvarez, *op. cit.*, capítulo III: "Flujos financieros".

macroeconómica. El monto total de las indemnizaciones pagadas sumó 15 mil millones de soles (aproximadamente 66 millones de dólares de los Estados Unidos, a una tasa de cambio promedio de 1979 de 230 soles por dólar). Este monto equivalía aproximadamente a la mitad de los préstamos totales del Banco Agrario del año 1977. Además, solo la cuarta parte se pagó en efectivo (véase el cuadro 5).

Cuadro 5
Indemnizaciones pagadas a ex propietarios al 31 de julio de 1979
(Millones de soles)

	Monto total pagado	Monto por forma de pago
Tierras y otros activos (menos ganado)	12.897,3	
Ganado	2.298,8	
Efectivo		3.778,2
(por ganado)		(2.298,8)
(por tierras, plantaciones y construcciones)		(1.479,4)
Bonos		11.408,6
Pagarés		9,3
Total	15.196,1	15.196,1

Fuente: DGRA, en Caballero y Álvarez, *op. cit.*, p. 62.

El monto pagado por hectárea, en efectivo y en bonos, fue muy bajo: algo más de 18 mil soles por hectárea estandarizada (es decir, algo más de 78 dólares por hectárea estandarizada; sobre los criterios de estandarización, véase la nota del cuadro 3).

El monto pagado por los adjudicatarios también fue muy bajo: 2.836,1 millones de soles (12,3 millones de dólares), equivalentes al 1% de los ingresos corrientes del Estado. Probablemente esta escasa significación macroeconómica determinó que la deuda pendiente fuese condonada en diciembre de 1979, con la ventaja adicional que apaciguaba el reclamo de los beneficiarios, quienes se movilizaban periódicamente por su anulación con el argumento de que los bienes recibidos habían sido varias veces pagados con su mal retribuido trabajo en los tiempos de la hacienda. Mientras se pagó, sin embargo, las cuotas de la deuda agraria supusieron una carga pesada para muchas empresas.

Algunos analistas consideraron en su momento que la reforma agraria estaba orientada a convertir a los terratenientes en empresarios industriales, gracias al mecanismo de transferencia de las indemnizaciones a la industria.

En la práctica, sin embargo, esta transferencia fue mínima. Caballero y Álvarez argumentan que esto se debió a que: (a) muchos propietarios no recogieron sus bonos; (b) muchos desconocían qué hacer con los bonos y, además, no siempre podían disponer del otro 50% que debían invertir; (c) los bajos valores de las indemnizaciones limitaban los posibles alcances de la transferencia de recursos a la industria; y, (d) en general, durante todo ese periodo la inversión industrial fue reducida, en gran parte por desconfianza política.²⁴

IMPACTOS DE LA REFORMA AGRARIA

En el plano económico, antes de la reforma agraria la agricultura estaba lejos de ser, en términos generales, una actividad próspera. Ciertamente, la reforma agraria no logró sacarla de esta situación.

La información para llegar a conclusiones firmes sobre el impacto de la reforma agraria en la producción en las tierras afectadas es insuficiente e imprecisa. Pero poca duda cabe de que en la mayor parte de haciendas expropiadas costeñas convertidas en cooperativas la producción decayó, así como sus rendimientos económicos, por la gestión deficiente, las escasas inversiones y la descapitalización por redistribución de los ingresos entre los socios. La situación fue derivando en una espiral descendente, en la que la única manera de pagar salarios era continuar con la descapitalización de las empresas. Estas tendencias fueron menguadas en parte por el crecimiento de los créditos aportados por la banca estatal de fomento a las empresas cooperativas, pero no lograron contrarrestar el proceso.

En general, la orientación de la producción agropecuaria no varió las tendencias previas. Éstas eran, en palabras de Caballero y Álvarez:

[...] disminución absoluta de la producción destinada a las áreas rurales y de los productos de 'mercado restringido'; fuerte crecimiento de la producción para el consumo agroindustrial; crecimiento también de los productos destinados al consumo urbano directo; y caída de la producción para la exportación a favor del aumento de los dos rubros anteriores. Todo esto dentro de un crecimiento global bajo, estimado en 1.8% para el periodo 1969-76.²⁵

El peso de las nuevas empresas asociativas en la producción nacional agropecuaria no superó la cuarta parte del total, siendo mayor en la agricultura —alrededor del 30% de la producción agrícola— que en la ganadería

²⁴ *Op. cit.*, pp. 70-71.

²⁵ Caballero y Álvarez, *op. cit.*, p. 78.

—aproximadamente el 10%—. Su peso era mayor en los cultivos orientados a la industria o a la exportación, y bastante pequeño en frutales y hortalizas, así como en los productos de mercados locales. Los pequeños y medianos agricultores, con áreas superiores que las 5 Ha por predio, controlaban más de la mitad de toda la producción agropecuaria, y la producción campesina, en áreas inferiores de 5 Ha, participaban con alrededor de la cuarta parte de la producción agropecuaria nacional.²⁶

Más allá de los números, cabe especular si la reforma agraria no cortó los procesos de modernización productiva que estaban en curso, a los que se hizo referencia al inicio de este artículo. La reforma agraria barrió a los hacendados-empresarios modernos (y no solo a los tradicionales gamonales “de horca y cuchillo”), mientras que dirigentes del movimiento campesino, muchos de los cuales eran también agentes modernizadores, fueron cooptados ya sea por el gobierno militar, a través de SINAMOS, o por las propias organizaciones políticas de izquierda, que vivían en esos años sus mejores momentos. Muchos de estos dirigentes se incorporarían luego al sistema político a través de las municipalidades, cuyas autoridades fueron elegidas a partir del retorno del gobierno civil de Fernando Belaunde.

Aparentemente, la reforma agraria tuvo escasos efectos sobre las migraciones del campo a la ciudad, muy notorias desde mediados de la década de 1950. Entre 1972 y 1981, años en los que se produjeron importantes cambios en la tenencia de la tierra y en las relaciones sociales rurales, el crecimiento de la población urbana continuó siendo bastante más alto (37,6% en el periodo) que el de la población rural (7,9% en el periodo). La violencia desatada por Sendero Luminoso a partir de 1980 en varias zonas rurales, sobre todo en la sierra, obligó a un incremento de las emigraciones (véase el cuadro 6).

Como se ha indicado ya, los cambios sociales y políticos de la reforma agraria fueron sustanciales. La sociedad rural se democratizó, al menos relativamente, por tres razones principales. En el ámbito local la estructura del poder se modificó, puesto que los hacendados de la zona solían estar en el vértice de esa estructura, particularmente en las regiones más atrasadas. Al perder la base material que les permitía recoger rentas y establecer alianzas con otros notables locales, estas alianzas de poder se debilitaron, creando mejores condiciones democráticas a la población rural. Paralelamente, el gobierno, a través de sus miembros más conspicuos, comenzando por el propio general Velasco, mantuvo un persistente y radical discurso dirigido a los campesinos alrededor del mensaje “el patrón no comerá más de tu pobreza”. A ello se sumó una serie de programas impulsados por el gobierno que puso en valor la cultura campesina, entre ellos la oficialización

²⁶ *Ibid.*, pp. 83-84.

Cuadro 6
Perú: Población censada, urbana y rural, 1940-2007

Año	Población			Incremento intercensal		Participación relativa urbana y rural (%)	
	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
1961	9'906.746	4'698.178	5'208.568			47.4	52.6
1972	13'538.208	8'058.495	5'479.713	3'360.317	271.145	59.5	40.5
1981	17'005.210	11'091.923	5'913.287	3'033.428	433.574	65.2	34.8
1993	22'048.356	15'458.599	6'589.757	4'366.676	676.470	70.1	29.9

Fuente: INEI: Censos respectivos.

del quechua, la programación en este mismo idioma en medios radiales y televisivos, concursos regionales y nacionales de música, danza y artesanía. Finalmente, la reforma agraria, si bien fue un proceso en lo esencial pacífico, estimuló el movimiento campesino; son múltiples los casos en los que los hacendados fueron físicamente expulsados por los campesinos, revirtiendo con este acto toda una cultura paternalista, de la que participaban los propios campesinos, que ubicaba al hacendado-patrón en una cumbre de poder inalcanzable. Este conjunto de factores acercó a centenares de miles de campesinos a las puertas de la ciudadanía moderna. Además, las comunidades campesinas encontraron un nuevo contexto social en el que no debían ya protegerse de una sociedad rural controlada por hacendados, sus eternos rivales.

Las tendencias autoritarias del gobierno militar se expresaron tanto en el carácter vertical y centralizado del proceso de reforma agraria como en la creación del Sistema Nacional de Movilización Social (SINAMOS). Con él, el gobierno se dotó de un aparato político muy activo en la crítica y neutralización de la oposición de derecha y de izquierda, en la captación de cuadros en apoyo de las reformas emprendidas por el gobierno y en la elaboración y difusión de su ideología política, "ni capitalista ni comunista". Hasta cierto punto, cumplía el papel de un aparato político con una conducción muy centralizada, bajo el liderazgo de un alto oficial del Ejército y un grupo de civiles políticamente sofisticados pero apartidarios. Una de las funciones de SINAMOS en las áreas rurales fue competir con la nueva izquierda, cuya presencia en el campo era muy significativa. Durante la "segunda fase" del gobierno, SINAMOS fue desactivado pues concentraba un apreciable número de civiles militantes del periodo más radical del gobierno.

Cabe especular si el quiebre de las estructuras tradicionales de poder (y, por ende, de control social), sin ser reemplazadas por estructuras democráticas (proceso que suele ser largo), facilitó el desarrollo y la acción de Sendero Luminoso (que inició sus actos violentos en mayo de 1980, precisamente el día en que se realizaron las elecciones que ponían fin a doce años de gobierno militar), más aun si el Estado no llenó el vacío de poder dejado. Al mismo tiempo, podemos especular que la organización de los campesinos en rondas, que fue el comienzo del final de Sendero Luminoso, difícilmente pudo haberse logrado sin la democratización que significó el quiebre del poder local tradicional.

Como ya se indicó, las relaciones serviles en lo esencial fueron liquidadas, en un proceso que se inició lentamente hacia la década de 1940, por el propio proceso de desarrollo capitalista y luego, de manera acelerada, en la década de 1960.

Muchos hacendados tradicionales, que más que fortuna tenían una renta que les permitía vivir con comodidad y, eventualmente, con lujo, fueron severamente afectados, y no son pocos los que terminaron empobrecidos. En contraste, muchos hacendados modernos, también afectados económicamente en la medida en que la compensación por la expropiación era no solo baja sino que prácticamente desapareció por efecto de la inflación, o tenían intereses económicos diversificados en otros sectores, o formaban parte de redes familiares que les permitieron reducir el impacto de la expropiación. Pero, como clase social, los terratenientes desaparecieron.

La situación de los obreros agrícolas, convertidos en socios propietarios de las cooperativas, también cambió sustancialmente. El sindicalismo agrario estaba bastante difundido en las haciendas de la costa. Pero transformadas en cooperativas, los trabajadores, en su faceta de "socios propietarios", acordaron liquidar los sindicatos (pues no había patrón al cual orientar las reivindicaciones), con lo que subordinaron su faceta de "asalariados vendedores de su fuerza de trabajo". Estos mismos trabajadores se convirtieron luego, como resultado de la parcelación de las cooperativas, en pequeños productores independientes, condición que mantienen hasta la actualidad.

Los actuales obreros agrícolas lo son de un nuevo tipo de empresa agraria, más moderna, las más importantes orientadas a la exportación. Surgidos en un nuevo contexto político e ideológico, en el que los derechos del trabajador están radicalmente mermados, son en su mayoría temporales; las más de las veces, asimismo, el sindicato es un recuerdo en la memoria de los más antiguos, y, para la mayor parte, apenas un nombre sin contenido preciso. Solo a partir del 2007 fueron formándose sindicatos en un puñado de empresas agrarias.

Los nuevos empresarios, más que una nueva clase dominante de la sociedad rural, como lo fueron en su momento los hacendados, son hoy la fracción agraria de una clase empresarial que está presente en diferentes sectores de la economía.

En la actualidad no puede hablarse de la existencia de un movimiento de obreros agrícolas. Sí hay, en cambio, movimientos campesinos, y son de distinto tipo. Los hay por líneas de producción, y con frecuencia en relación con las “imperfecciones” del mercado: deficientes sistemas de comercialización, precios aleatorios, etcétera. Algunos de los más intensos han sido motivados por la baja de los precios de ciertos productos, como la papa. Están también los movimientos, en la selva alta, de los productores de hoja de coca, quienes se sienten agredidos por las estrategias de erradicación y por el abandono del Estado. Los hay contra los impactos negativos de las industrias extractivas sobre el medio ambiente y los recursos naturales, que afectan la calidad de vida de poblaciones enteras. Y están aquellos formados en defensa de espacios territoriales sobre los que las poblaciones sienten que tienen derechos desde antiguo, como han sido las amplias, largas y en ocasiones violentas manifestaciones de protesta de las poblaciones amazónicas en el primer semestre del 2009.

Pero no hay movimientos contra la nueva gran propiedad, que se ha asentado en la costa peruana desde mediados de la década de 1990 allí donde se han ido formando empresas agrarias modernas que invariablemente producen para la exportación y que superan las 5 mil Ha, donde un grupo económico ha llegado a controlar más de 40 mil Ha.²⁷

Para los partidos políticos peruanos, en el poder o en la oposición, la “cuestión agraria” es hoy poco relevante —cuando no inexistente—, o un espacio de poblaciones díscolas allí en donde hay conflictos. Deslumbrados por el éxito de las exportaciones agrarias no tradicionales (hortalizas y frutas, sobre todo), el agro “percibido” es el que tiene potencialidad para las exportaciones. La muy extendida pobreza rural —tres cuartas partes de la población rural es oficialmente pobre— es percibida como un fenómeno que se enfrenta con políticas asistencialistas, sin merecer nunca el análisis de sus causas. En la disyuntiva entre apoyar los reclamos de la población rural o los de las empresas mineras, los gobiernos invariablemente apoyan a éstas, entre otras razones porque, a diferencia de los campesinos, la actividad minera deja apreciables rentas al Estado.

²⁷ Véase el informe sobre el tema publicado en *La Revista Agraria* número 107. Lima: CEPES, mayo del 2009 (<<http://www.cepes.org.pe/revista/r-agra107/portada.htm>>).

EL CONTEXTO A PARTIR DE LOS NOVENTA EN LA REGIÓN

Empezamos este artículo con una visión muy general de las condiciones que favorecieron la incorporación de la reforma agraria en la agenda política de los países de América Latina en la década de 1960 y que en algunos de ellos efectivamente se realizase.

El contexto de los años noventa del siglo pasado, en realidad iniciado en los ochenta, que se prolonga hasta la actualidad, ha sido completamente diferente del de la década de 1960. La superación de la crisis económica internacional ocurrió en términos tales que los procesos económicos y políticos internacionales dominantes comenzaron a pesar de modo más contundente sobre los procesos internos, nacionales. No es que estos condicionamientos externos no hubiesen existido antes; ya lo hemos visto a propósito de cómo las reformas agrarias iniciadas en la década de 1960 se debieron en parte a un contexto internacional, regional, favorable. Pero en los últimos lustros los factores externos han sido internalizados por los países. Un ejemplo son los acuerdos internacionales de comercio, particularmente los bilaterales (TLC), que hoy día forman parte de las "reglas de juego internas" y establecen obligaciones y restricciones que limitan la autonomía de los gobiernos para definir políticas. La globalización no es algo externo a las dinámicas nacionales: cada vez son más parte de ellas.

Sin pretender profundizar en tema tan complejo como controvertido, vale la pena subrayar algunos puntos:

- El objetivo del desarrollo nacional vía la industrialización fue abandonado en la mayor parte de los países en el curso de las décadas de 1980 y 1990, y con ello se dejó de lado, como objetivo estratégico, el desarrollo "hacia dentro", que implicaba la ampliación y consolidación de los mercados nacionales, en cuya construcción la sociedad rural en general y el campesinado en particular tenían una gran importancia. La apertura hacia el exterior se constituyó en uno de los ejes principales de las nuevas estrategias de crecimiento económico, y las actividades económicas que merecieron el apoyo de las políticas estatales eran —son— aquellas que tienen posibilidades de competir en el mercado internacional. En el caso de la agricultura, salvo para ciertos tipos de cultivo —café y otros tropicales—, esta orientación propicia una agricultura con alta inversión en capitales y tiende a ser excluyente de la pequeña agricultura, de modo que incrementa las desigualdades.²⁸

²⁸ Los casos exitosos de pequeños agricultores que se asocian para exportar siguen siendo más bien excepcionales.

- La búsqueda por crear ventajas competitivas, que depende de la capacidad de desarrollar la capacidad de transformación y de agregar valor —uno de los fundamentos de las estrategias de desarrollo industrialistas de los años sesenta—, fue reemplazada por el camino más cómodo de aprovechar las ventajas comparativas. Después de todo, en América Latina hay abundancia de recursos naturales renovables y no renovables demandados por la economía internacional (incluyendo, en la agricultura, el aprovechamiento de condiciones climáticas apropiadas para cultivos de contraestación respecto del hemisferio norte). Las economías, en un sentido general, se fueron reprimarizando. Entre los años 2000 y 2006, las exportaciones primarias de todos los países de la región andina aumentaron su participación con relación a las exportaciones totales, y para el conjunto de América Latina y el Caribe éstas pasaron de representar el 42,1% del total al 52,4% (véase el cuadro 7). Un estímulo para ello fue el inmenso y dinámico mercado chino que, al menos hasta hace poco, aparecía como un inagotable comprador de materias primas.

Cuadro 7
Exportaciones de productos primarios según su participación en el total
(Porcentajes)

País	2000	2006
Bolivia	72,3	89,8
Chile	84,0	89,0
Colombia	65,9	---
Ecuador	89,9	90,4
Perú	83,1	88,0
Venezuela	90,9	94,4
Total*	42,1	52,4

* Incluye todos los países de América Latina y el Caribe.

Fuente: Elaboración a partir de CEPALSTAT.

- La apertura de las economías nacionales y el aprovechamiento de los mercados internacionales se convirtieron más en fines que en medios para el desarrollo, y a ese propósito se orientaron las políticas agrarias. Al amparo de las políticas neoliberales, nuevos procesos de concentración de la tierra tuvieron lugar, no para reconstruir los latifundios tradicionales sino como una modalidad de modernización de la agricultura, orientada

a los mercados externos.²⁹ Economías de escala, semillas importadas, riego tecnificado —en general tecnologías de última generación—, gestión empresarial moderna, personal técnico especializado, exportación, son los nuevos rasgos de la modernización de la agricultura. En países con geografía apropiada, como Bolivia, Paraguay, Argentina y Brasil, la concentración de la propiedad se asoció a la producción extensiva de soya y ganadería, también para la exportación.

La modernización de las empresas con frecuencia no llega, lamentablemente, a las relaciones laborales: los derechos de los asalariados agrícolas, hombres y mujeres, son escasamente respetados por los empleadores. Y tampoco llega esta modernización a extensos territorios donde predomina la agricultura campesina. Es una modernización excluyente que no promueve el desarrollo rural.³⁰

Además del mercado de tierras (compra-venta y arrendamiento) destinado a la agricultura o a la actividad pecuaria, se han puesto en marcha otras vías para la concentración del control sobre la tierra en las que el papel del Estado es fundamental. Entre las principales cabe mencionar la ampliación de la frontera agrícola sobre las tierras eriazas de la costa, convertidas en cultivables gracias a grandes proyectos de irrigación financiados con recursos fiscales. También las concesiones o ventas de tierras fiscales para el cultivo de insumos para la producción de agrocombustibles, sobre todo en la costa norte. Asimismo, las concesiones otorgadas por el Estado a las industrias extractivas: mineras, petroleras, madereras, de millones de hectáreas, sobre todo en la sierra andina y en la selva, con frecuencia sobre tierras de comunidades campesinas y nativas y que pueden abarcar pueblos. Si bien un denuncia no les da derecho automático para explotar los recursos, pues hay procedimientos que deben seguirse para hacerlo, que incluyen alguna forma de consulta con las poblaciones afectadas, la legislación y el comportamiento de las agencias estatales están,

²⁹ En Colombia la concentración ha ocurrido sobre todo alrededor de las explotaciones ganaderas. En este proceso han tenido una activa participación los dineros del narcotráfico, que ha conducido a una sobrevalorización de los precios de la tierra.

³⁰ En Bolivia la reforma agraria de los años cincuenta del siglo pasado se aplicó sobre una región de ese país, el altiplano, y allí donde se aplicó no hubo reconcentración. Pero sí la hubo en la zona del oriente, donde la expansión de la frontera agrícola a partir de mediados de dicha década de 1950 dio lugar a grandes haciendas —el estatus legal de muchas de las cuales es cuestionable, pues se hicieron al amparo de gobiernos no democráticos y al margen de las leyes—. Es en esas zonas donde hoy, bajo el gobierno de Evo Morales, se trata de limitar el latifundio al amparo de una nueva Constitución que establece que las propiedades no pueden exceder las 5 mil Ha.

salvo excepciones, sistemáticamente sesgados a favor de los intereses empresariales.³¹

- Además de los efectos económicos de la concentración de un recurso tan estratégico como la tierra —entre otros, incrementa la desigualdad socioeconómica—, también tiene efectos sobre los avances logrados en la democratización de la sociedad rural como efecto de la reforma agraria. Como ya se dijo, ésta permitió una cierta democratización del Estado, al formarse y consolidarse gobiernos locales elegidos, en los que la población rural tiene la oportunidad de participar —presupuestos y planes de desarrollo participativos— y de gobernar (como alcaldes y concejales). La conformación de grandes empresas sobre amplios espacios territoriales amenaza con ejercer una influencia determinante sobre dichos gobiernos locales, a través de diferentes mecanismos de influencia económica o política. Una lección que nos deja este conjunto de apreciaciones es que algunos de los resultados de las reformas agrarias, por radicales que pudieran haber sido, pueden ser “recuperados” por procesos aun más amplios, como aquellos orientados por opciones neoliberales y por ciertas corrientes de la globalización.

¿CUÁL SERÍA LA AGENDA PARA UNA NUEVA REFORMA AGRARIA?

Esta percepción, que puede ser considerada escéptica, sobre los resultados de las reformas agrarias, a partir de una apreciación de cuál ha sido su evolución a través del tiempo, no constituye una argumentación contra la necesidad actual de reformas agrarias, por tres razones. Al contrario. Lo que sí lograron allí donde se aplicaron con una cierta amplitud justifica ya, en nuestra opinión, su realización: la democratización de la sociedad, el acceso a la condición ciudadana de millones de personas, la desaparición o debilitamiento de clases retardatarias y generalmente antidemocráticas. Pero nos conduce a la necesidad de diseñar reformas agrarias que sí tengan posibilidades de enfrentar con éxito los problemas no resueltos por las anteriores, alertando, sí, que ello implica voluntades políticas poderosas y persistentes y el soporte de la población.

Las reformas agrarias han tenido el efecto lateral positivo de haber facilitado a partir de los años ochenta, cuando comenzaron a instalarse en las

³¹ De manera menos perceptible, también hay un proceso de transferencia de tierras comunales o de pequeños propietarios a urbanizadoras y a inversionistas en áreas de gran atracción turística actual o potencial, como son playas, áreas cercanas a restos arqueológicos o áreas de gran belleza paisajística.

agendas políticas, algunos temas ambientales, el acceso o el reconocimiento de los derechos de poblaciones indígenas/nativas a extensas áreas (con frecuencia de bosques) consideradas por éstas como sus territorios, y que logran sumar millones de hectáreas.

Ahora bien: de muchas maneras, la situación es hoy más compleja que hace cuarenta años. Las grandes empresas agrarias modernas no tienen el estigma —que sí marcaba a las haciendas tradicionales— de ser obstáculos para el desarrollo económico (antes bien, aparecen como el portaestandarte de este desarrollo), y aunque las condiciones laborales de sus asalariados dejan mucho que desear, no son asimilables a las formas semif feudales del pasado. Por lo tanto, reformas agrarias redistributivas posiblemente no convoquen hoy los consensos sociales y políticos de antaño, aunque de alguna manera están en los discursos políticos de algunos países de la región. Creo que, en contraste, tales consensos sí son mayores en algunos países de América Central.

¿Significa ello que no hay un problema de la tierra percibido por los campesinos en países como el Perú y Chile, o Bolivia y Ecuador? Sí lo hay, pero con características distintas.

Señalaré dos que, a mi criterio, son especialmente relevantes.

Por un lado, hay un movimiento campesino indígena —o de pueblos nativos, los términos varían— puesto de manifiesto básicamente a partir de los años noventa, con mayor fuerza en Bolivia y Ecuador, pero también en el Perú y Chile, que reivindica la tierra, pero no principalmente como factor de producción sino como territorio, como espacio de reproducción social, cultural y económica. Es decir, un espacio gobernado según las normas y costumbres de estas poblaciones. La reciente Constitución boliviana ha formalizado el derecho a lo que llama autonomías indígenas.

Por otro lado está la alta sensibilidad de las comunidades campesinas a lo que consideran violaciones de sus derechos sobre sus tierras por las industrias extractivas o por grandes inversiones —hidroeléctricas, represas—, sean éstas públicas o privadas. Estos rechazos se acompañan con frecuencia de reivindicaciones de orden ambiental, especialmente contra la contaminación del aire y del agua. No han logrado convertirse —aún— en movimientos más amplios, pues por lo general no llegan a trascender su dimensión local.

LA GLOBALIZACIÓN Y EL PROBLEMA DE LA TIERRA

Este artículo no podría concluir sin una reflexión sobre cómo varios procesos vinculados a la globalización están cambiando en parte la naturaleza del problema de la tierra y de los derechos de los campesinos; más ampliamente, no solo de ellos sino de todos aquellos que ejercen control sobre este recurso.

En síntesis, se trata de que hay ciertos problemas que, no siendo todos nuevos, hoy aparecen casi agolpados y enlazados por la globalización —(in) seguridad alimentaria, deterioro del ambiente, presión sobre los recursos naturales (incluyendo el desarrollo de mercados especulativos sobre la tierra), crisis energética (de la energía fósil)—, todos los cuales confluyen en una conclusión que debería ser obvia: las cosas no pueden seguir funcionando como hasta ahora. El *business as usual* no es sostenible. Y el tema que los vincula, que es transversal a todos ellos, es el cambio climático.

Podemos considerar que el cambio climático es la acumulación de externalidades ambientales negativas originada por la Revolución Industrial, por una forma de producir, por el tipo de consumo y por una cierta manera de concebir la relación entre la sociedad y la naturaleza (tomar sin devolver).

¿Cuáles son las implicancias de estos problemas de la globalización sobre la reforma agraria y los derechos de las comunidades, campesinos y poblaciones indígenas sobre la tierra?

Quienes ya tienen la tierra, o acceden a ella, deben asumir desafíos y responsabilidades que antes no eran tan aparentes, y lo mismo han de hacer los programas y plataformas de los movimientos sociales que reclaman la tierra. Entre ellos, formas de producir que no agredan a la naturaleza (aprovechando los conocimientos que ya tienen muchos campesinos, potenciándolos con los avances de la ciencia); búsqueda de técnicas y formas de organización de la producción que contribuyan a elevar los rendimientos físicos de la producción de alimentos; utilización de fuentes de energía renovables y no contaminantes; prestación de servicios ambientales; mantenimiento y protección de la biodiversidad.

Obviamente, estos desafíos y responsabilidades no pueden recaer solo sobre los hombros de los hombres y mujeres del campo. Se requieren recursos, información, conocimientos e inversiones, que implican un compromiso intenso del Estado en recursos, pero que también exigen de éste una modificación de los criterios sobre los que establece sus prioridades de desarrollo económico y social.

La sociedad civil también requiere tomar conciencia de que estos desafíos de los productores del campo no solo deben ser resueltos en provecho de un sector productivo o de una parte de la sociedad, vinculados al quehacer agrario. En el límite, forma parte de los esfuerzos de la sociedad toda para construir un futuro que asegure de manera sostenida la calidad de vida de todos.

V. Constanza Ocampo-Raeder

¿TIERRAS OCIOSAS O PRODUCTIVAS?

(El impacto y el significado cultural de la agricultura indígena de la Amazonía peruana)

Pero la demagogia y el engaño dicen que esas tierras no pueden tocarse porque son objetos sagrados y que esa organización comunal es la organización original del Perú, sin saber que fue una creación del virrey Toledo para arrinconar a los indígenas en las tierras no productivas.

PRESIDENTE ALAN GARCÍA¹

Un aspecto importante del conflicto que se está viviendo en la Amazonía peruana, y que se ha manifestado en los últimos acontecimientos ocurridos en Bagua, es la simplificación del papel que cumple la agricultura en las sociedades indígenas y su significado cultural. El Gobierno actual del Perú ha clasificado las tierras que se encuentran dentro y alrededor de comunidades nativas como desperdiciadas, y ha sostenido que su no utilización implica una pérdida de oportunidades que evita traer progreso al país. En sus declaraciones y manifiestos, el mismo presidente Alan García ha descrito estas tierras como “ociosas”, y ha dicho que los pueblos y dirigentes indígenas que viven de ellas no tienen aún la visión “moderna” que permite comprender los beneficios del mundo civilizado y desarrollado. Por otra parte, quienes han defendido los derechos indígenas en la prensa y emitido comunicados durante la crisis de Bagua se han limitado, la mayoría

¹ García, Alan: “El síndrome del perro del hortelano”. *El Comercio*, Lima, 28 de octubre del 2007.

de las veces, a explicar el valor cultural y social de los territorios ancestrales y su importancia para la "cosmovisión" indígena. Aunque, en efecto, esta cosmovisión es crítica para la supervivencia cultural de estas sociedades, limitarse a explicar toda una forma de vida con una palabra que evoca imágenes místicas, sagradas y en cierta forma abstractas impide el entendimiento preciso de lo que significa el manejo y utilización de recursos naturales por los pueblos indígenas. Lo que falta en estas discusiones es aclarar cómo se manifiestan estas "cosmovisiones" a diario, en la práctica y bajo condiciones contemporáneas; es decir, resaltar lo que es ser indígena hoy en día y cómo sus territorios continúan siendo importantes para su forma de vida y su bienestar.

Este artículo presenta un estudio etnográfico realizado por más de veintiocho meses en la zona de los ríos Tambopata y Heath, del departamento de Madre de Dios, con miembros de dos comunidades nativas de la etnia ese'aja (familia lingüística tacana). Un análisis comparativo entre dos comunidades nativas ese'aja, la de Infierno y la de Sonene, arroja resultados que muestran un sistema de manejo de recursos naturales activo y productivo, nada ocioso, que se ha adaptado a cambios ambientales, sociales, económicos y políticos pero sin comprometer sus raíces culturales. La comparación entre estas dos comunidades es interesante, porque una, la de Infierno, tiene más contacto con ideologías y mercados occidentales, mientras la otra, la de Sonene, mantiene una forma de vida más alejada de estos procesos y a simple vista más "tradicional", aunque tiene también contacto con el mundo "externo" u occidental.

Además de estas dos comunidades ese'aja, también se documentaron las actividades de dos sectores no indígenas del área que conviven con los ese'aja en la comunidad de Infierno. Esta población está conformada por grupos de familias de origen andino (colonos) y familias mestizas amazónicas (ribereños) que emigraron al área para participar en las diferentes actividades extractivas —caucho, madera, castaña, oro y agricultura intensiva, aunque de pequeña escala—. El contraste entre un sistema indígena, mestizo, y uno emigrante, permite ver las diferencias y la diversidad de estrategias que se manifiestan en un sitio con hábitats y ecosistemas similares. Basado en metodologías y marcos teóricos de la antropología ecológica, el estudio resalta cómo las actividades de manejo de recursos naturales por los ese'aja mantienen una huella y características culturales netamente ese'aja, y que sus labores de manejo reflejan una red compleja de actividades que utiliza, reconoce y manipula interacciones ecológicas entre especies que habitan el área. Este manejo es incluso más activo y complejo que el de las poblaciones ribereñas y colonas, pues los ese'aja conectan la agricultura de roza y tumba, purmas, la caza, la recolecta y la pesca. En su conjunto, este sistema invo-

lucra a gran parte de su actual territorio titulado y se expande a sus terrenos ancestrales, que corresponden sobre todo a la Zona Reservada Tambopata, las Pampas del Heath y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene.

De este modo, los resultados de la investigación y las características de la situación ese'ija permiten desarrollar los siguientes tres puntos que son relevantes a la luz de los problemas que se manifiestan en la Amazonía peruana:

1. Las tierras indígenas no son "ociosas" sino más bien activas, y forman parte de un sistema de manejo integrado que influye sobre —y requiere de— áreas amplias que tengan una diversidad representativa de ecosistemas y hábitats necesarios para que estos sistemas funcionen.
2. Además de proteger y resaltar la cosmovisión indígena, también se debe reconocer y demostrar que un componente crítico de la identidad y bienestar de estos pueblos es la forma cómo se manifiestan sus rasgos culturales en sus regímenes de manejo de recursos naturales.
3. Los indígenas de la Amazonía peruana han estado en contacto con el mundo occidental desde hace mucho tiempo, pero se han adaptado a estos procesos de una forma en la que mantienen sus rasgos culturales por medio de una reconfiguración del sistema que absorbe elementos nuevos.

EL INDÍGENA AMAZÓNICO DEL PERÚ MODERNO

Pues la verdad es que el ser nativo está jodido. Si no se pone uno plumas, que... pues... ya están prohibidas también ahora, o no se mira uno neto con su vestimenta verídica, ya no vale uno. A veces digo yo que nos tenemos que volver chamanes para que escuchen, ¿no? Y a veces ni eso vale ya.

COMENTARIOS DE UN COMUNERO ESE'IJA DE INFIERNO, JULIO DEL 2008

Lo recién transcrito es un sentimiento común no solo en comunidades nativas peruanas, sino también en otros países donde se están negociando y litigando derechos indígenas. Durante las investigaciones realizadas para este estudio fue frecuente encontrar representantes del Gobierno, investigadores, ONG, y en muchos casos hasta antropólogos, que opinaron constantemente sobre la "autenticidad" de los indígenas con los que interactuaban. La implicancia es que en la implementación de políticas y proyectos de desarrollo o conservación en comunidades a las que no se considera lo suficientemente indígenas se establecen programas sin consultar qué es lo que realmente quiere la población, y que los proyectos realizados no son adecuados a la realidad cultural del sitio. Así, por ejemplo, el no ser calificadas como indígenas en los proyectos de desarrollo implica que estas poblaciones se encuentran en

un limbo social: ni se los considera indígenas auténticos, ni se estima que tienen la preparación suficiente como para opinar en cuestiones de progreso y desarrollo de una nación. Es decir, se les tiene que "enseñar".

Otro ejemplo es el de los proyectos de conservación. En éstos, el no parecer indígena quiere decir que ya no mantienen las costumbres culturales que antes les permitían interactuar con el medio ambiente de una forma "sostenible". En este caso hay un romanticismo del "salvaje noble" que no solo es problemático por el racismo que implica, sino también por la forma como se espera que actúen las sociedades indígenas contemporáneas.²

La antropóloga Lu-Holt³ describe esta problemática con la expresión inglesa "Catch-22", que en castellano significa estar frente a un dilema del que no existe escapatoria, ya que cualquiera de las soluciones se encuentra en conflicto directo con la otra. Sobre la base de su trabajo con los huaorani en el Ecuador, y tomando otros ejemplos de la Amazonía, la autora argumenta que los pueblos indígenas no pueden hoy participar efectivamente en procesos del mundo moderno sin perder sus derechos indígenas, especialmente aquél al uso de territorios ancestrales. Parte del problema radica en que se han documentado situaciones en las que ciertas especies han sido cazadas extensivamente y desaparecido en zonas donde ha habido una reducción de hábitat y/o cambios de tecnología por mano de los cazadores.⁴ Sin embargo, estos resultados se generalizan y usan para argumentar que aunque es posible que las tradiciones indígenas en algún momento pudieran ser sostenibles, la introducción de tecnologías e ideologías nuevas ha cambiado estas prácticas hacia un sistema de depredación.⁵

² Alcorn, J.: "Noble Savage or Noble State?: Northern Myths and Southern Realities in Biodiversity Conservation". *Ethnoecológica* 2: 7-20, 1994.

³ Lu-Holt, F.: "The Catch-22 of Conservation: Indigenous People, Biologists, and Culture Change". *Human Ecology* 33(2): 199-213, 2005.

⁴ Anderson, E.: "Tropical Forest Game Conservation". *Conservation Biology* 15: 791-792, 2001. Bennett, E. y J. Robinson: *Hunting of Wildlife in Tropical Forests: Implications for Biodiversity and Forest Peoples*. Washington, D. C.: The World Bank, 2000. Fragoso, J., K. Silvius y M. Villa-Lobos: "Wildlife Management at the Rio das Mortes Xavante Reserve, MT, Brazil: Integrating Indigenous Culture and Scientific Method for Conservation". *Rep. Vol. 4*, World Wildlife Fund-Brazil, Brasilia, Brasil, 2000. Redford, K.: "The Empty Forest". *BioScience* 42: 412-422, 1992. K. Silvius, R. Bodmer y J. Fragoso (editores): *People in Nature: Wildlife Conservation in South and Central America*, pp. 286-296. Nueva York: Columbia University Press, 2004. Terborgh, J.: *Requiem for Nature*. Washington, D. C.: Island Press, 1999.

⁵ Asimismo, también es importante continuar con estudios que nos permitan entender cuáles son realmente los impactos del mundo occidental sobre las actividades de manejo de recursos naturales por poblaciones indígenas y locales (e.g., Fragoso, J.: "A Long-Term Study of White-Lipped Peccary [*Tayassu pecari*]. Population Fluctuations in

También se propone que con frecuencia los pueblos indígenas se vuelven agentes políticos en los que no se puede confiar, ya que, lejos de usar sus tierras para su subsistencia y supervivencia cultural, tienen agendas destructivas y oportunistas.⁶ En cuestiones de medio ambiente, el ecólogo John Terborgh,⁷ quien trabaja en el Manu desde hace años, sugiere que los nativos del área ya no son lo suficientemente tradicionales como para que se les permita continuar utilizando su territorio ancestral, que ya han sido corrompidos por el mundo occidental, y que la crisis ambiental es tan fuerte que el mundo ya no se puede dar el lujo de proteger derechos a territorios ancestrales. Aunque desafortunadamente tal perspectiva se presenta en algunos círculos del mundo de la conservación y le resta importancia a los derechos humanos,⁸ este tipo de ideologías también han despertado un nuevo interés y generado ricas discusiones acerca del tema.⁹

Existen hoy muchos trabajos y esfuerzos que siguen defendiendo la necesidad de los procesos participativos e interdisciplinarios y la importancia de la supervivencia cultural.¹⁰ Se continúa documentando evidencias,

Northern Amazonia: Anthropogenic vs. Natural Causes", en Silvius, *et al.*, 2004 2004; Fragoso *et al.*, *op. cit.*, 2000; Vickers, W.: "Hunting Yields and Game Composition over Ten Years in an Amazon Indian Territory", en J. Robinson y K. Redford [editores]: *Neotropical Wildlife Uses and Conservation*, pp. 53-81. Chicago: University of Chicago Press, 1991; y "From Opportunism to Nascent Conservation", *Human Nature* 5: 307-337, 1994). Pero la falta de este tipo de estudios tiene que ver con limitaciones metodológicas, ya que se requieren datos que deben recaudarse durante periodos de muchos años, y la metodología es intrusiva y las comunidades frecuentemente no participan por mucho tiempo.

⁶ Para un excelente debate de este tema ver Alcorn, J.: "Indigenous People and Conservation". *Conservation Biology* 7: 424-426, 1993; y Alcorn, *op. cit.*, 1994; Redford, K. y A. Stearman: "Forest-dwelling Native Amazonians and the Conservation of Biodiversity: Interests in Common or in Collision". *Conservation Biology* 7: 248-255, 1993a; y "On Common Ground? Response to Alcorn". *Conservation Biology* 7: 427-428, 1993b.

⁷ Terborgh, *op. cit.*, 1999; y "The Fate of Tropical Forests: A Matter of Stewardship". *Conservation Biology* 14: 1358-1361, 2000.

⁸ Brandon, K., K. Redford y S. Sanderson (editores): *Parks and Peril: People, Politics, and Protected Areas*. Washington, D. C.: Island Press, 1998. Kramer, R., C. Van Schaik y J. Johnson (editores): *Last Stand: Protected Areas and the Defense of Tropical Biodiversity*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 1997. Oates, J.: *Myth and Reality in the Rainforest: How Conservation Strategies Are Failing in West Africa*. Berkeley, CA: University of California Press, 1999. Terborgh, *op. cit.*, 1999 y 2000.

⁹ Chicchón, A.: "Conservation Theory Meets Practice". *Conservation Biology* 14: 1368-1369, 2000. Lu-Holt, *op. cit.*, 2005; Moore, T. y A. García: "Bahauja: Análisis socioeconómico de la Zona Reservada Tambopata Candamo (Región Inka)". Puerto Maldonado: Centro Eori de Investigación y Promoción Regional, 1993.

¹⁰ Chapin, M.: "A Challenge to Conservationists". *World Watch: Vision for a Sustainable World* (noviembre/diciembre), 2004. Chicchón, *op. cit.*, 2000; Colchester, M.: "Self-

en estudios realizados por investigadores de las ciencias sociales que utilizan métodos sistemáticos y científicos,¹¹ que demuestran que los pueblos indígenas mantienen sus costumbres a pesar de su relación con el mundo occidental y han sido fuertemente marginalizados. Sin embargo, parte de las malinterpretaciones acerca del manejo de recursos por sociedades indígenas contemporáneas radica en la forma en la que se evalúan conceptos de sostenibilidad, la ética indígena e intenciones detrás del uso tradicional de los recursos, y estos autores resaltan la necesidad de más análisis socio-cultural.¹² Por esta razón, sorprenden las políticas que el Gobierno peruano está implementando y proponiendo. Mi trabajo con los ese'ija de Madre de Dios también entra dentro de esta tradición y muestra la flexibilidad y resiliencia de los sistemas de manejo indígena incluso bajo severos impactos del mundo externo.¹³

LOS ESE'EJA DE MADRE DE DIOS

En la actualidad el pueblo ese'ija vive en tres comunidades nativas de Madre de Dios: Infierno (en el río Tambopata), Palma Real (en el río Madre de Dios) y Sonene (en el río Heath). Sin embargo, algunas familias viven en otras comunidades nativas y pueblos de la zona. Aparte de los ese'ija del Perú,

determination or Environmental Determinism for Indigenous Peoples in Tropical Forest Conservation". *Conservation Biology* 14: 1365-1367, 2000. Gray, A.: *Indigenous Rights and Development: Self-Determination in an Amazonian Community*, Oxford: Berghahn Books, 2002. Schwartzman, S., A. Moreira y D. Nepstad: "Rethinking Tropical Forest Conservation: Perils in Parks". *Conservation Biology* 14: 1351-1357, 2000. Sponsel, L. (editor): *Indigenous Peoples and the Future of Amazonia: An Ecological Anthropology of an Endangered World*. Tucson y Londres: The University of Arizona Press, 1995; y Sponsel, L., R. Bailey y T. Headland: "Anthropological Perspectives on the Causes, Consequences, and Solutions of Deforestation", en L. Sponsel, T. Headland, y R. Bailey (editores): *Tropical Deforestation: The Human Dimension*, pp. 3-52. Nueva York: Columbia University Press, 1996. Stronza, A.: "'Because it is Ours': Community-Based Ecotourism in the Peruvian Amazon". Tesis doctoral. Gainesville: University of Florida, 2000.

¹¹ Es importante clarificar este punto, ya que con frecuencia se acusa a los antropólogos de utilizar solo metodologías cualitativas y poco estructuradas, cuando en realidad el método etnográfico combina lo cualitativo con lo cuantitativo, y en el caso de la antropología ecológica se incluyen métodos y modelos ecológicos, geográficos y económicos.

¹² Alcorn, *op. cit.*, 1993. Chapin, *op. cit.*, 2004. Macia, M., P. Brosius, T. Dobson *et al.*: "Conservation and Social Sciences". *Conservation Biology* 17: 649-650, 2003. Milton, K.: *Environmentalism and Culture Theory: Exploring the Role of Anthropology in Environmental Discourse*. Londres: Routledge Press, 1996. Sponsel *et al.*, *op. cit.*, 1996a.

¹³ Ocampo-Raeder, V. C.: "Ese'ija Signatures: A Systematic Assessment of the Effects of Indigenous Resource Management Practices on an Amazonian Forest". Tesis doctoral. Stanford: Stanford University, 2006.

también hay varias comunidades en Bolivia,¹⁴ y diversos estudios lingüísticos establecen que los ese'ēja emigraron del Perú a Bolivia.¹⁵ El territorio tradicional de los ese'ēja en el Perú está demarcado por su cosmovisión, que incluye una serie de mitos que mencionan puntos geográficos y ecosistemas que muestran que la mayor parte de esta área corresponde a lo que hoy se conoce como la Zona Reservada Tambopata, las Pampas del Heath y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene.¹⁶

Los ese'ēja son tradicionalmente un pueblo seminómádico caracterizado por una subsistencia basada en la caza y recolecta complementada por la agricultura a pequeña escala. Su sistema de residencia es matrilocal, pero los bienes se heredan patrilinealmente, de modo tal que las mujeres tienen bastante influencia en la dinámica de esta sociedad.¹⁷ A comienzos del siglo pasado los ese'ēja vivían exclusivamente de sus actividades de subsistencia, concentradas en la zona alta de los ríos Tambopata y Heath. Con la llegada de los misioneros, la industria del caucho y otros emigrantes que vinieron al sitio para participar en actividades extractivas, los ese'ēja comenzaron a bajar de las zonas altas y a frecuentar las partes más cercanas a los centros de comercio. Pero no fue hasta la reforma agraria y la Ley de Comunidades Nativas que los ese'ēja se establecieron permanentemente en comunidades nativas, aunque continúan moviéndose a través de su territorio tradicional para la caza y recolecta en expediciones que pueden durar varios días o hasta semanas.

Este estudio se concentró en las comunidades de Sonene e Infierno (véase figura 1), que se diferencian en varios aspectos. Legalmente, la comunidad de Sonene cuenta con 3.857 Ha, de las cuales 2.640 corresponden a su territorio titulado bajo la Ley de Comunidades Nativas y 1.212 Ha se encuentran bajo concesiones, sobre todo para la extracción de castaña. Para los ese'ēja, la gente de Sonene se conoce como *sonenekwiñaji*, lo que significa que

¹⁴ Alexiades, M.: "Ethnobotany of the Ese'ēja: Plants, Change and Health in an Amazonian Society". Tesis doctoral. Nueva York: University of New York, 1999. Peluso, D.: "Ese'ēja Epona: Woman's Social Power in Multiple Hybrid Worlds". Tesis doctoral. Nueva York: Columbia University, 2003.

¹⁵ Chavarria, M.: "El Eshasha Poi de nuestros antepasados: El espíritu del Cielo Azul". *Amazonía Peruana* 12: 147-155, 1985; "Identidad y armonía en la tradición oral ese'ēja (tacana)". Tesis doctoral. University of Minnesota, St. Paul, 1996; y *Eshawakuana: Sombras o espíritus: Identidad y armonía en la tradición oral ese'ēja*. Lima: Programa FORTE-PE, 2002.

¹⁶ Alexiades, *op. cit.*, 1999; Chavarria, M.: *Con la voz de nuestros viejos antiguos: Ese eha Echiikiana Esouho*. Lima: Lluvia Editores, 1984; *op. cit.*, 1996, y *op. cit.*, 2002. Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2006.

¹⁷ Peluso, *op. cit.*, 2003.

son los ese'ejas del río Heath, pues éste se llama Sonene en su idioma. Esta comunidad se encuentra lejos de Puerto Maldonado y bastante aislada del comercio. Tiene hoy aproximadamente treinta familias, casi exclusivamente ese'ejas. Para este estudio se documentó el sistema agrícola de 24 familias y se entrevistó a 46 personas.

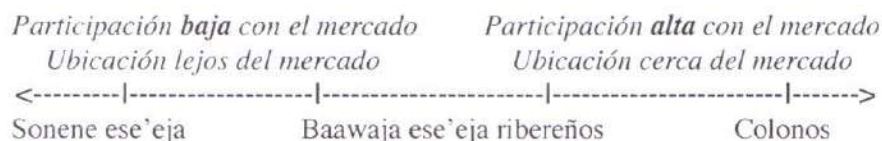
En contraste, la Comunidad Nativa de Infierno tiene 9.558 Ha de tierra titulada, donde viven más de 100 familias, pero no todas son ese'ejas. Los ese'ejas de Infierno se conocen como *baawajawiñaji*, que significa los ese'ejas del río Tambopata, río que en su idioma es llamado Baawaja. La razón por la que los baawaja aceptaron a familias ribereñas y colonas es controversial, pero, en general, se sostiene que fue una estrategia que les permitió titular más tierras, aunque la decisión no se tomó con la participación de todas las familias ese'ejas.¹⁸ Las interacciones entre estos tres grupos cambian dependiendo de la situación económica y política que se presenta en la comunidad, que en algunos momentos ha sido muy tensa. Aunque existen varios matrimonios mixtos en general, los ese'ejas tienden a vivir y ubicar sus chacras junto a otras familias ese'ejas y prefieren el lado oeste del río Tambopata, la orilla opuesta de donde se encuentra la carretera a Puerto Maldonado y el centro de la comunidad. Lo hacen porque esta zona tiene acceso directo al bosque, que es parte de la Zona Reservada Tambopata. Las familias colonas y ribereñas prefieren las tierras cercanas a la carretera, pues comercializan sus productos. Durante este estudio se trabajó con 31 familias ese'ejas, 23 ribereñas y 25 colonas.¹⁹

¹⁸ Chavarria, M. y A. García: "Estudio socio-económico para la ampliación territorial para la Comunidad Nativa Infierno". Dirección Subregional de Agricultura Madre de Dios (DSRA-MD), Federación Nativa de Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), Puerto Maldonado, Perú, 1984. Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2006.

¹⁹ Véase Ocampo-Raeder (*op. cit.*, 2006) para una explicación más amplia de la metodología y categorizaciones utilizadas.

Figura 1

Esquema comparativo de las diferencias entre poblaciones evaluadas durante el periodo de investigación



Cultivan productos para subsistencia		Compran productos en el mercado
Cultivan productos de importancia cultural (plátanos, yuca, papaya, ashípa, etcétera)		Cultivan productos sin importancia cultural (cítricos, cacao, maíz, etcétera)
Compran algunos productos sin significado cultural (tomates, azúcar, etcétera)		Compran productos con importancia cultural (productos andinos)
Obtienen proteínas de origen silvestre (mitayo y pescado)	Consumen y crían animales domesticados (gallinas, chanchos, ganado, etcétera)	Compran proteínas
Recolectan materiales para construcción		Compran un porcentaje alto de materiales para construcción
Venden productos extraídos y manufacturados del bosque (productos no-maderables y artesanías)		Venden productos cultivados
Fabrican algunas herramientas de materiales de hábitats locales (excepciones incluyen machetes y escopetas)		Compran herramientas
Venden productos esporádicamente en oportunidades que se presentan		Venden regularmente y de manera establecida

EL PROCESO AGRÍCOLA DE LOS ESE'EJA

Si te interesa aprender cómo los nativos usan su bosque te tienes que ir adentro al monte, por donde el río Amigos y más adentro todavía, ahí hay los no contactados. Los de Palma Real ya no son, los de Infierno mucho menos, tal vez en Sonene, ahí sí son un poco mas auténticos, todavía están algunos de los viejos pero la mayoría ya están corrompidos por la plata y por la ambición.

SOCIÓLOGO DE ONG DE CONSERVACIÓN, JULIO DE 1999

El contacto con el mercado es citado con frecuencia como uno de los factores que más drásticamente cambia los sistemas tradicionales de manejo de recursos naturales.²⁰ Sin embargo, hay evidencia de que los pueblos indígenas pueden ser altamente flexibles al momento de decidir cómo y para qué utilizan sus recursos naturales.²¹ Incluso algunos, como el pueblo Xikrin Kayapo, del Brasil, utilizan los ingresos generados por su participación en el mercado moderno para reinvertirlo en productos y materiales que les permiten continuar con un sistema de manejo tradicional.²² En el caso de los baawaja, siempre se les acusa de depredar el ambiente y deforestar porque ya no son tan auténticos como sus hermanos de Sonene. Sin embargo, un análisis simple de la diversidad de productos cultivados en sus chacras y purmas muestra que los baawaja mantienen y cultivan una mayor diversidad de especies si se las compara con chacras y purmas de familias colonas, ribereñas y las de Sonene (véase el cuadro 1).

Estos resultados muestran que los baawaja continúan cultivando especies de plantas que les permiten mantener un sistema ese'eja (que utilizan sobre todo para sus necesidades de subsistencia y preferencias culturales), mientras que, simultáneamente, cultivan especies que hacen posible su participación en el mercado. Lo interesante es que, aunque los baawaja han expandido el repertorio de especies que utilizan gracias a sus interacciones con colonos

²⁰ Godoy, R.: *Indians, Markets, and Rainforests: Theoretical, Comparative & Quantitative Explorations in the Neotropics*. Nueva York: Columbia University Press, 2001. Redford, K.: "The Ecologically Noble Savage". *Cultural Survival Quarterly* 15: 46-48, 1990. Hammond, D., P. Dolman y A. Watkinson: "Modern Ticuna Swidden-fallow Management in the Colombian Amazon: Ecologically Integrating Market Strategies and Subsistence-driven Economies?". *Human Ecology* 23: 335-356, 1995.

²¹ Lu-Holt, *op. cit.*, 2005.

²² Fisher, W.: *Rain Forest Exchanges: Industry and Community on an Amazonian Frontier*. Washington, D. C.: Smithsonian Institution Press, 2000.

Cuadro 1
Comparación del número total de especies de plantas utilizadas
en chacras y purmas (N = 94 familias)

Población	N° de familias	N.º promedio de especies documentadas	N.º mínimo de especies documentadas	N.º máximo de especies documentadas
Sonene	24	51	34	88
Baawaja	31	79	33	118
Ribereño	23	42	24	80
Colono	16	35	23	51

Fuente: Elaboración propia.

y ribereños, estos últimos casi no han enriquecido sus campos agrícolas con cultivos ese'eja.²³

Las diferencias entre la agricultura ese'eja y la no-ese'eja no se limitan a la diversidad de especies cultivadas: existe también una gran variación en el mismo proceso agrícola. Aunque técnicamente el tipo de agricultura que se documenta en este estudio es de "roza y tumba", este término tiende a utilizarse homogéneamente para referirse a un proceso que consiste de varias etapas: selección de terreno, tumba de la vegetación, quema, cultivo, cosecha y período de descanso o puma. Este tipo de agricultura puede impactar el bosque de forma negativa, como se observa en casos de colonización rápida e intensiva.²⁴ Sin embargo, existen otras situaciones en las que el impacto no es tan drástico y permite la regeneración del bosque que, aunque difiere si se compara con el proceso de regeneración natural, mantiene elementos ecológicos que previenen la degradación e incluso, en algunos casos, aceleran el proceso de sucesión.²⁵

²³ Para una lista de especies documentadas y una explicación más detallada de las diferencias entre los cuatro sistemas agrícolas, véase Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2006.

²⁴ Hecht, S. y A. Cockburn: *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers, and Defenders of the Amazon*. Nueva York: Verso, 1989. Morán, E.: *Through Amazonian Eyes: The Human Ecology of Amazonian Populations*. Iowa City: University of Iowa Press, 1993. Woods, C. y M. Schmink: *Contested Frontiers*. Nueva York: Columbia University Press, 1992.

²⁵ Altieri, M.: *Agroecology: The Science of Sustainable Agriculture*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995. Balée, W.: *Footprints of the Forest: Ka'apor Ethnobotany: The Historical Ecology of Plant Utilization by an Amazonian People*. Nueva York: Columbia University Press, 1994. Denevan, W.: *Cultivated Landscapes of Native Amazonia and the Andes*. Oxford y Nueva York: Oxford University Press, 2001. Irvine, D.: "Resource Management by the Runa Indians of the Ecuadorian Amazon", Tesis doctoral. Stanford: Stanford

La razón por la que una chacra y purma impacta el bosque de manera diferente es que el proceso y destino de los productos cultivados varía. Para determinar cómo se manifiestan estas diferencias, se analizaron 40 variables por cada chacra y purma evaluada. Entre las variables utilizadas se consideraron factores como tamaño, forma, diseño, clasificación de suelos y bosques, diversidad de especies y variedades, acuerdos laborales, y actividades realizadas dentro de cada una de las cinco etapas características de la agricultura de roza y tumba.²⁶ El análisis comparativo de estas variables muestra que hay diferencias significativas entre el proceso ese'ēja y el no-ese'ēja. A grandes rasgos, una familia ese'ēja (tanto de Baawaja como de Sonene) considera más elementos ecológicos, geográficos y sociales cuando participa en el proceso agrícola, lo que resulta en campos heterogéneos y mosaicos. Los cuadros 2 y 3 resumen y clasifican los resultados de este análisis.

Cuadro 2
Factores considerados por los ese'ēja por cada etapa agrícola

Etapas agrícolas	Consideraciones claves
Primera etapa: <i>Selección de terreno</i> <i>Características:</i> Complejo + Variado (La selección de un terreno incluye factores tanto ambientales como sociales.)	• Suelos: Distinguen seis diferentes tipos de suelos de acuerdo con su color, textura y sus características cuando están mojados. • Pendiente: Consideran la posibilidad de inundación y deslave. • Tipo de vegetación: Ciertos tipos de vegetación indican zonas ideales para cultivos específicos o por ventajas que dan durante el proceso agrícola (por ejemplo, los bosques de bambú o pacales son apreciados porque se queman homogéneamente). También la presencia de ciertas especies de árboles consideradas sagradas o de utilidad pueden influir en la decisión de dónde ubicar una chacra. • Elementos geográficos: Arroyos, depresiones naturales en el piso, piedras, etcétera, influyen sobre el tamaño y la forma de un terreno y el sitio donde se siembran ciertos cultivos. • Proximidad a trochas que llevan a sitios de cacería o recolecta.

University, 1987. Posey, D. y W. Balée (editores): *Resource Management in Amazonia: Indigenous and Folk Strategies*. Bronx, NY: The New York Botanical Garden, 1989.

²⁶ Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2006.

Etapas agrícolas	Consideraciones claves
Primera etapa: <i>Selección de terreno</i> <i>Características:</i> Complejo + Variado (La selección de un terreno incluye factores tanto ambientales como sociales.)	• La proximidad a parientes cercanos influye enormemente en la ubicación de una chacra. Esto ocurre también con los baawaja, pero si no hay parientes prefieren establecerse junto a una familia ese'ëja en vez de una ribereña o una colona. • La ubicación de una chacra también está ligada a tabúes relacionados con el embarazo, la presencia de ciertos espíritus o condiciones sospechosas, o el recuerdo de algún acontecimiento pasado.
Segunda etapa: <i>Tumba</i> <i>Características:</i> En parches	• La tumba de la vegetación de un terreno ocurre en varias etapas, comenzando por los árboles más pequeños o fáciles de cortar (como las ceticos y palo balsa). Este proceso incluye a mujeres, hombres y adolescentes. Después de la primera etapa se continúa con la tala de secciones con árboles más grandes, generalmente a cargo de hombres que usan machetes y hachas. • Durante el proceso aquellos árboles considerados importantes o útiles se dejan intactos, pero se limpia un área alrededor de éstos para protegerlos de la quema. • El tamaño promedio de un campo tumbado es de 1 Ha y tienden a ser de forma irregular. En el único caso en el que se observan formas regulares (un rectángulo) es en áreas con cultivos destinados para el mercado o en el caso de arrozales, para consumo familiar, ya que su cosecha y el deshiebar se facilitan con formas geométricas regulares.
Tercera etapa: <i>Quema</i> <i>Características:</i> Tibia + En parches	• Típicamente, una quema ocurre en varias etapas (2-4). Se comienza por quemar secciones con montones densos de vegetación delgada (o tumbada en la primera ronda) para abrir camino. • Las siguientes etapas consisten en amontonar la vegetación que queda alrededor de troncos más grandes que necesitan más calor y tardan en prender. Quemar un terreno con árboles grandes requiere varios intentos. • El fuego es prendido por secciones y no al mismo tiempo, generalmente empezando por las orillas o sitios que requieren atención especial (troncos grandes o árboles protegidos).



Etapas agrícolas	Consideraciones claves
Tercera etapa: <i>Quema</i> <i>Características:</i> Tibia + En parches	• El resultado es un terreno con parches de diferente color, temperatura y cantidad de ceniza. Estos parches se evalúan y así se determina lo que se va a cultivar.
Cuarta etapa: <i>Cultivo</i> <i>Características:</i> Policultivo + Heterogénea	• Cultivos que serán vendidos se plantan en secciones pequeñas (menos de media hectárea), pero en monocultivos. Estas secciones son rodeadas por parches y agrupaciones pequeñas de diferentes tipos de cultivos y plantas útiles de uso familiar. • Cultivos de consumo frecuente son cultivados en agrupaciones más grandes, pero tienden a mezclar variedades e incluir esporádicamente otras especies (yuca y plátano). • Microáreas donde se identifica un tipo de tierra especial (debajo o junto a un tronco parcialmente quemado) son seleccionadas para ciertas especies sensibles. • Zonas que permitan cierta protección del sol o depredadores se utilizan para ubicar almácigos, sembrar hijuelos de plantas frutales o ubicar una planta traída del bosque. • La elección de cultivos y plantas también es influenciada por diferencias entre mujeres y hombres (ciertas variedades de plátano están prohibidas durante el embarazo), tabúes, durante ciertas enfermedades y por la edad de la persona cultivando.
Quinta etapa: <i>Cosecha</i> <i>Características:</i> Gradual	• Cultivos de consumo frecuente son cosechados gradualmente y por secciones de acuerdo con las necesidades del momento. • Cultivos para venta son cosechados en secciones más grandes y al mismo tiempo. Sin embargo, una hectárea entera o sección grande no se cosecha completamente, ya que la venta de productos también ocurre conforme surgen necesidades.
Sexta etapa: <i>Manejo de purmas</i> <i>Características:</i> Intenso + Frecuente	• Purmas son visitadas frecuentemente (en promedio 5-6 veces por semana por un individuo incluyendo niños y adolescentes) para la recolecta de materiales para el hogar, plantas huachas, frutas, medicinas y para cazar ciertas especies de animales.



Etapas agrícolas	Consideraciones claves
Sexta etapa: <i>Manejo de purmas</i> <i>Características:</i> Intenso + Frecuente	• Durante visitas casuales las purmas son modificadas de manera gradual, y una persona puede deshierbar una sección alrededor de un árbol o hijuelo, limpiar o quemar un área pequeña de desmonte o reacomodar objetos. • Durante visitas más formales, o planificadas, secciones más grandes de una puma se pueden modificar. Por ejemplo, áreas densas con vegetación secundaria o platanales viejos se limpian para dar paso a árboles sembrados o palmeras emergentes debajo. Estas actividades son una forma de manejo de sombras, ya que algunas especies necesitan estar protegidas del sol para producir (cacao y café), o hasta llegar a cierta edad (cítricos y cedros). El manejo de sombras es más frecuente en las zonas de transición entre una chacra y una puma, o entre dos purmas de diferentes edades.

Cuadro 3

Factores considerados por ribereños y colonos por cada etapa agrícola

Etapas agrícolas (con características claves)	Consideraciones claves
Primera etapa: <i>Selección de terreno</i> <i>Características:</i> Simple	• La primera consideración cuando se selecciona un terreno es la cercanía a chacras con cultivos similares. • La segunda consideración es el acceso a vías de transporte (tierra o río). Si es posible, cultivos más lucrativos se siembran en áreas más cercanas a las vías de transporte. • Durante el proceso de selección también se evalúan los suelos. El suelo es clasificado en tres diferentes tipos de acuerdo con texturas, color y habilidad para retener el agua. • Se mide el terreno deseado de forma geométrica, y las esquinas se marcan.
Segunda etapa: <i>Tumba</i> <i>Características:</i> Uniforme	• La tumba ocurre en dos o tres etapas comenzando con la vegetación más pequeña. Sin embargo, es realizada de forma más homogénea, comenzando de un lado y continuando en secciones grandes. Por lo general se cuenta con varias hachas y en algunos casos con motosierras que facilitan el corte de árboles de mediano y gran tamaño al mismo tiempo.

Etapas agrícolas (con características claves)	Consideraciones claves
Segunda etapa: <i>Tumba</i> <i>Características:</i> Uniforme	• La protección de ciertos árboles es limitada a árboles frutales o a aquéllos que dan sombra, pero por lo general éstos se encuentran en las orillas. • La tumba se realiza de manera unidireccional, y da como resultado campos de forma regular (mayormente rectangulares).
Tercera etapa: <i>Quema</i> <i>Características:</i> Caliente	• La vegetación se deja secando por un periodo más largo que en chacras ese'jea. • En algunos casos se utilizan combustibles para zonas con troncos grandes para acelerar y facilitar una quema homogénea. • La vegetación se prende en varios sitios al mismo tiempo, y por eso se presta mucha atención a posibles vientos o lluvias. • Una vez que prende el terreno, la quema es fuerte y muy caliente.
Cuarta etapa: <i>Cultivo</i> <i>Características:</i> Monocultivo + Homogéneo	• Cultivos para el mercado son plantados en hileras y tienen, en promedio, 2.8 Ha. • Cultivos para consumo familiar se plantan en hileras o secciones rectangulares más pequeñas junto a los cultivos para el mercado, e incluyen diferentes variedades.
Quinta etapa: <i>Cosecha</i> <i>Características:</i> Inmediata	• Cultivos para el mercado son cosechados al mismo tiempo, aunque las secciones cosechadas por los ribereños tienden a ser más chicas que las de los colonos. • Frecuentemente se pide ayuda a vecinos o parientes durante esta etapa del proceso. • Cultivos para consumo familiar son cultivados de forma gradual. • Otras plantas utilizadas para materiales del hogar, medicinas o frutas especiales se encuentran en las orillas de un terreno cerca de la entrada principal o en las zonas de las casas.
Sexta etapa: <i>Manejo de purmas</i> <i>Características:</i> Simple + Infrecuente	• Ribereños y colonos visitan sus purmas esporádicamente (en promedio, una o dos veces por semana), y colectan sobre todo materiales en las orillas de la purma. • El material que más se recolecta es madera utilizada como combustible para cocinar.

Etapas agrícolas (con características claves)	Consideraciones claves
Sexta etapa: <i>Manejo de purmas</i> <i>Características:</i> Simple + Infrecuente	• Una vez que una purma descansa por varios años, se vuelve a cultivar de tres a cuatro veces seguidas, dependiendo de si a veces se siembran especies que restauran la tierra, como la múcura y el kusdzu. Sin embargo, una purma también puede convertirse en una huerta frutal, pero el proceso es más planificado y repentino, ya que el proceso de transición no existe. Este proceso ocurre en etapas: primero se limpia la vegetación densa dejando ciertos árboles que protegen con sombra los árboles pequeños; una vez que crecen los frutales, los árboles de sombra se quitan.

Las diferencias entre los dos sistemas presentados están vinculadas a la valorización y destino de los productos obtenidos en los campos de cultivo. Es decir, el diseño de una chacra y purma corresponden a una serie de necesidades que una familia considera importantes (véase el cuadro 4). En el caso ese'ejá, las necesidades que cubre el proceso agrícola están ligadas a la subsistencia (como el obtener comida culturalmente apropiada, materiales y medicinas tradicionales), la venta a pequeña escala de productos (para comprar objetos como materiales escolares, medicinas, combustible, radios, etcétera), la habilidad para mantener un acceso directo con el bosque cercano, el poder continuar su ética espiritual y ciertos rituales, como también el poder estar cerca de parientes. En contraste, los ribereños y colonos mayormente²⁷ estructuran y trabajan sus tierras con la finalidad de comercializar sus productos, lo que implica que sus decisiones giran alrededor de maximizar las ganancias de su cosecha. Sin embargo, sus tierras continúan dando la mayoría de los productos que consumen a diario.²⁸ También cabe mencionar que no sería correcto considerar la agricultura ribereña y colona como intensiva, ya que casi no utilizan insumos como fertilizantes y pesticidas, no tienen sistemas de irrigación, no emplean maquinaria pesada, y casi nunca contratan a trabajadores fuera del círculo familiar. En el caso ribereño

²⁷ Es preciso aclarar que existen casos tanto ribereños como colonos que cultivan chacras bajo regímenes similares a los de la agricultura ese'ejá, y viceversa. Estos casos tienden a sobresalir por peculiaridades de cada cual, como la personalidad, edad, preferencias y, en dos casos, participación en el proyecto ecoturístico Posada Amazonas, que lleva turistas a visitar chacras locales.

²⁸ Una excepción interesante es que los colonos venden productos de sus chacras para comprar productos andinos (como papas) para su consumo diario. Sin embargo, si no existe esa opción sustituyen productos andinos por productos selváticos.

el sistema es típico del estilo agroforestal que se ha documentado en otras poblaciones mestizas de la Amazonía.²⁹

Cuadro 4
Necesidades cubiertas por el proceso agrícola*

Ese'eja Sonene (N = 46) y baawaja (N = 62)	No-ese'eja Colono (N = 27) y ribereños (N = 40)
Proporciona comida.	Proporciona comida y otros materiales básicos para el hogar.
Proporciona materiales básicos de consumo familiar y para el hogar (medicinas, especies, tintes, construcción o reparación, etcétera). (Nota: Se debe notar que muchas especies, tintes y medicinas son sembrados alrededor de sus casas y en las trochas que llevan a las chacras y purmas.)	Proporciona dinero para la compra de productos para el hogar. (Nota: En el caso de hombres colonos, los puntos 1 y 2 se invierten en términos de importancia reportada.)
Proporciona dinero para la compra de productos que no se encuentran en el bosque (materiales escolares, medicinas occidentales, ropa, combustible, etcétera). (Nota: En Sonene ingresos monetarios se obtienen mayormente por la venta de castaña y artesanías.)	Proporciona el capital necesario para inversiones futuras (más y mejores variedades de semillas, cultivos nuevos y más lucrativos —cupuasú— o mejores herramientas, o, en el caso colono, otro tipo de negocios).
Ayuda a mantener acceso a materiales y productos del bosque. (Para la ubicación de las chacras se considera trochas o la dirección de hábitats donde se recolectan ciertos materiales o encuentran ciertos animales.)	Proporciona el capital necesario para mantener otra vivienda en Puerto Maldonado y poder contratar trabajadores para que cultiven sus chacras y huertas.

²⁹ Chibnik, M.: *Risky Rivers: The Economics and Politics of Floodplain Farming Amazonia*. Tucson: University of Arizona Press, 1994. Denevan, W. y C. Padoch (editores): *Swidden-Fallow Agroforestry in the Peruvian Amazon*, vol. 5. Bronx, NY: New York Botanical Garden, 1987. Parker, E.: "A Neglected Human Resource in Amazonia: The Amazon *Caboclo*", en D. Posey y W. Balée, editores, *op. cit.*, 1989, pp. 249-259. Padoch, C., J. Inuma, W. de Jong y J. Unruh: "Amazonian Agroforestry: A Market-Oriented System in Peru". *Agroforestry Systems* 3: 47-58, 1985.

Ese'ēja Sonene (N = 46) y baawaja (N = 62)	No-ese'ēja Colono (N = 27) y ribereños (N = 40)
Ayuda a mantener una relación saludable con el bosque y sus espíritus.	Proporciona el capital necesario para mandar a sus hijos a Puerto Maldonado para la secundaria o universidad, o para cursos de computación, contabilidad o clases de inglés.
Ayuda a fomentar el bienestar y salud de la población, especialmente durante el embarazo, una enfermedad o la infancia.	Algunos colonos mencionaron el deseo de regresar a su tierra natal en los Andes. El capital obtenido les permitiría establecer un negocio y estar cerca de sus familias y sus costumbres.
Ayuda a fomentar buenas relaciones entre parientes (en el caso sonene) y otras familias ese'ēja (en el caso baawaja).	En algunos casos las chacras de los colonos proporcionan capital necesario para comprar productos andinos que extrañan o para mandar plata para festivales y fiestas.

* En orden de importancia de acuerdo con respuestas de 175 personas entrevistadas.

EL MANEJO DE RECURSOS NATURALES COMO SISTEMA INTEGRADO

Sí mitayo en el bosque, pero a veces aquí nomás también. Vienen los animales aquí cercas. Se esconden entre los palos para comer su fruta, pero yo les veo. Tú, pues, no sabes bien cómo mirarlos, pero yo conozco cuando vienen.

SEÑOR ESE'EJA EN INFERNO (AGOSTO DEL 2000)

Otro componente crítico que diferencia el sistema ese'ēja del ribereño y del colono son las actividades de manejo que ocurren en las purmas. En la agricultura convencional u occidental la palabra "purma" o tierras en barbecho se refiere al proceso de dejar descansar y recuperar la tierra después de un periodo intenso de cultivación. Sin embargo, en los sistemas de agricultura indígena-amazónico una purma no se deja "descansar" sino más bien es manejada, utilizada y manipulada constantemente. Las purmas no solo cumplen el rol de recuperar la fertilidad de los suelos después de la cultivación, sino que también son enriquecidas con especies útiles que les permiten obtener materiales para la vida diaria y son frecuentemente visitadas y mantenidas

por miembros de una familia.³⁰ En el caso ese'ija, miembros de una familia entran en sus purmas casi a diario, mientras que los ribereños y los colonos solo una a dos veces por semana y se limitan mayormente a la periferia de la purma.

Dentro de las actividades más usuales realizadas por los ese'ija en las purmas está la recolecta de "plantas huachas", frutos, materiales para el hogar como madera para combustible o para artesanía y medicinas o tintes naturales. Durante estas visitas una persona también va limpiando el área en zonas claves; por ejemplo, se deshierba alrededor de plantas valoradas como brotes o alguna especie transplantada del bosque, o se eliminan plantas con hongos o pestes. Por estas actividades la sucesión de la vegetación es activa y deliberadamente promovida, y una purma de quince o veinte años puede parecer un bosque en estructura, pero la diversidad de especies y la estructura están determinadas por preferencias culturales. Pero, además de la recolecta de productos, las purmas son un punto clave para la caza de ciertas especies e incluso ciertas plantas se siembran o trasladan a las orillas o puntos estratégicos de una purma para atraer animales. La caza dentro de chacras y purmas ha sido ampliamente mencionada en la literatura;³¹ sin embargo, son pocos los estudios que explícitamente evalúan si la estrategia de atraer animales del bosque es selectiva hacia ciertas especies. Para responder a esta pregunta durante este estudio se recolectaron datos sobre las actividades de caza. Los datos fueron acopiados por dos familias de cada población, quienes mantuvieron récords del sitio o hábitat (chacra, purma, purma vieja o bosque) visitado y el tipo de animal³² cazado durante cuatro

³⁰ Balée, W. (editor): *Advances in Historical Ecology*. Nueva York: Columbia University Press, 1998. Balée, W. y A. Gély: "Managed Forest Succession in Amazonia: The Ka'apor Case", en D. Posey y W. Balée, editores, *op. cit.*, 1989, 129-158. Brookfield, H.: "Appreciating Agroforestry: A Look at the Dynamism and Diversity of Indigenous Farming Practices". *Environment* 36: 6-48, 1994. Denevan, *op. cit.*, 2001. Denevan y Padoch, *op. cit.*, 1987. Irvine, D.: "Succession Management and Resource Distribution in an Amazonian Rainforest", en D. Posey y W. Balée, editores, *op. cit.*, 1989, pp. 223-237.

³¹ Bennet y Robinson, *op. cit.*, 2000. Donkin, R.: "The Peccary: With Observation on the Introduction of Pigs to the New World". American Philosophical Society, Philadelphia, 1985. Linares, O.: "Garden Hunting in the American Tropics". *Human Ecology* 4: 331-349, 1976. Loja, J., A. Gironda y L. Guerra: *Biología y uso de la fauna silvestre en Tambopata: Un caso de estudio*. Puerto Maldonado: Conservación Internacional Ediciones, 1999. Posey, D.: "Indigenous Management of Tropical Forest Ecosystems: The Case of the Kayapó Indians of the Brazilian Amazon". *Agroforestry Systems* 3: 139-158, 1985a. Balée, *op. cit.*, 1993.

³² Los datos presentados solo se refieren a mamíferos, ya que se encontraron problemas en la forma cómo se clasificaban y nombraban otras especies cazadas, especialmente de pájaros.

Cuadro 5
Distribución total de animales cazados por zona*

Récords de dos familias por población	Chacras	Purmas jóvenes	Purmas viejas	Bosque
Sonene N.º total de animales cazados = 132 (porcentaje del número total de animales documentados)	26 19,7	33 25	20 15,2	53 40,2
Baawaja N.º total de animales cazados = 117 (porcentaje del número total de animales documentados)	35 29,9	34 29,1	19 16,2	29 24,8
Ribereños N.º total de animales cazados = 55 (porcentaje del número total de animales documentados)	12 21,8	21 38,2	12 21,82	10 18,2
Colonos N.º total de animales cazados = 21 (porcentaje del número total de animales documentados)	17 80,9	4 19,1	0	0

* Datos colectados durante dos meses en temporada de lluvias y dos meses en temporada seca.

meses (véase el cuadro 5). En total, se documentaron 325 animales cazados y se encontró que cada sitio o hábitat atraía a un cierto grupo de especies.

Comenzando por el caso colono, estas familias no incursionaban dentro de purmas viejas o el bosque para cazar, e incluso la mayoría (15 de 20 animales) de los casos eran el resultado de trampas o excursiones con el propósito explícito de capturar a animales considerados destructivos que se estaban comiendo sus cultivos. También se encontró que la mayoría de los animales eran roedores pequeños como el picuro (*Agouti paca*) y el añuje (*Dasyprocta punctata*), con la excepción de un sajino (*Tayassu tajacu*). Cuando se les preguntó si les gustaría tener acceso a más carne de monte, una respuesta común es que preferían la carne de animales domesticados y que aunque de vez en cuando comían animales salvajes en general, no apreciaban el sabor. A diferencia de los colonos, los ribereños sí expresaban disfrutar de carne de monte, pero solo la de ciertas especies como el añuje, picuro, venado (generalmente *Mazama americana*) y el sajino. Es más: consideraban otras especies como monos, oso hormiguero y armadillos demasiado fuertes, desagradables, y que no merecían el esfuerzo de buscarlos. Por consiguiente, la

mayoría de especies cazadas por familias ribereñas consistían en animales que les gustaban y aquéllos que se acercaban a sus purmas jóvenes. Todos los animales cazados en el bosque se obtuvieron oportunistamente durante expediciones para extraer madera o la recolecta de castaña.

En el caso ese'ēja se documentó una mayor diversidad de especies cazadas, con la diferencia de que los baawaja cazaron la mayoría de los animales en zonas más cercanas a sus chacras y purmas. Incluso, sus récords indicaban las características del área donde encontraron al animal y consideraron las categorías dadas demasiado generales. En sus notas describen ciertos sitios específicos dentro de una chacra o purmas que contenían especies de plantas que gustan a ciertos animales. Al indagar más acerca del origen de estos sitios los baawaja relataban abiertamente cómo sembraron o continúan manteniendo ciertos frutales o vegetación densa para atraer a animales como añujes y picuros, armadillos (*Dasypus spp.*), el oso hormiguero (*Tamandua spp.*), carnívoros pequeños como el manco (*Eira Barbara*) y el achuni o coati (*Nasua nasua*), sajinos, venado colorado (*Mazama americana*) y, aunque menos común, el venado cenizo (*Mazama gouazoubira*). Incluso pueden predecir la presencia de ciertas especies de monos como el tocon (*Callicebus moloch*) en las orillas de purmas viejas caracterizadas por la abundancia de ciertas especies que florecen o dan frutos al mismo tiempo. El resultado es que antes de incursionar en el bosque revisan estos puntos. En Sonene también reportaron mantener ciertas especies y tipos de vegetación para atraer a los mismos tipos de animales, pero, en general, los que cazan dentro de las chacras y purmas son jóvenes o niños que están aprendiendo a cazar o en situaciones cuando no hay tiempo de incursionar en el bosque.

Para la caza de animales culturalmente cotizados como la huangana (*Tayassu pecari*) y el tapir (*Tapirus terrestris*), los ese'ēja realizan expediciones más largas en el bosque. En Sonene estas expediciones son aun más largas (pueden durar varios días) y más frecuentes que en baawaja. Sin embargo, en los dos casos el cazar en el bosque no implica caminar sin rumbo. Los ese'ēja mantienen récords mentales de sitios, en especial ciertos tipos de hábitats naturales, que están asociados con ciertos animales. Por ejemplo, durante la época en que un aguajal fructifica, estos sitios se visitan regularmente para cazar huanganas y otros mamíferos grandes. Incluso, durante expediciones de recolecta una familia inspecciona el área y, si es posible, caza algún animal. Por esta razón, entender y recordar la fenología de las especies del bosque resulta crítico, porque no solo es importante saber en qué sitio se encuentra cierta especie o hábitat, sino durante qué temporada atraen a ciertos animales o producen ciertos productos útiles o apreciados.

El tipo de información respecto del medio ambiente que manejan los

ese'ēja es extensa, pero el punto más importante por recordar es que se basa en procesos ecológicos como el entendimiento de los ciclos de especies específicas y las interacciones entre éstas. La utilización de las interacciones y de procesos ecológicos se da a varias escalas y niveles de intensidad, y estas actividades se distribuyen por gran parte del territorio ancestral ese'ēja. Las actividades son más intensas en zonas de chacras y purmas, y menos intensas en hábitats homogéneos como pacales, aguajales y pampas donde la manipulación de la vegetación consiste en roza y quema de ciertas secciones (sin cultivar); por último, las de menor intensidad corresponden a las de especies individuales, como ciertos árboles frutales (higos silvestres, por ejemplo), en los que el manejo consiste en proteger y limpiar alrededor del árbol. El resultado es que el territorio ancestral ese'ēja está diagnosticado, clasificado³³ y manejado de acuerdo con sus necesidades y costumbres culturales. Dentro de la antropología y la geografía humana, este tipo de bosque se conoce como bosques antropogénicos o culturales,³⁴ y no se limitan a tipos de vegetación sino que incluyen también tipos de suelos como la *terra preta do índio* en Brasil.³⁵ Estas investigaciones cuestionan las nociones de que el bosque amazónico es "natural", y que en cierta forma determinados grupos humanos han jugado un papel importante en la creación y mantenimiento de su biodiversidad. Incluso el antropólogo William Balee ha calculado que hasta 11% de los bosques amazónicos son culturales.³⁶ Asimismo, se debe reconocer que cada pueblo indígena valoriza sus bosques culturales de manera

³³ El estudio de clasificaciones nativas y sus bases ecológicas por medio del uso de metodologías de GIS ha contribuido enormemente a nuestro entendimiento de la complejidad del ordenamiento cultural del medio ambiente indígena (véanse, como ejemplos de este análisis, Fleck, D y J. Harder: "Matses Indian Rainforest Habitat Classification and Mammalian Diversity in Amazonian, Peru". *Journal of Ethnobiology* 20: 1-36, 2000; Shepard, G., D. Yu, B. Nelson, M. Lizarralde y M. Italiano: "Ethnobotanical Ground-Truthing and Forest Diversity in the Western Amazon", en L. Maffi, T. Carlson, y E. Lopez-Zent (editores): *Ethnobotany and Conservation of Biocultural Diversity*. Nueva York: New York Botanical Gardens, 2004; y Shepard, G. y D. Yu: "Rainforest Habitat Classification among the Matsigenka of the Peruvian Amazon". *Journal of Ethnobiology* 21: 1-38, 2001).

³⁴ Balée, W.: "The Culture of Amazonian Forests", en D. Posey y W. Balée (editores): *Resource Management in Amazonia: Indigenous and Folk Strategies*, pp. 7-21. Bronx, NY: The New York Botanical Garden, 1989; y *op. cit.*, 1998. Denevan, W.: "The Pristine Myth: The Landscape of the Americas in 1492". *Annals of the Association of American Geographers* 82: 369-385, 1992.

³⁵ Denevan, *op. cit.*, 2001. Mann, C.: "1491". *The Atlantic Online* (pp. 1-16), 2002. Woods, W. y J. McCann: "The Anthropogenic Origin and Persistence of Amazonian Dark Earths". *Yearbook, Conference of Latin Americanist Geographers* 25, 1999. Woods, W.: "Comments on the Black Earths of Amazonia", en F. Schoolmaster (editor): *Papers and Proceedings of the Applied Geography Conferences*, pp. 159-65. Arlington VA, 1995.

³⁶ Balée, *op. cit.*, 1989.

diferente, es decir, dejan una huella cultural específica a sus preferencias, sistema de creencias y cosmovisión.

RELACIONES ENTRE IDENTIDAD Y MANEJO DE RECURSOS NATURALES

Si uno come pescado todos los días da hambre, porque no es comer de verdad. No es como la carne que sí es comida.

SEÑORA ESE'EJA DE SONENE, 2008

Con frecuencia algunos proyectos sugieren que ciertos animales son más nutritivos, más fáciles de criar o de manejar en su estado salvaje. Desafortunadamente, este tipo de proyectos no duran mucho si no se consideran las preferencias culturales de la población.³⁷ El caso más ilustrativo es la situación ese'eja en su relación con la huangana. La huangana es la carne de monte más apreciada, seguida por el tapir, y su significado está conectado directamente con su cosmovisión y tradición chamanística.³⁸ Para los ese'eja, sus ancestros se reencarnan en huanganas, de modo que al cazarlos no solo traen el regalo de la carne sino también, por medio de un ritual llevado a cabo por el chamán (llamado *eyamitekwa*), mensajes del mundo espiritual. Estos mensajes proporcionan información no solo sobre la condición del bosque, sino también sobre el comportamiento de los ese'eja. De esta manera, obtener huangana se convierte en un mecanismo crítico para la negociación de conflictos en la comunidad. En otras palabras, el comer huangana mantiene la salud emocional de los ese'eja, e incluso durante periodos de escasez se percibe un cambio de temperamento en la comunidad, especialmente en Sonene. En Baawaja ciertos problemas de salud, mala suerte o conflictos son atribuidos a la falta de huanganas, aunque en esta comunidad los chamanes están practicando una versión modificada del chamanismo tradicional que incluye la toma de ayahuasca. Desafortunadamente, el último *eyamitekwa*, que vivía en Sonene, murió recientemente, evento que es visto con gran preocupación por los ese'eja, pues resulta sintomático de una ruptura importante con el mundo espiritual. Sin embargo, los ese'eja no dan por descontada la posibilidad de que esta relación se restablezca si mantienen sus costumbres.³⁹

³⁷ Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2006.

³⁸ Alexiades, *op. cit.*, 1999. Burr, G.: "Eshawá: Vision, Voice and Mythic Narrative". Tesis doctoral. Oxford: Oxford University, 1997. Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2006.

³⁹ Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2006.

La importancia cultural de ciertos productos se extiende a otras especies que son claves para interpretar sueños y ritos de nombramiento.⁴⁰ Incluso estas preferencias se extienden a ciertos animales que se consumen abundantemente pero que son tabú en ciertas condiciones o cuyo consumo habitual puede perjudicar a la salud, como los añujes y los picuros. Durante este estudio se pidió a los informantes⁴¹ que organizaran fotos de mamíferos y cultivos en orden de importancia cultural y preferencia. En todos los casos cada población prefirió diferentes grupos de animales y productos. En el caso ese'ēja, no sorprende que la mayoría considerara a la huangana como el animal más representativo de su cultura y el más cotizado por su sabor y gusto (sonene, 87% de respuestas; baawaja, 76%). En el caso de cultivos, las diferentes variedades de plátano eran las más importantes y cotizadas, aunque en el caso de baawaja reportan que ya no se come con la frecuencia deseada.

Cuando se les preguntó acerca de las especies preferidas por colonos y ribereños, sus respuestas normalmente indicaban que era comida de *deja* (o sea, no-ese'ēja), lo que tiene connotaciones despectivas, especialmente los productos relacionados con costumbres andinas (como los cuyes). De la misma forma, los ribereños y los colonos tenían fuertes prejuicios contra la comida de los ese'ēja, y citaron sabores fuertes y “comida de pobre” como sus razones por preferir la yuca y los pequeños roedores como cultivos y animales más requeridos. En el caso colono este ejercicio resultó incluso problemático, ya que las opciones no incluían, a excepción del cuy, animales domesticados.

Lo que muestran estos ejemplos es que existen conexiones fuertes entre el proceso de manejo de recursos naturales y la identidad ese'ēja. Las plantas y animales que se consumen tienen un valor más allá de lo monetario y del contenido nutritivo. El dejar de comer e interactuar con ciertos productos, que se encuentran en una variedad de zonas dentro de un territorio, puede causar fuertes reacciones emocionales y físicas, que se manifiestan mediante dinámicas sociales y mecanismos culturalmente complejos que en muchos casos solo los participantes pueden explicar o percibir.

Incluso en nuestra sociedad se manifiestan situaciones similares. Por ejemplo, como mexicana siempre me llama la atención que a los peruanos les resulte un sacrilegio y hasta, como me han dicho en varias ocasiones, “repugnante” que los mexicanos y ecuatorianos agreguen tomate al ceviche.

⁴⁰ Peluso, *op. cit.*, 2003; y “‘That Which I Dream is True’: Dream Narratives in an Amazonian Community,” *Dreaming* 4: 107-119, 2004.

⁴¹ Se realizaron un total de 251 ejercicios cognitivos (sonene, N = 62; baawaja, N = 75; ribereños, N = 61; y colonos, N = 53).

En palabras de un conocido: "Lo probé y me dieron ganas de vomitar; en serio, no sé cómo se lo pueden pasar". Realmente, si se examina con objetividad, este comentario es trivial, pero, dadas las perspectivas culturales, a este individuo le resulta lo suficientemente importante como para provocarle una reacción física. Este tipo de respuesta se manifiesta en muchas formas entre los extranjeros, especialmente norteamericanos, cuando se les presenta un platillo con cuy, criado como mascota en sus países. En el Perú mismo, la tradición afroperuana de preparar gato evoca comentarios racistas, y pocos se atreven a comerlo. Por estas razones, resulta sorprendente que a los pueblos indígenas se les pida que cambien sus hábitos sin considerar que ellos mismos no aceptarían cambios tan fácilmente.

CONCLUSIONES

Lo que muestra la situación de los ese'ija de Madre de Dios es que mantienen un sistema de uso de tierras que continúa adaptándose a procesos foráneos, pero dentro de parámetros establecidos por su identidad y su cultura. Lejos de vivir en un territorio olvidado y "ocioso", utilizan su medio ambiente de forma activa y productiva por medio de un sistema de manejo integrado que requiere de áreas amplias con una diversidad representativa de ecosistemas y hábitats requeridos para que este sistema funcione.

Asimismo, el caso ese'ija resalta que las conexiones que puede tener un pueblo indígena con su territorio ancestral no se limita a historias y mitos de creación, como se infiere cuando se habla de su cosmovisión o elementos sagrados. Las conexiones entre sus sistemas culturales se manifiestan de forma concreta en el día a día e influyen directamente en el bienestar de una población. Es decir, sus regímenes de manejo están vinculados de formas complejas basadas en redes de parentesco, idioma, sistemas de nutrición, salud, mantenimiento de la biodiversidad genética de cultivos y, por supuesto, creencias y actividades religiosas.

Lo que resulta sorprendente y en cierta forma alentador es que las sociedades indígenas hayan podido continuar estas tradiciones mientras participaban en procesos "modernos", viviendo en una situación de constante marginalización y, en muchos casos, abusos. Esto demuestra que si se encuentran formas de establecer diálogos justos, balanceados y realmente participativos, es posible desarrollar ciertos proyectos (que ya existen, como las industrias de productos no-maderables, el turismo, los centros de investigación, etcétera) que, aunque no sean espontáneamente tan lucrativos como los que propone el Gobierno, resultan más sostenibles y viables a largo plazo. Y si es verdad, como sostiene el ministro del Medio Ambiente, Antonio Brack, que la extracción petrolera se puede realizar con bajos impactos ambientales,

cabe la posibilidad de que en algún momento estos proyectos se lleven a cabo con el permiso y la participación verdadera de los pueblos indígenas. Pero esta opción está aún lejos de ocurrir, dada la relación histórica y contemporánea de la nación con estas sociedades. Por ahora el Gobierno debe considerar y concentrar sus esfuerzos en diversificar las opciones económicas de forma innovadora y respetando los derechos indígenas. Estos procesos toman tiempo, pero la alternativa es la violación de derechos humanos, en muchos casos de manera violenta, como ocurrió en Bagua en junio pasado, cosa que simplemente no se puede ignorar, especialmente en un país multicultural como el Perú. Es más: respetar la diversidad cultural del mundo es ser verdaderamente "moderno".

Julio C. Postigo, Mariana Montoya

CONFLICTOS EN LA AMAZONÍA: UN ANÁLISIS DESDE LA ECOLOGÍA POLÍTICA

Los conflictos sociales expresan casi siempre tensiones que involucran a la sociedad, al Estado y al mercado (bajo la forma de empresas). En apariencia, estas tensiones tienen como nodo (punto de encuentro y divergencia) el uso contencioso de uno o más recursos naturales por las partes involucradas. Este artículo inicia su análisis en esta apariencia para explorar tanto otras dimensiones —ecológica, económica y cultural— del conflicto como los procesos subyacentes a tales tensiones.

El texto está organizado en cuatro partes: marco conceptual, estudios de caso, tensiones y conclusiones. La primera de ellas presenta los elementos de la ecología política que han servido a los autores de este trabajo para observar y analizar las tensiones y conflictos contenidos en los estudios de caso. De esta forma, los conceptos de escala, cadena explicativa, mercantilización de la naturaleza e interrelaciones desde lo global hasta lo local hicieron posible la comprensión de la naturaleza de los conflictos ambientales del Abanico del Pastaza (departamento de Loreto; véase la figura 1) que se describen en los tres estudios de caso —segunda sección del artículo— e involucran a los grupos indígenas achuar del Corrientes, kandozi y achuar del Pastaza (véase la figura 2).¹

¹ El mapa de la figura 2 muestra los territorios de los achuar del Pastaza y los kandozi, pero solo las comunidades de los achuar del Corrientes. La diferencia se debe a que los dos primeros grupos fueron parte de un proceso participativo en el cual delimitaron sus territorios, cosa que no ocurrió con los achuar del Corrientes.

Figura 1
Mapa de ubicación del Abanico del Pastaza

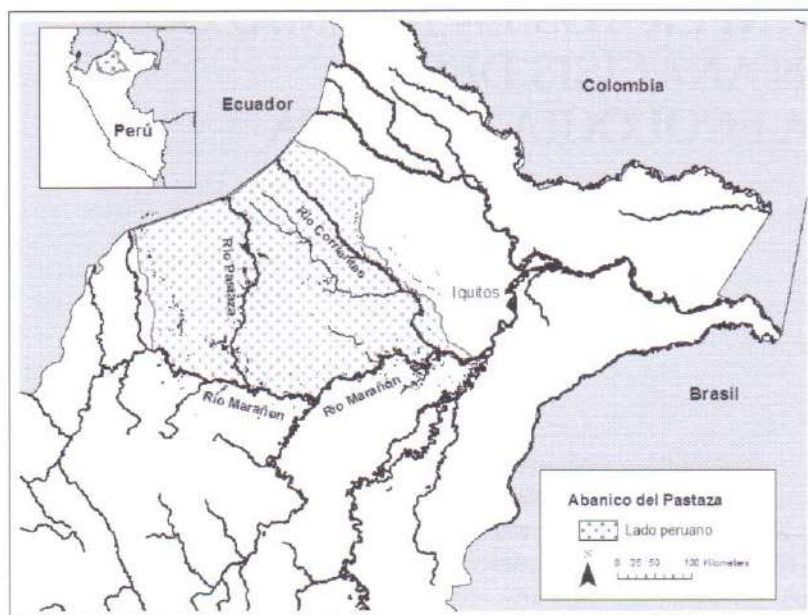
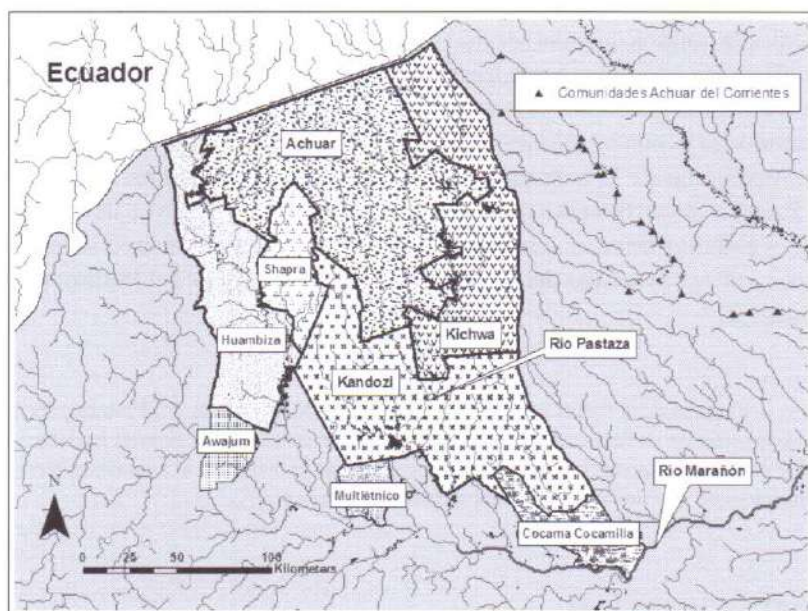


Figura 2
Territorios y comunidades indígenas



En todos los casos los actores son grupos indígenas, empresas extractivas y el Estado; sin embargo, cada uno de estos conflictos tiene diferentes mecanismos para procesar las tensiones y sus distintos resultados. Asimismo, varias de las amenazas al ambiente y a las comunidades locales provienen o han provenido de la extracción de petróleo (véase la figura 3). Aun así, el grado al que las poblaciones humanas y los ecosistemas están expuestos a la contaminación y a la degradación de recursos varía, y esta variación depende, entre otras cosas, de las diferencias entre etnias, modos de vida, accesibilidad a los recursos y la propia dinámica ambiental.

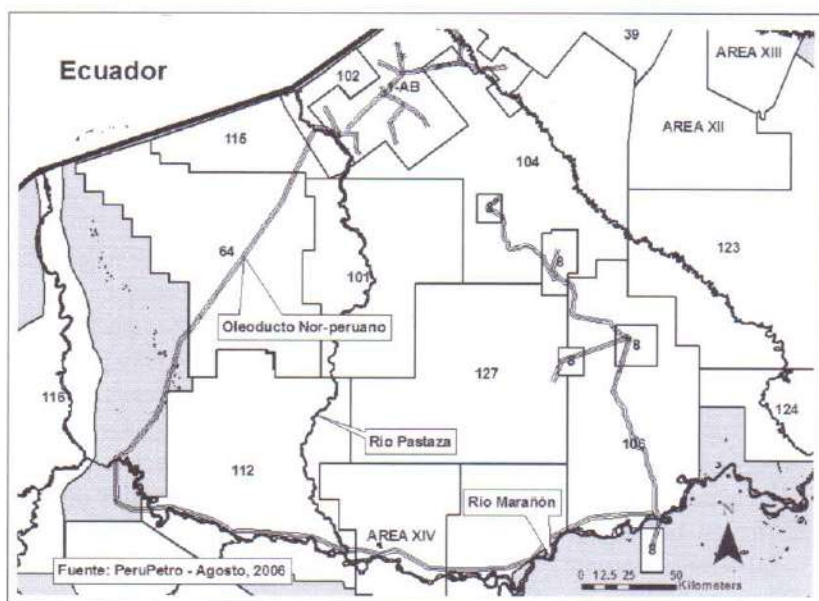
El primer caso es el de los achuar del río Corrientes, que han luchado en los últimos 35 años no solo por la defensa de su vida y sus recursos, sino que han sufrido además las consecuencias de la actividad extractiva de las empresas petroleras Occidental Petroleum Corporation (Oxy), Petróleos del Perú (Petroperú) y Pluspetrol. En este periodo hubo decesos por causas desconocidas, así como enfermedades nuevas para los achuar. De igual manera, se ha comprobado que los niveles de contaminación ambiental han impactado a los indígenas, que presentan concentraciones de plomo y cadmio en la sangre superiores a los permitidos por las legislaciones nacional e internacional.

El segundo caso es el de los kandozi, entre quienes las condiciones geográficas y el modo de vida han dificultado los procesos de titulación de tierras; no obstante ello, allí donde éstos se han llevado a cabo han dejado al margen los lagos y lagunas cruciales para la supervivencia de los kandozi. El Estado concesionó en 1993 un lote a Oxy, sin importar qué parte de él se superpusiera con territorio kandozi titulado, que los pobladores no estuvieran informados de tal operación, ni que posteriormente aparecieran brotes de hepatitis B y delta que diezmaron a la población kandozi.

En forma paralela al avance de las empresas, el proceso de modernización dirigido por el Estado promovió desde mediados de la década de 1970 la creación de las comunidades nativas, y más tarde se impulsó la titulación de las tierras comunales que se encuentran bajo uso directo por las comunidades. Ambas iniciativas desconocen la racionalidad socioecológica de la sociedad indígena y la hacen más vulnerable a procesos y agentes externos como los mencionados líneas atrás.²

² Chirif, A. y P. García Hierro: *Marcando territorio: Progresos y limitaciones de la titulación de territorios indígenas en la Amazonía*. Copenhague: IWGIA, 2007. Camino D. C., A.: *Población indígena y áreas protegidas: Patrimonios resguardados, intereses en conflicto*. Lima: Defensoría del Pueblo, Adjunta para los Derechos Humanos y las Personas con Discapacidad. Programa Especial de Comunidades Nativas, 2000.

Figura 3
Mapa de lotes petroleros en el norte de la Amazonía peruana



De manera alternativa, los grupos indígenas han buscado formas más acordes con su cultura y costumbres para la protección de su territorio y para poder tener alguna seguridad jurídica sobre él. Los kandozi, por ejemplo, basan su desarrollo en el uso de su territorio terrestre y acuático con prácticas tradicionales sustentables y la coordinación con el sector Pesquería, de acuerdo con lo indicado por la Ley General de Pesca, lo que les permite excluir a los mestizos de la pesca de lagos en su territorio. Asimismo, se oponen al ingreso de empresas petroleras, a pesar de tener lotes concesionados que se sobreponen con su territorio. Esto genera conflictos latentes en escenarios donde la presencia del Estado es efímera, cuando no nominal.

El tercer caso es el de los achuar del Pastaza, quienes mantienen el control de su base territorial y se oponen a la explotación petrolera en sus tierras haciendo uso de distintos niveles de organización y de una particular forma de relación con lo desconocido. La oposición achuar, además, se ha articulado conceptualmente en la elaboración de planes de vida y mapas de su territorio que la han fortalecido como grupo étnico. Estos mapas trascienden la simple representación de la geografía de su territorio mediante la incorporación del valor cultural de la naturaleza en general, y de los recursos que permiten su subsistencia en particular. Con estas herramientas los achuar

buscan plantearle al Estado una forma alternativa de titulación y el modo achuar del uso del territorio y el desarrollo.

En la tercera sección de este artículo se abordan las tensiones que subyacen a los conflictos presentados en los estudios de caso. Aquí se explicitan tanto los procesos generales, presentes en los tres casos, como los específicos a cada zona analizada. Finalmente, la cuarta sección está dedicada a las conclusiones.

MARCO CONCEPTUAL: ECOLOGÍA POLÍTICA

La expansión del neoliberalismo y la globalización ha traído aparejada la persistencia de los conflictos sociales, así como el incremento de su intensidad y su extensión tanto a escala global como nacional.³ En el caso del Perú y América Latina, esta mayor conflictividad se remonta a los albores de la década de 1990,⁴ cuando se iniciaron las reformas estructurales que encuadraron al país en el Consenso de Washington y la posterior hegemonía del neoliberalismo.⁵

³ Damonte Valencia, G.: "Industrias extractivas, agricultura y uso de recursos naturales: El caso de la gran minería en el Perú", en G. Damonte, B. Fulcrand y R. Gómez (editores): *Perú: El problema agrario en debate-SEPIA XII*. Lima: SEPIA, 2008, pp. 19-77. Defensoría del Pueblo: *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú (Informe extraordinario)*, 99. Lima: Defensoría del Pueblo, 2007. Escobar, A.: "Difference and Conflict in the Struggle over Natural Resources: A Political Ecology Framework". *Development* 49 (3): 6-13, 2006. Orozco Ramírez, S., A. García Linera y P. Stefanoni: "No somos juguete de nadie...": *Análisis de la relación de movimientos sociales, recursos naturales, Estado y descentralización*. Cochabamba, Bolivia: NCCR Norte-Sur/COSUDE, 2006. Giarraca, N.: "El conflicto en la teoría social: Conflictualidad social y nuevos pensamientos políticos en América Latina", en P. López Flores (editor): *Conflicto y colaboración en el manejo de recursos naturales: Experiencias de Bolivia y Argentina*. San José, Costa Rica; Cochabamba, Bolivia; Buenos Aires; Tarija, Bolivia; La Paz: Programa CyC-UPAZ IDRC, Universidad para la Paz/CESU, UMSS/Grupo de Estudios Rurales, Instituto Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires/Comunidad de Estudios JAINA/Plural Editores, 2005, pp. 11-31.

⁴ Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, 2007. Giarraca, *op. cit.*, 2005.

⁵ Bebbington, A.: "Elementos para una ecología política de los movimientos sociales y el desarrollo territorial en zonas mineras", en A. Bebbington (editor): *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas*. Lima: IEP/CEPES, 2007, pp. 23-46. Damonte, *op. cit.*, 2008. Jeffrey, B.: "Livelihoods in Transition: Transnational Gold Mining Operations and Local Change in Cajamarca, Peru". *The Geographical Journal* 170 (1): 78-91, 2004. McCarthy, J. y S. Prudham: "Neoliberal Nature and the Nature of Neoliberalism". *Geoforum* 35 (3): 275-283, 2004. O'Connor, J.: *Natural Causes: Essays in Ecological Marxism*. Nueva York y Londres: The Guilford Press, 1998. Roberts, K. M.: "Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case". *World Politics*

Este artículo se enmarca teóricamente en la perspectiva de la ecología política, que incorporó en sus orígenes el análisis desde la economía política para entender las relaciones entre los niveles nacional y local.⁶ Asimismo, evaluó el uso de los sistemas jurídicos y de propiedad instaurados por la legislación nacional para debilitar a las organizaciones locales —que eran propietarias de la tierra— y modificar las instituciones del lugar mediante las cuales accedían y gestionaban sus recursos.⁷

Posteriormente, partiendo de la constatación de la degradación y deterioro del suelo, y sin dejar de lado las variables de la economía política, la *ecología política regional* incorporó los procesos en el nivel macro y las formas particulares de relación entre los niveles nacional, regional y local para comprender las causas por las cuales los parceleros y pequeños productores no solo deterioraban sus recursos sino que eran además incapaces de revertir o detener el deterioro.⁸ Desde esta misma perspectiva, el trabajo de Watts⁹ encuentra que los hausa de Nigeria sufren hambruna y son más vulnerables a la variabilidad climática debido a la desestructuración social que viven producto de la extracción de excedentes productivos y de fuerza de trabajo iniciada en la Colonia.¹⁰

Los conflictos no han sido ajenos al análisis de la ecología política, que atribuye la causalidad de aquéllos, en algunos casos, a cambios ambientales como consecuencia de la sobreexplotación de los recursos naturales.¹¹ Por

48 (1): 82-116, 1995. Weyland, K. G.: *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press, 2002. Harvey, D.: *A Brief History of Neoliberalism*. Nueva York: Oxford University Press, 2005.

⁶ Bebbington, *op. cit.*, 2007.

⁷ Paulson, S., L. L. Gezon y M. Watts: "Locating the Political in Political Ecology: An Introduction". *Human Organization* 62 (3): 205-217, 2003. Wolf, E.: "Ownership and Political Ecology". *Anthropological Quarterly* 45 (3): 201-205, 1972.

⁸ Blaikie, P.: *The Political Economy of Soil Erosion in Developing Countries*. Essex, Inglaterra: Longman Scientific & Technical, 1985. Blaikie, P. y H. Brookfield: *Land Degradation and Society*. Londres y Nueva York: Methuen, 1987.

⁹ Watts, M.: *Silent Violence: Food, Famine and Peasantry in Northern Nigeria*. Berkeley, Los Ángeles y Londres: University of California Press, 1983.

¹⁰ Peet, R. y M. Watts (editores): *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*. 2.ª edición. Londres: Routledge, 2004.

¹¹ Blaikie y Brookfield, *op. cit.*, 1987. Biersack, A. y J. B. Greenberg (editores): *Reimagining Political Ecology*. Durham & Londres: Duke University Press, 2006. Hvalkof, S.: "Outrage in Rubber and Oil: Extractivism, Indigenous Peoples, and Justice in the Upper Amazon", en C. Zerner (editor): *People, Plants & Justice: The Politics of Nature Conservation*, 2000. Little, P. E.: *Amazonia. Territorial Struggles on Perennial Frontiers*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2001. Schmink, M. y C. Wood: "The 'Political Ecology' of Amazonia", en P. D. Little, M. M. Horowitz y E. Nyerges (editores): *Lands at Risk in the Third World*. Boulder: Westview Press, 1987, pp. 38-57. Schroeder,

lo general, estos cambios resultan en procesos de marginación por los que comunidades sin poder político ni social son desplazadas a lugares ambientalmente vulnerables e inestables.¹² La marginación es considerada un proceso por el cual las personas y los grupos pierden su habilidad para controlar decisiones que los pueden afectar. Cuando esto ocurre, pierden también la capacidad de manejar aspectos claves de sus vidas, como escoger dónde, cómo y de qué vivir.¹³

Formas complejas de acceso y control sobre territorios indígenas y relaciones no equitativas de poder entre el Estado, las compañías petroleras y las comunidades indígenas afectan críticamente la distribución de los beneficios, los riesgos y los costos de la exploración y explotación petrolera.¹⁴ A pesar de las relaciones no equitativas de poder, los achuar del Pastaza han sabido controlar su territorio y organizarse de tal forma que han evitado hasta ahora ser marginados y pueden decidir el tipo de actividad que quieren desarrollar.

Las operaciones petroleras son una de las mayores causas de conflictos ambientales, sociales y de salud, no solo en el Perú sino también en regiones como la Amazonía ecuatoriana.¹⁵ Los impactos que esta actividad genera parecieran tener un efecto desproporcionado sobre grupos humanos como comunidades indígenas o comunidades pobres que viven cerca de zonas de

R. A.: "Beyond Distributive Justice: Resource Extraction and Environmental Justice in the Tropics", en C. Zerner (editor), *op. cit.*, 2000.

¹² Robbins, P.: *Political Ecology: A Critical Introduction*. Malden, MA: Blackwell Pub, 2004.

¹³ Castree, N.: "Differential Geographies: Place, Indigenous Rights and 'Local' Resources". *Political Geography* 23 (2): 133-167, 2004.

¹⁴ Bryant, R. L.: "Power, Knowledge and Political Ecology in the Third World: A Review". *Progress in Physical Geography* 22 (1): 79-94, 1998. Watts, M.: "Petro-Violence: Some Thoughts on Community, Extraction, and Political Ecology", en *Berkeley Workshop on Environmental Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, 1999. Cutter, S. L., J. T. Mitchell y M. S. Scott: "Revealing the Vulnerability of People and Places: A Case Study of Georgetown County, South Carolina". *Annals of the Association of American Geographers* 90 (4): 713-737, 2000. Bebbington, *op. cit.*, 2007. Martínez-Alier, J.: *The Environmentalism of the Poor: A Study of Ecological Conflicts and Valuation*. Nueva Delhi y Nueva York: Oxford University Press, 2005.

¹⁵ Coomes, O. T., F. Grimard y G. J. Burt: "Tropical Forests and Shifting Cultivation: Secondary Forest Fallow Dynamics among Traditional Farmers of the Peruvian Amazon". *Ecological Economics* 32: 109-124, 2000. Denevan, W.: *Cultivated Landscapes of Native Amazonia and the Andes*. Oxford: Oxford University Press, 2001. Kvist, L. y G. Nebel: "A Review of Peruvian Flood Plain Forest: Ecosystems, Inhabitants and Resources". *Forest Ecology and Management* 150: 3-26, 2001.

producción.¹⁶ En el Perú, el grupo indígena kandozi representa un ejemplo de la afectación a la salud, ya que sufrió una epidemia de hepatitis B que casi los extermina.¹⁷

El primer elemento de la ecología política que se usará en este artículo es la consideración de la influencia de los procesos en la esfera de la economía política —nacional y global— sobre los sistemas locales, fundamentalmente en lo que se refiere a las transformaciones que se llevan a cabo en este ámbito para marginar a la sociedad local del acceso y control de sus recursos y enajenarla de ellos. En este sentido, la posición del Perú como país proveedor de materias primas y la consecuente preeminencia del modelo minero-agroexportador llevan al establecimiento de mecanismos legales —al menos desde que el desplazamiento y matanzas de nativos,¹⁸ así como el enganche y la esclavitud, han sido formalmente abolidos, aunque en realidad persisten¹⁹— para imponer tanto la racionalidad productiva capitalista como las actividades de las industrias extractivas sobre la racionalidad productiva de los pueblos originarios.²⁰

Las investigaciones en ecología política han demostrado que los mayores conflictos ocurren cuando existen distintos intereses globales, nacionales y locales sobre una misma región, y cuando allí abundan uno o más recursos que tienen un valor estratégico para la nación.²¹ Hay situaciones en las que áreas con abundancia de recursos —es el caso de las petrole-

¹⁶ O'Rourke, D. y S. Connolly: "Just Oil? The Distribution of Environmental and Social Impacts of Oil Production and Consumption". *Annual Review of Environment and Resources* 28: 587-617, 2003. Watts, *op. cit.*, 1999.

¹⁷ UNICEF: *Kandozi y shapra frente a la hepatitis B: El retorno de lo visible*. Lima: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), 2005.

¹⁸ Soriano, W. E.: *Amazonía del Perú: Historia de la Gobernación y Comandancia General de Maynas: Del siglo XV a la primera mitad del siglo XIX*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2007.

¹⁹ Bedoya Garland, E., A. Bedoya Silva-Santisteban y P. Belser: "El peonaje por deuda en la tala ilegal de madera en la Amazonía peruana". *Debate Agrario* (42): 1-30, 2007.

²⁰ Considerados por el actual Presidente de la República, en sus tristemente célebres artículos de opinión, como obstáculos a la moderna explotación de los recursos o "perros del hortelano" (García, Alan: "El síndrome del perro del hortelano". *El Comercio*, Lima, 28 de octubre del 2007; "Receta para acabar con el perro del hortelano". *El Comercio*, Lima, 25 de noviembre del 2007; y "El perro del hortelano contra el pobre". *El Comercio*, Lima, 2 de marzo del 2008).

²¹ Peluso, N. y M. Watts: "Violent Environments", en N. Peluso y M. Watts (editores): *Violent Environments*. Itaca y Londres: Cornell University Press, 2001, pp. 3-39. Watts, *op. cit.*, 1999. Bassett, T. J.: "The Political Ecology of Peasant-Herder Conflicts in the Northern Ivory Coast". *Annals of the Association of American Geographers* 78 (3): 453-472, 1988.

ras— experimentan externalidades negativas como la contaminación de los ecosistemas, que ocasiona también la marginación de comunidades y el incremento de la fragilidad de estos ecosistemas.²² Se trata de la situación de los achuar del Corrientes que se presenta en este artículo, que han tenido que soportar por casi cuatro décadas la explotación petrolera en su territorio.

El segundo elemento es la creciente mercantilización de la naturaleza por medio de la ‘internalización’ de las externalidades²³ y la humanización de la naturaleza gracias a la biotecnología, la nanotecnología y la prospección biológica.²⁴ La explotación de recursos forestales y la de hidrocarburos contaminan los ecosistemas de tal forma y en tal magnitud que ponen en riesgo la reproducción de las especies que allí habitan y de todo el ecosistema. Asimismo, los grupos humanos que han vivido allí por centurias ven comprometida su subsistencia en el momento en que el ecosistema que les ha brindado los recursos productivos es puesto en riesgo. A estos “lados negativos” de la explotación de los recursos se los ha llamado “externalidades negativas”, y se ha intentado incorporarlos en los cálculos de los procesos productivos mediante la asignación de valor a los recursos y ecosistemas comprometidos.²⁵ Sin embargo, este esfuerzo por mercantilizar la naturaleza ha encontrado serios obstáculos para valorizar procesos ecológicos que dejarían de ocurrir, especies que se extinguirían, paisajes desvanecidos y sitios

²² Blaikie, *op. cit.*, 1985. Auty, R. M. (editor): *Resource Abundance and Economic Development*. Oxford: Oxford University Press, 2001. Hecht, S. y A. Cockburn: *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. London: VERSO, 1989. LeBillon, P.: “Angola’s Political Economy of War: The Role of Oil and Diamonds, 1975-2000”. *African Affairs* 100 (398): 55, 2001. LeBillon, P.: *Fuelling War Natural Resources and Armed Conflict*. Nueva York: Routledge, 2005. Simmons, C.: “The Political Economy of Land Conflict in the Eastern Brazilian Amazon”. *Annals of the Association of American Geographers* 94 (1): 183-206, 2004.

²³ Martínez-Alier, *op. cit.*, 2005; del mismo autor: *La ecología y la economía*. 1.^a edición. México: Fondo de Cultura Económica, 1991.

²⁴ Escobar, A.: “Constructing Nature: Elements for a Poststructural Political Ecology”, en R. Peet y M. Watts (editores): *Liberation Ecologies: Environment, Development, Social Movements*. London: Routledge, 2004, pp. 46-68. Escobar, A., E. Berglund, P. Brosius, D. A. Cleveland, J. D. Hill, D. L. Hodgson, E. Leff, K. Milton, D. E. Rocheleau y S. C. Stonich: “After Nature: Steps to an Antiessentialist Political Ecology [and Comments and Replies]”. *Current Anthropology* 40 (1): 1-30, 1999. Svarstad, H.: “A Global Political Ecology of Bioprospecting”, en S. Paulson y L. L. Gezon (editores): *Political Ecology across Spaces, Scales, and Social Groups*. Nuevo Brunswick, Nueva Jersey y Londres: Rutgers University Press, 2005, pp. 239-256. Ocampo-Raeder, C.: “Biodiversidad: Definición y estrategias para su conservación”. *Debate Agrario* (34): 171-181, 2002.

²⁵ Martínez-Alier, *op. cit.*, 2005; *op. cit.*, 1991.

sagrados violentados,²⁶ que pueden ser tipificados de forma genérica como los problemas de la incommensurabilidad.²⁷

El tercer elemento es la tridimensionalidad de los conflictos ambientales. En relación con ellos, la ecología política sostiene que no solo se refieren al acceso y control de los recursos,²⁸ sino también a la preservación de los sistemas ecológicos y a la imposición de la racionalidad económica capitalista sobre racionalidades de subsistencia o de la economía moral;²⁹ por último, se trata también de conflictos culturales entre la tendencia homogeneizadora de la cultura occidental capitalista y las culturas locales tradicionales.³⁰ Este artículo pone en evidencia las dimensiones ecológica, económica y cultural inmanentes en las tensiones entre los grupos indígenas del Abanico del Pastaza, por un lado, y las empresas extractoras de recursos y el Estado, por el otro.

La ecología política provee también el concepto de escala como el ámbito en el cual el sujeto o grupo social accede a recursos sociales y naturales que se encuentran más allá de su esfera inmediata de operación.³¹ La capacidad de acceso y gestión de estos recursos se obtiene mediante formas sociales por

²⁶ Martínez-Alier, *op. cit.*, 1991. Liverman, D.: "Who Governs, at What Scale and at What Price? Geography, Environmental Governance, and the Commodification of Nature", *Annals of the Association of American Geographers* 94 (4): 734-738, 2004. Escobar, *op. cit.*, 2006.

²⁷ Martínez-Alier, *op. cit.*, 2005.

²⁸ Bebbington, *op. cit.*, 2007. Robbins, *op. cit.*, 2004.

²⁹ Watts, *op. cit.*, 1983. Watts, M. y R. Peet: "Liberating Political Ecology", en R. Peet y M. Watts (editores), *op. cit.*, 2004, pp. 3-47. Rappaport, R.: *Pigs for the Ancestors: Ritual in the Ecology of a New Guinea People*. New Haven y Londres: Yale University Press, 1968. Smith, R. C.: "El don que hierne: Reciprocidad y gestión de proyectos en la Amazonía indígena", en R. C. Smith y D. Pinedo (editores): *El cuidado de los bienes comunes: Gobierno y manejo de los lagos y bosques en la Amazonía*. Lima: IEP/Instituto del Bien Común, 2002, pp. 155-179. Stonich, S.: *I am Destroying the Land!: The Political Ecology of Poverty and Environmental Destruction in Honduras*. Boulder: Westview Press, 1993. Nietschmann, B.: *Between Land and Water: The Subsistence Ecology of the Miskito Indians, Eastern Nicaragua*. Nueva York: Seminar Press, 1973.

³⁰ Escobar, *op. cit.*, 2006.

³¹ Paulson, Gezon y Watts, *op. cit.*, 2003. Bebbington, A. y J. Batterbury: "Transnational Livelihoods and Landscapes. Political Ecologies of Globalization". *Cultural Geographies* 8: 369-380, 2001. Bebbington, A. y T. Perreault: "Social Capital, Development, and Access to Resources in Highland Ecuador". *Economic Geography* 75 (4): 395, 1999. Cash, D. W., W. Adger, F. Berkes, P. Garden, L. Lebel, P. Olsson, L. Pritchard y O. Young: "Scale and Cross-scale Dynamics: Governance and Information in a Multilevel World". *Ecology and Society* 11 (2): 8, 2006. Zimmerer, K. S. y T. J. Bassett: "Approaching Political Ecology: Society, Nature, and Scale in Human-environment Studies", en K. S. Zimmerer y T. J. Bassett (editores): *Political Ecology*. Nueva York: The Guilford Press, 2003, pp. 1-29.

las cuales el sujeto o grupo se apropia de —y utiliza— estos recursos.³² Los distintos niveles de organización de los kandozi y los achuar del Pastaza, así como su capacidad para relacionarse con organizaciones de conservación y ecologistas, y con ámbitos de acción e influencia internacionales (por ejemplo, organizaciones de comunidades indígenas fuera del Perú), constituyen escalas fundamentales en las relativamente exitosas gestiones territoriales indígenas.

ESTUDIOS DE CASO EN UNA REGIÓN DE CONTRADICCIONES: EL ABANICO DEL PASTAZA

El Abanico del Pastaza es el abanico aluvial húmedo tropical más grande del mundo. Abarca 60.000 km² (de los cuales aproximadamente 54.000 km² están en el Perú) y está situado en la cuenca amazónica, drenando los Andes ecuatorianos hacia el noroeste de la Amazonía peruana.³³ Es una región de bosque tropical amazónico, inundado por varios meses del año, que alberga una población indígena numerosa —aproximadamente 20.000 habitantes— y diversa, con nueve grupos étnicos distintos. En el Perú, el Abanico está localizado en el extremo oeste del departamento de Loreto, al norte del río Marañón, entre los ríos Morona por el oeste y Tigre por el este. Es una región con altos valores de diversidad biológica (292 especies de peces, 57 de anfibios, 261 de aves, entre otras), abundancia de especies acuáticas, así como una gran variedad de paisajes, especialmente de pantanos de diversos tipos, lagos y cochas (contiene 7 de los 20 tipos de humedales reconocidos a escala mundial por la Convención Ramsar).³⁴

Registros históricos del siglo XV³⁵ evidencian que esta región ha estado habitada por diferentes grupos indígenas que dependían de la gran oferta y diversidad de recursos naturales que la zona les proporcionaba. En comparación con otras regiones de la Amazonía peruana, la zona se ha mantenido en buen estado de conservación, al punto que es capaz de seguir proporcionando los recursos que las poblaciones indígenas requieren para su supervivencia y desarrollo como sociedad. Sin embargo, en las últimas cuatro décadas algunos de estos grupos han venido soportando las consecuencias de una exploración y explotación petrolera que a la fecha solo los ha perjudicado.

³² Bebbington, *op. cit.*, 2007.

³³ Räsänen, M., R. Neller, J. Salo y H. Jungner: "Recent and Ancient Fluvial Deposition Systems in the Amazonian Foreland Basin, Peru". *Geological Magazine* 129 (3): 293-306, 1992.

³⁴ Centro de Datos para la Conservación y WWF: *Evaluación ecológica rápida del Abanico del Pastaza*. Lima: CDC/WWF-Perú, 2001.

³⁵ Soriano, *op. cit.*, 2007.

Especialmente en las partes altas del río Pastaza, así como en los ríos Tigre y Corrientes, la contaminación ha sido muy alta. Más del 95% de los 1'118.174 barriles diarios de aguas salinas altamente tóxicas (con residuos de hidrocarburos, metales pesados y alto contenido de sales) que son sacados de los lotes 8 y 1-AB son vertidos directamente a ríos y quebradas en las cuencas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre. A esto se suman los derrames de crudo ocurridos a lo largo de tres décadas:³⁶ desde 1971, cuando se iniciaron las operaciones petroleras de Petroperú en el lote 8, y las de Oxy en el lote 1-AB al año siguiente, ha habido un número no calculado de estos derrames que han contaminado las fuentes de agua de la zona y los "aguajales" (pantanos de la palmera del aguaje) que sustentan, en gran medida, la fauna y los peces en la región y, sobre todo, la vida de las poblaciones humanas que allí habitan. Estas prácticas irresponsables y nocivas, así como otras inherentes al proceso de exploración, han causado y siguen causando serios problemas de salud entre la población indígena.³⁷

El Estado peruano ha hecho muy poco para elevar los estándares ambientales y sociales de la extracción petrolera, y ha permitido hasta hace poco, incluso por ley, el vertimiento de las aguas de producción altamente tóxicas directamente a los ríos. Salvo algunas multas que se impusieron a Pluspetrol, empresa argentina que opera los lotes 1-AB y 8 a partir del 2000, el Gobierno de turno fue totalmente indiferente a la contaminación diaria en la zona. Contradictoria y sorpresivamente, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA), a través de la Cancillería, solicitó a la Convención Ramsar, relativa a los humedales, que se designe al Abanico del Pastaza como un humedal con importancia internacional que debiera ser conservado.

En el 2002 la Convención Ramsar, ratificada por el Perú en 1971, reconoció y declaró al Abanico del Pastaza como un sitio en el cual el Estado se comprometía a que las actividades que allí se desarrollasen sean compatibles con la conservación y el manejo sostenible de los humedales y recursos naturales³⁸. Esta declaración no tiene categoría de área natural protegida, y, por lo tanto, no afecta los derechos a la titulación de territorios indígenas ni les impone ninguna otra restricción. Pero sí se espera que el Perú cumpla con los lineamientos de la Convención sobre Manejo Sostenible, cosa que

³⁶ Ministerio de Salud: "Análisis de situación de salud del pueblo achuar 2006", en *Serie Análisis de Situación de Salud y Tendencias* n.º 06/018, 308. Lima: Ministerio de Salud/Dirección General de Epidemiología, 2007.

³⁷ *Ibid.* Ryan, A.: "Undermining Lives: Indigenous Territories, Legislation and Extractive Industries in the Peruvian Amazon", 113. Lima: Shinai, 2008.

³⁸ Instituto Nacional de Recursos Naturales: "Perú tiene un nuevo humedal internacional en Complejo del río Pastaza en Loreto". Nota de prensa-INRENA, 6 de diciembre del 2002.

no ha sucedido hasta la fecha. Por el contrario, luego de solicitar la declaración del Abanico del Pastaza y comprometerse a su manejo sostenible, el Estado ha seguido promocionando el área como una zona petrolera. Hoy en día, casi el 100% del ámbito del Abanico está cubierto por lotes petroleros en diferentes estadios (con contrato, en promoción, negociación, etcétera) que se superponen no solo con el área declarada sino que abarcan además las cabeceras de los ríos que alimentan este gran humedal.

LOS ACHUAR DEL RÍO CORRIENTES

A lo largo del río Corrientes se encuentran 25 de las 77 comunidades achuar que existen en el Perú. Los achuar viven muy cerca de la frontera con el Ecuador, país donde también hay miembros de este grupo indígena con los que aún mantienen contactos esporádicos. La zona del río Corrientes corresponde a un ecosistema de terrazas altas, con pocas áreas inundables, aunque con algunos lagos importantes para la población achuar. Ésta se ha dedicado tradicionalmente a la caza, la agricultura de pequeña escala y la pesca para autoconsumo y, en menor medida, para la venta.³⁹ En gran parte de sus comunidades, incluso en algunas en las que también habitan mestizos, se mantienen muchas costumbres y su idioma.

A lo largo de su historia los pueblos indígenas amazónicos han utilizado grandes extensiones de lo que ellos consideran su territorio para el aprovechamiento de sus recursos de forma diversificada, dispersa y extensiva. Apenas en 1974, con la primera Ley de Comunidades Nativas del Gobierno del general Velasco, los pueblos indígenas emprendieron un proceso por el que buscaban asegurar el acceso y control de estos territorios. Sin embargo, el modelo de titulación propuesto por el Gobierno militar de esa época, en el que se promovía una nueva figura llamada "comunidad nativa", descomponía artificialmente la integridad del territorio en múltiples piezas, con lo que evitaba la consolidación de todo el territorio tradicional.⁴⁰ Esto ha dejado al pueblo achuar del Corrientes en una situación desigual, porque solo algunas comunidades han podido titularse aisladamente: con la presencia de compañías petroleras, la posterior titulación de comunidades ha sido casi imposible. Personal directivo del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT), en comunicación personal con uno de los autores en Iquitos, mencionó que había mucha presión del Gobierno Central y de las empresas petroleras para

³⁹ Uriarte, L. M.: "Achuar", en F. Santos y F. Barclay (editores): *Guía etnográfica de la Alta Amazonía*. Lima: Smithsonian Tropical Research Institute/Instituto Francés de Estudios Andinos, 2007, pp. 5-241.

⁴⁰ Chirif y García Hierro, *op. cit.*, 2007. Camino, *op. cit.*, 2000.

que los títulos en trámite de las comunidades de esta zona sean demorados. Esto ha dejado a las comunidades achuar sin la posibilidad de recibir beneficios directos de las compañías petroleras, específicamente Oxy y Perupetro, porque, al no estar tituladas, la empresa no las reconoce legalmente y no tienen derecho a ningún tipo de compensación económica.

El título comunal es limitado, porque solo abarca la porción de tierra que el Ministerio de Agricultura puede “confirmar que está bajo uso directo”. De esta forma, las zonas más lejanas del caserío —donde se desarrollan actividades de caza y pesca— no están consideradas dentro del título, y al ser la mayoría de éstas bosque, solo son otorgadas en cesión en uso a la comunidad. Además, el título solo corresponde a los recursos del suelo (no considera ni el subsuelo ni el aire). Esto deja a las comunidades, tituladas o no, en una situación totalmente vulnerable a la presencia de empresas extractivas, sean éstas forestales o petroleras.⁴¹ Más aun cuando, en el Perú, el Estado ha promovido desde la década de 1970 la explotación petrolera sin consulta alguna a las comunidades (tituladas o no), firmando contratos de exploración y explotación petrolera sin siquiera informar a las comunidades que podrían ser afectadas.

Esto fue lo que sucedió en 1971, cuando Petroperú y Oxy iniciaron exploraciones en el área sin el conocimiento —y mucho menos consentimiento— de los achuar del Corrientes. De esta manera, los achuar fueron marginados, discriminados y excluidos completamente de participar en la elección del tipo de desarrollo que querían en su territorio. En 1974 se intensificaron dramáticamente las operaciones de Oxy, pues se encontraron reservas que después llegarían a ser el 40% de la producción nacional de petróleo. Oxy y Petroperú operaron con prácticas obsoletas y contaminantes por treinta años, y aunque cumplían la legislación nacional sobre la extracción de hidrocarburos, estaban muy lejos de respetar estándares ambientales y sociales internacionales exigidos en diversos países de Latinoamérica o en los Estados Unidos, donde está la sede principal de Oxy.⁴²

Los achuar han sufrido durante años una serie de enfermedades desconocidas para ellos y han sido meros espectadores del deterioro de su medio ambiente; han ocurrido muchas muertes inexplicables, de gente joven, adulta y niños, que los achuar han atribuido a la contaminación petrolera en su territorio.⁴³ Las empresas, con el respaldo del Estado peruano, no recono-

⁴¹ Chirif y García Hierro, *op. cit.*, 2007.

⁴² Goldman, E. S., L. La Torre y M. L. Ramos: *A Legacy of Harm. Occidental Petroleum in Indigenous Territory in the Peruvian Amazon: Earth Rights International, Racimos de Ungurahui*, Amazon Watch, 2007.

⁴³ *Ibid.*

cieron el daño que han producido en esta zona. A pesar de que ya se había hecho algunos estudios previos, solo en el 2005, con los resultados de un trabajo elaborado en el río Corrientes por el Centro Nacional de Salud Ocupacional y Protección Ambiental para la Salud (CENSOPAS) del Instituto Nacional de Salud (INS), se aceptó que pobladores de todas las edades de las comunidades del río presentaban concentraciones de plomo y cadmio mayores que las permitidas por la legislación nacional e internacional. Los resultados de sangre de una muestra de 199 personas de distintos grupos de edad y de 7 comunidades arrojaron cifras alarmantes: 74,4% y 98% de la muestra mostró valores de plomo y cadmio, respectivamente, por encima de los permitidos.⁴⁴

La confirmación del grave estado de los achuar no solo los indignó aun más, sino que generó una sensación de temor y frustración frente a una situación irreversible y aparentemente sin solución. Las autoridades comprobaron que se habían violado los derechos fundamentales de las personas. Esto agravó y violentó los conflictos entre el Estado, la empresa petrolera Pluspetrol y los indígenas, quienes venían negociando desde hacía algún tiempo un acuerdo marco con Pluspetrol. En un principio, este acuerdo contemplaba medidas compensatorias a las poblaciones afectadas, la construcción de algún puesto de salud o centro educativo; sin embargo, los achuar reclamarían luego cambios más profundos que serían los únicos que podrían minimizar la contaminación. Exigían fundamentalmente la reinyección de las aguas de producción: sus altos contenidos de sales y metales pesados y sus altas temperaturas eran la fuente diaria de contaminación.

El Perú era uno de los pocos países del mundo donde se permitía, por ley, que las aguas de producción fueran vertidas a los ríos y quebradas y no reinyectadas a los pozos de donde eran extraídas junto con el crudo. Esta exigencia no fue tomada en cuenta hasta que los achuar comenzaron a ejecutar medidas más violentas para ser escuchados por la empresa, que se comprometió a reinyectar el 100% de los pozos.

En el 2006 Pluspetrol sufrió fuertes pérdidas económicas por el cierre de pozos a raíz de que los achuar tomaron las instalaciones de la petrolera. Luego de varios días de negociaciones con altos directivos de la empresa y con algunos ministros de Estado, se llegó a un acuerdo (Acta de Dorisa) por el que la empresa se comprometía no solo a crear un fondo de 40 millones de soles para atender el plan de salud desarrollado por los achuar en conjunto con la Dirección Regional de Salud de Loreto, sino también a reinyectar el 100% de las aguas de producción y minimizar así, en gran medida, las fuen-

⁴⁴ Ministerio de Salud, *op. cit.*, 2007.

tes contaminantes de la actividad petrolera en los lotes 8 y I-AB.⁴⁵ Como el proceso de negociación fue largo, la organización de los achuar tuvo que consolidarse y capacitarse en diversos temas (*e.g.*, derechos indígenas, asuntos contables), lo que fue posible con el apoyo de ONG locales e internacionales, la organización achuar binacional Perú-Ecuador y la cooperación internacional.

Queda aún mucho por hacer en la zona. La remediación ambiental de las cochas, quebradas y ríos tomará un tiempo largo si se realiza apropiadamente. Además, los efectos de la contaminación se van a mantener por varias generaciones, ya que la sangre de niños menores de 2 años de edad está contaminada con plomo y cadmio, y esto seguirá manifestándose en futuras enfermedades y otro tipo de problemas. Sin embargo, como si esto no fuera ya suficiente para los achuar, el Gobierno peruano, contra la voluntad de los achuar del río Corrientes, ha firmado contratos de exploración con otras cuatro empresas petroleras para que operen en los espacios que no están cubiertos por los lotes 8 y I-AB. Esto pone en evidencia que el Estado peruano prioriza su rol como promotor de grandes inversiones extranjeras sobre su deber de proteger los derechos de las personas, asegurar un espacio vital a los pueblos indígenas y salvaguardar el medio ambiente.

LOS KANDOZI, UN PUEBLO RESCATADO DE LA EXTINCIÓN

Jíbaros como los achuar, los kandozi son un pueblo indígena que ha vivido en la región del Abanico del Pastaza por siglos. Su territorio está limitado por el sur con el río Marañón, y es atravesado por el río Pastaza. Esta cercanía con el primero de estos ríos origina la formación de valles bloqueados que, a su vez, dan lugar a una serie de lagos que son fundamentales para la vida kandozi.⁴⁶ Constituyen su territorio casi 10.000 km² de planicies inundables, con una gran diversidad de humedales que son el hábitat de muchas especies acuáticas aprovechadas por las comunidades. El lago Rimachi, de 30 km², el más grande de la Amazonía peruana, es parte del territorio kandozi y también de su mitología. Los kandozi creen que la tierra de donde provienen emergió del lago Rimachi, también llamado Musa Karusha, luego de que el

⁴⁵ Defensoría del Pueblo: *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú (Informe extraordinario). Organizaciones indígenas y la sociedad civil. Informe alternativo 2008 sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT en Perú*. En: <http://www.socioambiental.org/inst/esp/consulta_previa/sites/default/files/Informe_Alternativo_Peru_C_169_OIT_2008.pdf>. Fecha de acceso: 15/1/2009.

⁴⁶ Räsänen, Neller, Salo y Jungner, *op. cit.*, 1992.

territorio antiguo se inundara en este mismo lago.⁴⁷ Los kandozi, excelentes pescadores, están adaptados a este ambiente inundable donde moverse de un lugar a otro o de una comunidad a otra es una necesidad determinada por factores culturales y ambientales.

La forma de vida de los kandozi y las características de su territorio no han sido consideradas en el proceso de titulación de tierras establecido en la legislación vigente, que reconoce como áreas comunales solo aquellas en las que se puede observar el uso directo de la tierra.⁴⁸ La mayoría de los kandozi vive de la pesca, para cuya práctica establece campamentos temporales en las orillas de los lagos; luego vuelven a las comunidades para dedicarse a la caza y, escasamente, a la agricultura, debido al carácter inundable del terreno. Se trata sin embargo de un pueblo que, a diferencia de muchos del resto de la Amazonía, tiene un nivel de control apropiado del territorio ancestral y una conservación de sus recursos que le permiten el ejercicio de su territorialidad.⁴⁹

A pesar de este control sobre su territorio, solo 19 comunidades kandozi, de un total de 27,⁵⁰ están reconocidas con personería jurídica propia (aun así, los lagos y lagunas no se encuentran dentro del territorio reconocido). De esto se colige que el territorio kandozi está lejos de su consolidación jurídica; más aun: grandes extensiones son legalmente de libre disponibilidad. Esta última atribución, declarada por el Estado, resulta muy conveniente cuando hay recursos abundantes (es el caso de la pesca) o claves para la economía del país (como el petróleo).⁵¹ En lo que concierne a la pesca, el Estado peruano aprovecha directamente estos recursos sin consulta alguna a los kandozi y los excluye tanto del acceso y control de tales recursos como de los beneficios de la explotación pesquera. Igualmente, sea sobre tierras tituladas o no, el Estado ha concesionado lotes petroleros en territorio kandozi, no solo sin consulta a la población indígena sino, además, en contra de su voluntad.

El caso de la pesca es un ejemplo muy claro del desconocimiento de los derechos de un pueblo. La relación de los kandozi con sus lagos es ancestral y fundamental tanto para su identidad cultural como para su reproducción social, pues dependen de sus recursos pesqueros para sobrevivir.

⁴⁷ Surrallés, A.: "Candoshi", en F. Santos y F. Barclay (editores), *op. cit.*, 2007.

⁴⁸ Chirif y García Hierro, *op. cit.*, 2007.

⁴⁹ Surrallés, *op. cit.*, 2007. García, P., A. Surrallés, Racimos de Ungurahui e Instituto del Bien Común: *Alternativas de titularidad para los territorios indígenas en el Perú*. Lima: Asociación Interétnica de Desarrollo de los Pueblos (AIDSESP) y Centro de Información y Planificación Territorial (CIPTA), 2007.

⁵⁰ García, P.: "Estudio para determinar alternativas para la titularidad de los territorios indígenas en el Perú". Documento 2: Informe. Lima: CIPTA-AIDSESP, 2007b.

⁵¹ Chirif y García Hierro, *op. cit.*, 2007.

Así, cuando vieron que el Estado amenazaba este medio de vida, surgieron serios conflictos. El lago Rimachi o Musa Karusha fue declarado reserva pesquera por el Ministerio de Pesquería en 1945, y su control quedó a cargo de oficiales del Gobierno. Sin embargo, desde la década de 1970 este control solo acarreo la sobreexplotación de los recursos paiche, gamitana y otros peces importantes por pescadores comerciales que tenían acuerdos con los oficiales. En 1991 los kandozi, al ver que no podían pescar y que sus recursos eran explotados y mermados sustancialmente por mestizos amparados por oficiales corruptos del Ministerio de Pesquería, tomaron las instalaciones que estaban bajo control de las autoridades. El lago Rimachi se convirtió así en un lugar de confrontación donde pobladores de todas las comunidades kandozi se organizaron, se armaron con escopetas y armas tradicionales, expulsaron a los oficiales de Pesquería y tomaron el control del lago. Años después, éste experimentaría una recuperación importante de sus niveles de pesca.⁵²

En el caso del petróleo la situación fue aun más compleja y lamentable. En 1993 el Gobierno peruano concesionó a Oxy 900.000 hectáreas para exploración petrolera. Buena parte de este lote se traslapaba sobre el territorio kandozi, pero los pobladores indígenas desconocían por completo esta situación hasta 1994, cuando se enteraron de que Oxy había iniciado sus operaciones con un pozo de exploración en el río Chapulli. Tanto en documentos como verbalmente los kandozi manifestaron su negativa a estas operaciones, a pesar de lo cual no fueron escuchados. En 1995 los hallazgos de Oxy fueron negativos y se retiraron de la zona, dejando sin embargo consecuencias nefastas para el pueblo kandozi. Transcurrido un tiempo del retiro de Oxy, empezaron a aparecer entre la población indígena los primeros casos de hepatitis B y delta.⁵³

En el 2000, la tasa promedio nacional de incidencia de hepatitis era de 52,2/1.000 habitantes, mientras que para los kandozi de entre 15 y 44 años llegaba a 106,3/1.000. Luego de siete años en los que los kandozi e instituciones aliadas realizaron una serie de pedidos de ayuda y de tratamientos sin resultados, en el 2003 el Ministerio de Salud (MINSA) declaró la zona como la de mayor riesgo de hepatitis B y delta en el país. En este momento UNICEF, con el apoyo del MINSA, inició un programa de vacunación de recién nacidos que, si bien no podía curar a los contagiados, prevenía que las poblaciones futuras sufrieran de la enfermedad.⁵⁴ Con esta acción se ha podido controlar el contagio y tal vez prevenir la extinción de los kandozi

⁵² Surralles, *op. cit.*, 2007. UNICEF, *op. cit.*, 2005.

⁵³ Surralles, *op. cit.*, 2007.

⁵⁴ UNICEF, *op. cit.*, 2005.

como pueblo; sin embargo, hasta el día de hoy se siguen viendo muertes de gente joven y adulta a causa de su vulnerabilidad a la hepatitis durante muchos años. Esto muestra la falta de capacidad del Estado —y posiblemente su desinterés por las poblaciones indígenas— para atender problemas de salud tan graves en poblaciones remotas, donde el costo de vacunar a un recién nacido era de 35 dólares por niño.⁵⁵ El MINSA y UNICEF gastaron cientos de miles de dólares para resolver un problema de los kandozi ocasionado por una empresa petrolera que, aunque solo estuvo un año, dejó consecuencias nefastas que durarán algunas décadas más. Solo los nacidos a partir del 2004 estarían vacunados contra esta enfermedad, lo que quiere decir que los niños mayores de 5 años, aproximadamente, estarían potencialmente contagiados con la enfermedad y no tendrían la posibilidad de curarse.

Con todos estos antecedentes de afectación de sus derechos y su salud, los kandozi han manifestado, en múltiples asambleas y pronunciamientos que han hecho llegar al Gobierno, su rechazo a la presencia de empresas petroleras en su territorio. No obstante esta negativa, el Estado ha concesionado recientemente lotes petroleros que se superponen al territorio kandozi, otra vez sin consulta y generando la posibilidad de conflictos a futuro entre los kandozi y las petroleras cuando éstas quieran ejercer sus derechos sobre el contrato de exploración.

Los kandozi han elegido históricamente otra forma de desarrollo, sobre la base del ejercicio de su territorialidad y en aprovechamiento sostenible de la pesca, de la que han dependido por cientos de años.⁵⁶ Actualmente esta actividad está siendo coordinada con el Ministerio de Pesquería y cumpliendo con todas las reglamentaciones de la Ley General de Pesca y el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Amazonía peruana. Están desarrollando una labor que no solo genera importantes ingresos económicos para la población kandozi, sino que es además una actividad sostenible y parte de su cultura. Entre 1996 y el 2005, el promedio anual de extracción de pescado en la zona, con fines comerciales, fue de 1.280 toneladas métricas, y en los últimos años el precio de la mayoría de especies fue de 3,00 soles por kilo.

LOS ACHUAR DEL PASTAZA, UN PUEBLO QUE HA RESISTIDO

En la cuenca del río Pastaza, especialmente en sus tributarios Huitoyacu y Huasaga, también se encuentran comunidades achuar. Aunque etnolingüísticamente son los mismos achuar del río Corrientes y del Ecuador, los

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Surralles, *op. cit.*, 2007.

del Pastaza han tenido una historia muy distinta. Ellos viven sobre todo en terrazas altas, razón por la cual las inundaciones son escasas. Si bien el territorio achuar está atravesado por ríos y quebradas, el número de cochas y lagos que alberga es limitado. Su ubicación en las cabeceras de los ríos Huasaga y Huitoyacu, en el extremo de la frontera norte del país, ha hecho de esta zona un lugar de difícil acceso, lo que ha contribuido al poco contacto de los achuar con comerciantes mestizos; es más: desde la época del caucho este contacto ha sido limitado. Por eso, el vínculo con su muy bien conservado ambiente es muy estrecho, y dependen aún significativamente de sus recursos naturales para sobrevivir.⁵⁷

Los achuar del Pastaza cuentan con un territorio de aproximadamente un millón de hectáreas, en el que se pueden encontrar alrededor de 41 comunidades. Algunas están tituladas, aunque, como ocurre con otros grupos amazónicos, los títulos no corresponden a la totalidad del territorio ancestral reconocido por los indígenas. En su búsqueda de mecanismos jurídicos que aseguren su territorio, los achuar han iniciado, con el apoyo de aliados externos, el mapeo total de su terreno y de sus recursos naturales. Este mapa no es solo una representación de las características biofísicas de sus tierras, sino también de los recursos naturales y del valor cultural que éstas tienen para ellos, de modo que constituye una muestra de la integración de los paisajes natural con el cultural.⁵⁸ Con este mapa y el plan de vida que están elaborando, los achuar quieren plantearle al Gobierno peruano el tipo de desarrollo que desean en su territorio y buscar formas alternativas de titulación coherentes con su planteamiento.⁵⁹

El control tradicional de los achuar sobre su base territorial les ha permitido reproducirse socioculturalmente a pesar de las desproporcionadas presiones que se ejercen sobre los recursos de la zona. Desde la década de 1980 el Estado se ha negado a titular comunidades, en vista del valor estratégico de sus recursos, tanto económicos como para la seguridad nacional (e.g., petróleo). Sin embargo, esto no ha impedido a los achuar mantener el poder de controlar su territorio. Y es precisamente esta característica lo que les ha permitido controlar y contener fuerzas externas también poderosas. Cuando los achuar sienten que su entorno está en una situación vulnerable por la presencia de lo desconocido, la enfrentan y buscan poner bajo su propio control aquello que desconocen. Esta actitud hace que, en lugar de

⁵⁷ Uriarte, *op. cit.*, 2007.

⁵⁸ Sauer, C. O.: "The Morphology of Landscape", en J. Leighly (editor): *Land and Life: A Selection from the Writings of Carl Ortwin Sauer*. Berkeley: University of California Press, 1963 [1925], pp. 315-350.

⁵⁹ Ryan, *op. cit.*, 2008. Uriarte, *op. cit.*, 2007.

rechazar lo desconocido, lo aprendan, lo entiendan y se lo apropien para poder controlarlo.⁶⁰

En este intento por alcanzar el control y el poder, en parte como respuesta a las intensas presiones que han sufrido en las últimas décadas como resultado del ingreso de empresas petroleras, los achuar buscaron un nuevo instrumento para su supervivencia que centralizara el poder sobre su territorio: se organizaron en federaciones.⁶¹ Antes de los años 1980, los achuar del Pastaza ya estaban agrupados en una federación denominada Organización Achuar Chayat (ORACH). Y aunque luego ésta se dividió en dos (ATI y ORACH), ambas formaron parte de la Federación Nacional Achuar y de la Federación Binacional Achuar y tuvieron la misma posición negativa ante la actividad petrolera.

Como en otras zonas del Abanico del Pastaza y ahora de toda la Amazonía, el Gobierno peruano ha concesionado lotes petroleros en territorio achuar sin consultársele a la población local. Al enterarse los achuar del Pastaza de lo que estaba ocurriendo y al conocer de cerca la grave situación de los achuar del Corrientes y de los kandozi, los del Pastaza se opusieron radicalmente desde un inicio al ingreso de las empresas; y no solo lo hizo la comunidad, sino también las federaciones. La fuerte organización de los achuar y su necesidad de control territorial los ha ayudado a mantener su posición contra las empresas petroleras y desarrollar un plan de vida como pueblo. Si bien posteriormente conflictos internos han llevado a la división y creación de otras pequeñas federaciones achuar, la mayoría conforma un bloque organizado por cuencas, que tiene claramente establecido que quieren ejercer plenamente su territorialidad, controlar sus recursos y decidir su forma de vida; es decir, tener poder.

TENSIONES SUBYACENTES

Los estudios de caso evidencian las tensiones subyacentes a los conflictos por el uso y control de los recursos. Es preciso distinguir, por un lado, aquellas tensiones generales que trascienden la particularidad geográfico-cultural del área en conflicto, el tipo de recurso en disputa y los actores involucrados. Existen también, por otro lado, tensiones específicas de cada uno de los casos presentados en este artículo. En lo que sigue se exponen estas tensiones, que se mueven de lo general a lo particular.

En términos generales, en el escenario de los conflictos los actores son los pueblos indígenas, el Estado y las empresas. Teóricamente, el Estado

⁶⁰ Uriarte, *op. cit.*, 2007.

⁶¹ *Ibid.*

debiera jugar un rol de mediador entre la sociedad y el mercado, cuando no de defensor de la primera. Sin embargo, en el Perú el Estado es el principal promotor y agente de las inversiones empresariales,⁶² en lugar de proteger los derechos de las personas, conservar el medio ambiente y preservar el espacio vital de los pueblos indígenas.⁶³

Los conflictos que enfrentan a las comunidades indígenas con las industrias extractivas y el Estado son (des)encuentros entre actores con poderes desiguales: por una parte, los nativos dotados de sus ancestrales conocimientos y prácticas, y una pobreza que se va haciendo tradicional. Por la otra, el Estado y las empresas que tienen el poder de las leyes, el capital, el conocimiento occidental, la palabra escrita y la ideología de la modernización. El Estado apuntala el desarrollo económico empresarial con políticas neoliberales, siguiendo un enfoque de mercado y no de derechos.⁶⁴

Este mismo Estado promueve procesos de titulación comunal que reconocen solo las tierras bajo uso directo⁶⁵ verificado por los agentes estatales cuando visitan los territorios indígenas. Tal reconocimiento ancla a la comunidad en un área y concentra la actividad productiva, desconociendo las formas locales de uso de la tierra y los recursos en la Amazonía, que se basan en un aprovechamiento temporal e itinerante que permite la recuperación del suelo y la reproducción de las especies.⁶⁶ Este asentamiento fuerza una sedentarización que altera las formas de utilización de los recursos productivos hacia usos menos dispersos y con periodos de descanso menores; el incremento de la productividad⁶⁷ lleva a la degradación del suelo y a la sobreexplotación de las especies. Es muy probable que el asentamiento y la

⁶² Bebbington, *op. cit.*, 2007. Banco Mundial: "Riqueza y sostenibilidad: Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú", 2005. Fecha de acceso: 13/1/2009. Damonte, *op. cit.*, 2008.

⁶³ Para un análisis de los recientes esfuerzos estatales por promover, muchas veces inconstitucionalmente, la explotación privada de los recursos naturales al amparo de modificaciones legislativas necesarias para implementar el TLC con los Estados Unidos, véase Barandiarán Gómez, A.: *Análisis de la institucionalidad ambiental en los decretos legislativos de la implementación del TLC Perú-EE.UU.* Lima: RedGe, 2008.

⁶⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, 2005. Damonte, *op. cit.*, 2008.

⁶⁵ La comunidad nativa como unidad territorial es, en realidad, solo una porción del territorio ancestral; por ello es también un atentado contra los derechos a los territorios ancestrales reconocidos por el Convenio 169 de la OIT firmado por el Perú (véase Camino, *op. cit.*, 2000). Se despoja así a los indígenas de partes de su territorio, y se legitima el despojo con la normatividad aparentemente pro indígena (véase Barclay, F. y F. Santos: "La conformación de las comunidades amuesha: La legalización de un despojo territorial". *Amazonía Peruana* 3 [5]: 43-74, 1980).

⁶⁶ Chirif y García Hierro, *op. cit.*, 2007. Camino, *op. cit.*, 2000.

⁶⁷ Boserup, E.: *The Conditions of Agricultural Growth: The Economics of Agrarian Change under Population Pressure*. Chicago: Aldine, 1977.

disminución de las especies para caza y pesca conduzcan a una transición hacia la agricultura, que no es precisamente la mejor alternativa productiva en los suelos pobres de la Amazonía.⁶⁸

La titulación tampoco reconoce las zonas de caza ni las lagunas para la pesca dentro del territorio de las comunidades, y las deja a la libre disponibilidad de terceros —i.e., colonos, madereros, petroleros—, de modo que pone a disposición los recursos naturales de las comunidades para las industrias extractivas y debilita tanto el poder de éstas, basado en el control y acceso de sus recursos, como su sistema productivo, que combina múltiples actividades. Se contrapone así la visión del Estado, que implica un uso fundamentalmente fijo del suelo, con la forma de uso de las comunidades, basado en la utilización continua, pero itinerante, del conjunto de recursos en su territorio (i.e., suelo, árboles, aire y agua).

La libre disponibilidad de partes de los territorios indígenas para el uso de las industrias extractivas y la explotación colona contiene la tensión entre dos modos antagónicos de relación entre naturaleza y sociedad: la del capitalismo y la de las formas de producción de las comunidades indígenas. Bajo la hegemonía del capitalismo, la naturaleza se convierte en recursos y se busca humanizarla mediante su mercantilización para la producción y generación de ganancias.⁶⁹ Asimismo, el capital busca crecientemente controlar los procesos biológicos de las especies con perspectivas mercantiles.⁷⁰

Las comunidades indígenas, a su vez, se reconocen tradicionalmente como parte de la naturaleza y aprovechan las especies para su subsistencia. El conocimiento indígena ha sido —y es— fundamental para la adaptación cultural a la Amazonía, entiende las particularidades de las especies y las dinámicas ambientales locales, clasifica las especies del lugar e influye así en las reglas de acceso, control y uso de éstas.⁷¹ Se contrapone el acceso y

⁶⁸ Chirif y García Hierro, *op. cit.*, 2007. Camino, *op. cit.*, 2000.

⁶⁹ Escobar, *op. cit.*, 2004. Escobar, Berglund, Brosius, Cleveland, Hill, Hodgson, Leff, Milton, Rocheleau y Stonich, *op. cit.*, 1999. Lansing, J. S., J. Schoenfelder y V. Scarborough: "Rappaport's Rose: Structure, Agency, and Historical Contingency in Ecological Anthropology", en A. Biersack y J. B. Greeberg (editores): *Reimagining Political Ecology*. Durham y Londres: Duke University Press, 2006, pp. 324-357.

⁷⁰ Dorsey, M. K.: "The Political Ecology of Bioprospecting in Amazonian Ecuador", en S. R. Brechin, P. R. Wilshusen, C. L. Fortwangler y P. C. West (editores): *Contested Nature: Promoting International Biodiversity with Social Justice in the Twenty-first Century*. Nueva York: State University of New York Press, 2003, pp. 137-155. Svarstad, *op. cit.*, 2005. Ocampo-Raeder, *op. cit.*, 2002.

⁷¹ Robbins, P.: "Authority and Environment: Institutional Landscapes in Rajasthan, India". *Annals of the Association of American Geographers* 88 (3): 410-435, 1998. Netting, R. M.: *Smallholders, Householders: Farm Families and the Ecology of Intensive, Sustainable Agriculture*. Stanford: Stanford University Press, 1993.

uso de los recursos para la subsistencia con la búsqueda de la rentabilidad y la ganancia a través del mercado, y se lleva a cabo una doble dinámica: la expansión de la modernización capitalista mediante la transformación de las relaciones sociales, y la agresión activa contra las condiciones de reproducción de grupos indígenas amazónicos.

El deterioro de la naturaleza, sea en forma de contaminación por la extracción petrolera, deforestación, expansión de la frontera agrícola o explotación de especies, constituye, en principio, una tensión de carácter ecológico; pero al comprometer recursos fundamentales para la subsistencia e identidad de los grupos indígenas, adquiere también una dimensión cultural.

Las industrias extractivas se instalan con un modelo de enclave que deteriora la sociedad indígena (*e.g.*, enfermedades, cambio en las relaciones sociales), extrae y deteriora recursos, contamina y genera ganancias mas no desarrollo. El enclave está basado en la extracción de materia prima que no promueve la distribución de beneficios a través de la generación de empleo o inversión de excedentes en las zonas productoras.⁷²

La parcializada actuación del Estado a favor de las industrias extractivas es otra de las tensiones que atraviesan los casos presentados. La concesión inconsulta de porciones de territorio indígena y la modificación del aparato legal, para facilitar y favorecer a las empresas y el desarrollo capitalista en detrimento de las poblaciones locales, son solo dos de los procesos más notorios. Esta actuación resta legitimidad al Estado como mediador de las relaciones entre la sociedad y el mercado, disminuye el interés en el uso del sistema formal de resolución de conflictos, y debilita los canales institucionales de negociación existentes en múltiples niveles de gobierno. Consecuentemente, se incrementa el recurso a la movilización, la protesta y la violencia como mecanismos para procesar los conflictos.⁷³

En términos económicos, los conflictos por los recursos presentan dos modos de vivir de los beneficios de la naturaleza: uno —el comunal— mediante su uso racional y sostenible, el otro —el capitalista— explotándola para generar ganancias hasta agotar los recursos y poner en riesgo la reproducción del ecosistema. La explotación capitalista deja además sin medios de subsistencia a las poblaciones indígenas, no redistribuye sus ganancias, ni los ingresos fiscales redundan en mejores condiciones de vida en la zona.

La concesión a empresas extractivas de parte o la totalidad de terrenos titulados a las comunidades indígenas compromete, por un lado, la condición de ciudadanos de los pobladores indígenas y deslegitima al Estado ante este sector social; y, por otro lado, atenta contra la propia institucionalidad

⁷² Orozco Ramírez, García Linera y Stefanoni, *op. cit.*, 2006.

⁷³ Bebbington, *op. cit.*, 2007. Damonte, *op. cit.*, 2008.

estatal que se erige sobre la normatividad jurídica que, en teoría, protege la propiedad titulada. El carácter inconsulto —en relación con los pobladores indígenas— de muchas de estas concesiones refuerza la histórica marginación de las sociedades amazónicas, y contraviene lo establecido en el Convenio 169 de la OIT, firmado y ratificado por el Perú, en lo que concierne a la necesidad de realizar una consulta previa, libre e informada a la población local.

Los recursos, renovables y no-renovables, materia de la mayoría de los conflictos en la Amazonía tienen una naturaleza nacional, dada su importancia para las cuentas nacionales y los agentes transnacionales involucrados. De aquí se desprenden tanto el nivel nacional de los conflictos como la participación del Gobierno Central en su resolución, y el hecho de que la regulación para su uso se encuentre en la legislación nacional. Sin embargo, esto debilita la institucionalidad de los niveles intermedios de gobierno que no tienen ninguna capacidad de decisión sobre el uso de los recursos de su jurisdicción, ni participación decisiva en la negociación de los conflictos en su región.⁷⁴ Asimismo, la resolución de conflictos se convierte en un conjunto de episodios discontinuos de medición de fuerzas entre el Poder Ejecutivo y los actores locales, en lugar de ser un proceso capaz de conducir a la mejora de las gestiones de los recursos en conflicto, a un diálogo continuado en ausencia del conflicto como parte de soluciones institucionalizadas.⁷⁵

En forma particular, la inconclusa titulación de los achuar del Corrientes ha generado una situación de desigualdad interna, porque solo las comunidades tituladas reciben la compensación que las empresas entregan a cambio de que se permita su presencia en la zona. Asimismo, en caso funcionase allí un sistema legal formal, los no titulados son más vulnerables a las incursiones de los extractores, aunque lo que ocurre actualmente es que estos últimos explotan los territorios a su voluntad, estén o no titulados.

Los kandozi, en especial, viven la tensión entre la pesca y la explotación petrolera. Estas actividades son absolutamente excluyentes y representan las contradicciones entre dos maneras de relacionarse con la naturaleza y usar sus recursos. La pesca se realiza como extracción racional que produce en algunos meses excedentes comercializados por los indígenas, mientras la explotación petrolera extraerá hidrocarburos hasta agotarlos, contaminando cuerpos de agua, suelos y bosques. El reto consiste en que el dinero generado por la venta de pescado sea no solo sostenible y se lo distribuya apropiadamente; esta actividad debe ser vista además por los indígenas como una alternativa frente a la labor petrolera.

⁷⁴ Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, 2007. Orozco Ramírez, García Linera y Stefanoni, *op. cit.*, 2006.

⁷⁵ Defensoría del Pueblo, *op. cit.*, 2007.

La forma de titulación del territorio kandozi no incluye al lago Rimachi, que es dejado como de libre disponibilidad para las actividades de foráneos, lo que atenta contra la ancestral manera de organizar el uso de los recursos de manera equitativa y sostenible.⁷⁶ La marginación de los kandozi del control de su lago es una amenaza para la explotación racional realizada por ellos, porque, en vista de que la pesca es muy rentable, hay capitales pesqueros no-comunales interesados en extraer mayores volúmenes de pescado, y esto, como resulta evidente, compromete la sostenibilidad del lago.

Los achuar del Pastaza viven en tensión entre la integración étnica —con los achuar del Ecuador— y la soberanía nacional peruana; más aun: luego del conflicto con el país del norte, cualquier esfuerzo de los achuar por vincularse organizativamente de manera binacional —sin dejar de ser parte de sus respectivos países— ha sido visto con preocupación por las autoridades. Una mayor vinculación con sus pares del Ecuador podría ser beneficiosa para los achuar peruanos, pues fortalecería sus organizaciones y les permitiría conocer otras actividades productivas coherentes con su manera de vivir que sí realizan los del Ecuador (por ejemplo, albergues turísticos).

Al parecer, existen también tensiones al interior del Estado, como deja ver la firma de convenios internacionales como el 169 de la OIT y el pedido (y posterior reconocimiento) de INRENA por incluir el Abanico del Pastaza en la Convención Ramsar, mientras se siguen ofertando y concesionando lotes con procedimientos —y en lugares— que violan los acuerdos firmados. Resulta difícil creer que estas tensiones reflejen posiciones de las agencias estatales orientadas a cumplir sus objetivos; por el contrario: parecen ser parte del cumplimiento de compromisos internacionales que el Gobierno acepta en el contexto de amplias relaciones de cooperación —y presión— multilateral, y que luego son integradas en el cuerpo jurídico nacional.⁷⁷

CONCLUSIONES

El Estado lleva a cabo procesos de titulación que enmascaran iniciativas legales para quitarles poder a los grupos indígenas. La titulación los margina del acceso y control de zonas de su territorio, que son declaradas, erróneamente, como de libre disponibilidad para luego ser cedidas al control y explotación de las industrias extractivas.

Grandes extensiones de territorio kandozi y achuar se han convertido en zonas de libre disponibilidad para las explotaciones pesquera, maderera o

⁷⁶ Chirif y García Hierro, *op. cit.*, 2007.

⁷⁷ Meinzen-Dick, R. S. y R. Pradhan: "Pluralismo legal y derechos dinámicos de propiedad". *Debate Agrario* (40-41): 1-30, 2006.

petrolera realizadas de manera inconsulta con los indígenas. Estas sociedades indígenas han sufrido las consecuencias de la particular forma de relación entre el capital y la naturaleza: ecosistemas contaminados, recursos deteriorados, cultura diezmada.

Los achuar del Corrientes y los kandozi han sido víctimas del daño directo provocado a su salud por la presencia de las empresas petroleras en su territorio: la población ha sido diezmada, lo que constituye un atentado contra el derecho a la vida. Esta misma actividad petrolera ha contaminado suelos, ríos y lagos, poniendo en riesgo la subsistencia de estos pueblos al deteriorar el ecosistema del cual dependen para vivir.

Los roles del Estado están trastocados: en lugar de ser un regulador del uso y aprovechamiento de los recursos, actúa como promotor y agente del desarrollo capitalista, cuando no como mero espectador de la explotación de estos recursos por manos privadas.⁷⁸ Asimismo, no cumple su papel de mediador de las relaciones entre la sociedad y el mercado y defensor de los derechos de las personas, sino que se comporta como representante y protector de la inversión privada.

El capitalismo auspiciado y promovido por el Gobierno es salvaje; desconoce al otro o lo trata como inferior. Desde sus orígenes, el capitalismo ha impuesto una forma de aprovechar los recursos que ha venido destruyendo el planeta⁷⁹ a tal punto que ha puesto en cuestión su viabilidad sistémica y nuestra reproducción como especie.⁸⁰

⁷⁸ Damonte, *op. cit.*, 2008.

⁷⁹ Kates, R. W., B. L. Turner II y W. C. Clark: "The Great Transformation", en B. L. Turner II, W. C. Clark, R. W. Kates, J. R. Richards, J. T. Mathews y W. B. Meyer: *The Earth as Transformed by Human Action. Global and Regional Changes in the Biosphere over the Past 300 Years*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, pp. 1-17. Meyer, W. y B. L. Turner II: *Changes in Land Use and Land Cover: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. Williams, M.: "Forests and Tree Cover", en W. Meyer y B. L. Turner II (editores): *Changes in Land Use and Land Cover: A Global Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994, pp. 97-124. Meyer, W. B.: *Human Impact on the Earth*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 1996. Williams, M.: "Forests", en B. L. Turner II, W. C. Clark, R. W. Kates, J. F. Richards, J. T. Mathews y W. B. Meyer (editores), *op. cit.*, 1990, pp. 179-201. Richards, J. F.: "Land Transformation", en B. L. Turner II, W. C. Clark, R. W. Kates, J. F. Richards, J. T. Mathews y W. B. Meyer (editores), *op. cit.*, 1990, pp. 163-178.

⁸⁰ Bernstein, L., P. Bosch, O. Canziani, Chen Zhenlin, R. Christ, O. Davidson, W. Hare, S. Huq, D. Karoly, V. Kattsov, Z. Kundzewicz, J. Liu, U. Lohmann, M. Manning, T. Matsuno, B. Menne, B. Metz, M. Mirza, N. Nicholls, L. Nurse, R. Pachauri, J. Palutikof, M. Parry, D. Qin, N. Ravindranath, A. Reisinger, J. Ren, K. Riahi, C. Rosenzweig, M. Rusticucci, S. Schneider, Y. Sokona, S. Solomon, P. Stott, R. Stouffer, T. Sugiyama, R. Swart, D. Tirpak, C. Vogel y G. Yohe: "Climate Change 2007: Synthesis Report". Summary for Policymakers, 2007. Higgins, P. A. T.: "Biodiversity Loss under Existing

La actuación del Estado erosiona sus propias bases como institución porque se deslegitima frente a la población, desconoce principios jurídicos y compromisos internacionales que ratificó, debilita gobiernos regionales y locales, y no promueve la formación y consolidación de instituciones para resolver conflictos.

El Perú como Estado-Nación es incapaz de establecer relaciones interculturales simétricas y equitativas con los grupos indígenas; por el contrario: impone sistemáticamente los valores y principios de la cultura occidental, y tiene como objetivo la asimilación de las minorías étnicas al llamado proceso modernizador.

Como la gran mayoría —si no todas— de las actividades extractivas a lo largo de nuestra historia, las que han originado los conflictos analizados en este artículo no solo han transformado los sistemas socioecológicos, sino que también han extraído recursos y generado riqueza sin haber mejorado las condiciones de vida de la población local, ni impulsado procesos de desarrollo endógenos; en cambio, han consolidado, cuando no ampliado, la pobreza y la dependencia de la economía mercantil.

Land Use and Climate Change: An Illustration Using Northern South America". *Global Ecology and Biogeography* 16 (2): 197-204, 2007. Lambin, E. F., H. J. Geist y E. Lepers: "Dynamics of Land-Use and Land-Cover Change in Tropical Regions". *Annual Review of Environment & Resources* 28 (1): 205-241, 2003. Liverman, D.: Assessing Impacts, Adaptation and Vulnerability: Reflections on the Working Group II Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change". *Global Environmental Change* 18 (1): 4-7, 2008. Liverman, D., B. Yarnal y B. L. Turner II: "The Human Dimensions of Global Change", en G. L. Gaile y C. J. Willmott (editores): *Geography in America at the Dawn of the 21st Century*. Oxford: Oxford University Press, 2003, pp. 267-282. Sala, O. E., F. S. Chapin III, J. J. Armesto, E. Berlow, J. Bloomfield, R. Dirzo, E. Huber-Sanwald, L. F. Huenneke, R. B. Jackson, A. Kinzig, R. Leemans, D. M. Lodge, H. A. Mooney, M. Oesterheld, N. L. Poff, M. T. Sykes, B. H. Walker, M. Walker y D. H. Wall: "Global Biodiversity Scenarios for the Year 2100". *Science* 287 (5459): 1770, 2000. Janetos, A. C., R. Kasperson, T. Agardy, J. Alder, N. Ash, R. DeFries y G. C. Nelson: "Synthesis: Condition and Trends in Systems and Services, Trade-offs for Human Well-being, and Implications for the Future", en R. Hassan, R. Scholes y N. Ash (editores): *Ecosystems and Human Well-being: Current State and Trends*, volumen I, pp. 827-838. Washington, Covelo y Londres: Island Press, 2005. Körner, C., M. Ohsawa, E. Spehn, E. Berge, H. Bugmann, B. Groombridge, L. Hamilton, T. Hofer, J. Ives, N. Jodha, B. Messerli, J. Paratt, M. Price, M. Reasoner, A. Rodgers, J. Thonell, M. Yoshino, J. Baron, R. Barry, J. Blais, R. Bradley, R. Hofstede, V. Kapos, P. Leavitt, R. Monson, L. Nagy, D. Schindler, R. Vinebrooke y T. Watanabe: "Mountain Systems", en R. Hassan, R. Scholes y N. Ash (editores), *op. cit.*, 2005. Noble, I., J. Parikh, R. Watson, R. Howarth, R. J. Klein, A. Abdelkader y T. Forsyth: "Climate Change", en K. Chopra, R. Leemans, P. Kumar y H. Simons (editores): *Ecosystems and Human Well-being: Policy Responses*, volumen 3, pp. 373-400. Washington, Covelo y Londres: Island Press, 2005.

En el capitalismo, los tiempos de producción son diametralmente distintos de los tiempos de producción de los procesos ecológicos. Los que imperan en las esferas dominadas por la producción capitalista tienden a disminuir para incrementar la productividad, en tanto los procesos naturales están guiados por la evolución adaptativa respecto de las condiciones ambientales. La producción capitalista desconoce o busca manejar los procesos naturales, atentando contra la integridad del ecosistema.

La amenaza de destrucción de los ecosistemas implica poner en riesgo la supervivencia de elementos de la identidad indígena y, con ellos, de su cultura, que no solo valora la naturaleza sino que es fundamental en la doble dinámica actuante entre la naturaleza y los pueblos indígenas. Esta dinámica consiste en la mutua transformación que se opera entre cultura y sociedad, por la cual ambas son agentes transformadores y objetos de transformación del otro.

La cultura indígena, como la occidental, tiene la capacidad de aprender e incorporar lo diferente y foráneo incrementando su poder sobre su espacio y su vida como pueblo, cosa que ha sido fundamental para la obtención de resultados positivos de la resistencia a la avanzada modernizadora y para mejorar sus condiciones de vida. Esta capacidad se reflejó en el fortalecimiento y desarrollo de sus organizaciones, en las alianzas establecidas con entidades diversas, y en las escalas de acción utilizadas al gestionar los conflictos.

Los conflictos ambientales —como los presentados en este artículo— se muestran como tensiones por el aprovechamiento de los recursos, aunque son en realidad procesos multifacéticos: políticos en tanto se refieren a quién tiene el poder sobre un espacio; económicos, porque se plantean diferentes, cuando no antagónicas y excluyentes, actividades productivas y maneras de relación entre naturaleza y sociedad; culturales, en virtud de que están en juego sistemas de valores y cosmovisiones respecto del espacio; y ecológicos, pues se pone en cuestión la sostenibilidad y viabilidad de los ecosistemas.

Finalmente, el desarrollo en territorios rurales como los presentados en las páginas precedentes plantea, por un lado, un cuestionamiento de fondo al desarrollo capitalista como forma de aprovechar los recursos y mejorar las condiciones sociales y ecológicas; y, por el otro, interpela al Estado en su esfuerzo unívoco, y trasnochado, de generar crecimiento económico con base únicamente en un modelo primario-exportador.

F. Eguren, L. del Castillo, Z. Burneo
**LOS DERECHOS DE PROPIEDAD
SOBRE LA TIERRA EN LAS
COMUNIDADES CAMPESINAS¹**

El número de comunidades campesinas en el Perú superó los 6 mil en los últimos meses. De esa cifra, la mayor parte se encuentra en la sierra. Se estima, sobre la base de información no actualizada, que de los 7,5 millones de pobladores rurales, alrededor de 3 millones forman parte de estas comunidades. Las tierras que ocupan representan aproximadamente el 40% de las tierras agropecuarias del país, la mayoría de ellas con pastos naturales. La importancia de estas cifras permite afirmar que los hacedores de políticas, sobre todo de base urbana, están muy lejos de darle la importancia debida, aun ante lo que parece ser una acrecentada conciencia del problema de la marginación y de la pobreza en la sierra.

Promover el desarrollo de la sierra requiere, además de voluntad política y recursos, ampliar los conocimientos sobre esta región y, dentro de ellos, sobre la institución comunal. Uno de los importantes vacíos de conocimiento consiste en saber cómo se distribuyen las tierras al interior de las comunidades campesinas. Las tierras que se encuentran dentro de sus límites son formalmente de su propiedad, según lo reconoce la legislación estatal. Se

¹ Reproducción, con algunas variantes, del artículo publicado por la revista *Economía y Sociedad* número 71. Lima: CIES, abril del 2009. Resume el informe de la investigación sobre "Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas: Una perspectiva dinámica", realizada por los autores y desarrollada en el marco del Concurso de Investigaciones CIES-ACDI-IDRC 2006.

sabe que en la mayoría de estas instituciones existen áreas conducidas por la comunidad como tal, mientras que otras áreas son conducidas por las familias comuneras. Sin embargo, se conoce bastante menos cuáles son los criterios y los procesos que definen, en la práctica, la distribución intracomunal de las tierras.

De ahí que el objetivo de este artículo sea conocer los procesos, condiciones y mecanismos según los cuales al interior de las comunidades campesinas se distribuyen y ejercen los derechos de propiedad sobre el recurso tierra, desde la perspectiva del pluralismo jurídico. De igual modo, el estudio pretende contribuir a que las políticas públicas orientadas a las comunidades campesinas, incluyendo aquellas de registro y de titulación de tierras, así como las prácticas e instrumentos utilizados para tal fin, estén mejor adecuadas a la situación y a las dinámicas reales de las comunidades, de forma que apoyen sus procesos de desarrollo.

El estudio, de corte cualitativo, se centró en tres comunidades campesinas del departamento de Huancavelica: Marcopata, en la provincia de Tayacaja; Choclococha-Yanacocha-Chilcapite, en Acobamba; y Huayllay Chico, en Lircay. En la selección se consideró criterios que contribuyeran a establecer comparaciones entre los casos, como la posesión de distintos tipos de tierras (secano, riego, pastos), la creación anterior a la reforma agraria, los diferentes niveles de integración al mercado y los distintos niveles de vinculación con instituciones del Estado.

Huancavelica es un departamento eminentemente rural, con un número importante de comunidades campesinas. Fuente de ricas explotaciones mineras durante la Colonia, hoy día se encuentra entre las regiones menos desarrolladas y más pobres del país. Ubicado en la sierra central, es uno de los departamentos con menor población (454.797 habitantes según el censo del 2007, 1,7% del total nacional). La mayor parte es rural: 68% (aunque el censo subestima la población del campo). El 67% de los pobladores tienen como lengua materna el quechua, con una mayor presencia en Angaraes, Acobamba y Churcampá. La tasa de crecimiento de la población es muy baja, debido a la masiva emigración.²

SOBRE EL PLURALISMO JURÍDICO Y LOS PAQUETES DE DERECHOS

Las aproximaciones usuales al análisis de los derechos de propiedad, basados en códigos y en normas emanados de los poderes del Estado y de aplicacio-

² Rubina, Alberto y José Barreda: *Atlas del departamento de Huancavelica*. Lima: Desco, 2000.

nes teóricamente universales, no son adecuadas cuando se trata de analizar colectividades en las que rigen usos, costumbres y tradiciones que, finalmente, componen sistemas normativos diferentes. El análisis de la legislación nacional encontró que esa inadecuación se expresa incluso en su incapacidad para definir con claridad el tipo de derechos que tienen los comuneros sobre la tierra, aun moviéndose estrictamente dentro del marco del Derecho Civil. Por estas razones, el estudio adoptó la perspectiva del pluralismo jurídico, que parte de la consideración de que en el mundo real son múltiples las fuentes de normas sobre derechos, como múltiples son también las instituciones encargadas de supervisar su cumplimiento y de sancionar su incumplimiento, y que estos “sistemas de normas” establecen entre sí relaciones de diverso grado de intensidad, de complementariedad y de competencia.

En el esquema del centralismo jurídico, se piensa que el Derecho Civil brinda las mejores posibilidades de regular las relaciones de propiedad, cuando la propiedad no es un concepto universal, sino que se explica a través de las relaciones sociales que ocurren en un momento y un contexto determinados. Para De Trazegnies, la propiedad es una de “[...] las tantas formas históricas de regulación social [...], un sistema de derechos y obligaciones que varía con el tiempo, que adquiere diferentes significaciones concretas”.³ De este modo, si lo que se quiere es desligarse de la idea de una propiedad “metafísica o ahistórica”, como diría De Trazegnies, se debe revisar en concreto, en cada sociedad, la forma en que se organizan las distintas relaciones sociales que se llaman *propiedad*.

Un concepto particularmente útil en el enfoque del pluralismo jurídico es el de *paquetes de derechos*, que ilustra la existencia de varios derechos que se conjugan sobre un mismo espacio o recurso. De esta forma, cada persona o grupo puede tener distintos paquetes de derechos, siendo algunos más completos o dominantes que otros en las demandas o reclamos específicos sobre la tierra.⁴ Este concepto permite pensar en los distintos derechos que puede tener cada actor de la comunidad y conduce a la idea de derechos diferenciados según características o factores muy distintos, tales como el género, la actividad practicada, la inversión realizada, etcétera, lo que se aprecia efectivamente en las tres comunidades estudiadas.

Aun si se reconoce que el derecho de propiedad romana se encuentra estirado al límite, algunos de sus elementos, como el derecho de disfrutar

³ De Trazegnies, Fernando: “La transformación del derecho de propiedad”, en *Derecho* número 33. Lima: Facultad de Derecho de la PUCP, 1978.

⁴ Meizen-Dick, Rundolph y Rajendra Pradhan: “Pluralismo político y derechos dinámicos de propiedad”, en *Debate Agrario: Análisis y alternativas* número 39/40. Lima: CEPES, 2005.

(el *jus utendi* y el *jus fruendi*) y el derecho de disposición (el *jus abutendi*), resultan sin duda funcionales, incluso para la antropología jurídica y, por supuesto, para el pluralismo jurídico. En este estudio se utilizan los atributos de *uso*, *disfrute* y *disposición* para agrupar los diversos derechos sobre la tierra.

UNA COMUNIDAD, MUCHAS TIERRAS

Los dos criterios usualmente abordados en los estudios sobre la propiedad comunal son las zonas de producción⁵ y los tipos de usufructo (individual o unifamiliar, grupos de familias o la comunidad). Ambos criterios están estrechamente vinculados entre sí: las tierras bajo riego y de secano se corresponden casi enteramente con las de uso familiar⁶ y definen una gran amplitud de derechos para los comuneros (alto nivel de apropiación), mientras que los pastos se corresponden con el uso colectivo, en el que las familias tienen derechos limitados de uso, de disfrute y de disposición (bajo nivel de apropiación).

Estos dos modos de clasificar las tierras de la comunidad establecen una base importante para comprender la forma de tenencia en comunidades campesinas y, lo que es más importante, dejan notar que existen en ellas derechos diferenciados en función de las zonas de producción. El esquema, sin embargo, resulta insuficiente para explicar la complejidad del sistema de tenencia en las comunidades y para identificar los paquetes de derechos familiares o individuales sobre la tierra. De este modo, a los criterios anteriores es importante adicionar dos más que tienen relación con el origen de la tierra.

Uno de ellos es si se trata de tierras que fueron tomadas durante la conformación de las comunidades o si fueron posteriormente distribuidas por una organización comunal ya establecida. A las primeras se las reconoce como tierras *antiguas* o tomadas por los *antiguos* y, a pesar de los años, se trata de una condición que los comuneros reconocen y sobre la que recaen derechos y deberes distintos. Sobre éstas, las familias comuneras tienen plena libertad de uso, de disfrute e importantes márgenes de disposición.

⁵ Como zona de producción se entiende a los espacios de creación comunal, claramente delimitados en el territorio, en los que los comuneros manejan una serie de productos a través de prácticas agrícolas determinadas.

⁶ Una pequeña porción de las tierras agrícolas (normalmente de secano) es de usufructo comunal. En estas tierras —cuyas ganancias son utilizadas exclusivamente para los gastos de la directiva comunal— el nivel de apropiación de las familias es nulo, y la relación entre ellas y los comuneros se encuentra más bien a nivel de deberes (asistencia a faenas colectivas, por ejemplo).

Pueden ser heredadas sin restricciones y pueden incluso ser vendidas en la comunidad sin necesidad de ningún acuerdo previo con su organización. Las distribuidas por la comunidad, en cambio, generan un complejo sistema de tenencia con normas que regulan la utilización de las parcelas restringiendo elementos como las extensiones o periodos de uso y, especialmente, la venta de parcelas y algunas formas de herencia.

El segundo criterio, vinculado también al origen de la propiedad, es el que las divide en zonas antiguas y zonas nuevas. Esto es, zonas que tradicionalmente han pertenecido a la comunidad y otras que han sido incorporadas a ella posteriormente, sea por la cesión o venta de tierras de las haciendas vecinas o por adjudicación durante el proceso de reforma y reestructuración agraria. Aun cuando esta situación no ha sido común a todas las comunidades del país, sí se ha dado con bastante frecuencia. Las tres comunidades del estudio tenían como parte de su propiedad porciones importantes adjudicadas durante el proceso de reforma agraria. Estos sectores son claramente identificados por los comuneros y definen derechos diferenciados sobre la tierra. Aunque en los tres estudios se encontraron situaciones diferentes, es importante señalar que, a diferencia de lo sugerido por algunos estudiosos y políticos, las tierras adjudicadas por reforma agraria no siempre originan en las comunidades la individualización y desarticulación de la tenencia de la tierra. En dos de los casos de estudio las tierras adjudicadas más bien fortalecieron la organización y generaron espacios con formas importantes de regulación comunal.

DERECHOS DIVERSIFICADOS PARA EL ACCESO A LA TIERRA

Según la legislación peruana vigente, la propiedad de la tierra en las comunidades campesinas es formalmente colectiva. En tanto tal, sería esperable que cada familia comunera tuviera acceso a la tierra y que ese acceso, además, fuera relativamente uniforme. La realidad, sin embargo, es diferente.

En la tenencia familiar de las tierras existen importantes diferencias. En una misma comunidad (caso Huayllay) se puede poseer 18 o 2 parcelas, lo que se expresa en 7 Ha y un décimo de Ha. A estas diferencias hay que añadir que existen también pobladores que no poseen tierras y que trabajan ofreciendo su fuerza de trabajo en chacras de otros comuneros. Resulta evidente, entonces, que no todos poseen en las comunidades estudiadas los mismos derechos para acceder a la tierra. Éstos dependen de varios factores, entre ellos la relación comunero-comunidad y el género de los comuneros.

La distribución de parcelas por la organización comunal a los comuneros es uno de los mecanismos más importantes de acceso a la tierra. Para poder

beneficiarse de estas parcelas los pobladores deben tener la categoría de comunero activo. Para ello, tienen que estar inscritos en el padrón comunal, ser mayores de edad (o por lo menos haber conformado una familia) y, sobre todo, haber logrado el reconocimiento de la comunidad, un estatus que les otorga el derecho de acceder a las tierras comunales. En Marcopata, por ejemplo, al inscribirse en el padrón se contrae obligaciones con la comunidad y —tal como otros autores lo han llamado— se inicia el *récord personal*⁷ del comunero, en función de sus niveles de cumplimiento, de las responsabilidades asumidas en la comunidad, pero también de su comportamiento en general. Los comuneros se refieren a todo ello como “servir a la comunidad”. En efecto, la relación del comunero con la organización comunal es percibida como la de una prestación de servicios, y el cumplimiento de sus obligaciones es considerado como un aporte que se debe realizar para el beneficio propio y colectivo.

Existen en la comunidad otras categorías de comunero, como la de *honorario*, *yerno*, *residente*, *profesional* o *jubilado*, que otorgan distintos deberes y derechos para el acceso a la tierra y que generan diferencias internas. Así, por ejemplo, mientras que el *honorario* (aquel que recién se inscribe en la comunidad) debe *servir* a la comunidad sin recibir nada a cambio, el *jubilado* puede mantener sus tierras sin siquiera asistir a las asambleas de la comunidad. La relación comunero-comunidad guarda importante relación con la edad del comunero, de tal forma que los más jóvenes poseen menos derechos de acceso a la tierra que los adultos.

Las diferencias entre jóvenes y adultos desalientan a los primeros de mantener sus vínculos con la comunidad, ya que en su percepción la relación “costo-beneficio” de pertenecer a la comunidad es demasiado bajo: las responsabilidades hacia la comunidad, como son la participación en faenas o asumir cargos, no están en relación con los beneficios que pueden tener, en particular la obtención de una parcela. Surge de esta situación una desafección de los jóvenes respecto de su comunidad. En último caso, no se inscriben como comuneros. Así, viven en el territorio comunal pero al margen de su organización. Esto se convierte ocasionalmente en un círculo vicioso, dado que los jóvenes no acumulan méritos para acceder a tierras, pero la incertidumbre de lograrlo o no —o hacerlo en cantidad suficiente— los inhibe de asumir responsabilidades comunales. Tal desequilibrio podría estar minando las relaciones entre los jóvenes comuneros y la comunidad, lo que resulta en su paulatino debilitamiento y plantea un serio problema

⁷ Nuijten, Monique y David Lorenzo: “Moving Borders and Invisible Boundaries: A Force Field Approach to Property Relations in the Commons of a Mexican Ejido”, en Franz von Benda-Beckman: *Changing Properties of Property*. New York: Oxford, 2006.

de carácter estratégico, pues se encuentran en juego las posibilidades de reproducción de la propia comunidad.

Pero en una situación más compleja se encuentran las mujeres de la comunidad, quienes tienen una posición de inferioridad frente a los varones, siendo las madres solteras las que sufren la mayor marginación. Según las normas internas, la mujer no puede recibir parcelas de la organización comunal ni acceder a la categoría de comunero o de comunero activo (según el caso). De esta forma, son usualmente dependientes de un hombre, sea éste su padre o su pareja.

Existen, sin embargo, además de la distribución de parcelas, otros mecanismos de acceso a la tierra que no dependen de la comunidad y que, en principio, no marginan a las mujeres y a los jóvenes: la compra-venta, el alquiler y el trabajo al partir. No obstante, la compra-venta y el alquiler tienden, a su vez, a excluir a los más pobres. El trabajo al partir termina siendo la forma más importante de acceso a la tierra para este sector, los jóvenes y las mujeres.

Tal como ya se ha señalado, una de las propuestas conceptuales pertinentes para el análisis de los derechos sobre la tierra es la de paquetes de derechos, pues permite pensar en las diversas combinaciones de derechos existentes. En efecto, cada poblador de una comunidad puede poseer un paquete de derechos distinto sobre los también diversos tipos de tierras. En el cuadro adjunto, a modo de ejercicio, se muestra el paquete de derechos de un comunero *activo*, en función de los distintos tipos de tierras encontrados.⁸

Como se muestra en el cuadro, el comunero activo no posee los mismos derechos sobre las distintas tierras de la comunidad, pudiendo incluso existir importantes diferencias entre las parcelas que trabaja de forma individual. El enfoque de paquetes de derechos contribuye, pues, a la comprensión de un aspecto que no siempre resulta evidente: los derechos sobre la tierra no son uniformes.

DERECHOS SOBRE LA TIERRA, PODER E HISTORIA COMUNAL

El análisis se ha centrado en normas y derechos producidos por la comunidad en función de ciertas variables internas (género, condición del comunero, origen de la tierra, etcétera). Estas normas y derechos suelen ser conocidos y aplicados de forma más o menos regular para establecer la relación entre los comuneros y la tierra. Se trata de normas que se podrían catalogar como

⁸ Este mismo ejercicio se puede realizar comparando los paquetes de derechos que poseen distintos tipos de actores sobre un mismo tipo de tierra, con lo que se observan los paquetes de derechos diferenciados de cada actor.

Paquete de derechos de un comunero activo: Caso Marcopata

Derechos sobre la tierra	Tipos de tierras			
	Secano/Riego-Familiares		Pastos- Colectivos	Secano- Comunales
	Zona antigua Tomadas	Zona nueva Distribuidas		
Acceso	N.º ilimitado de parcelas	✓	X	-
	N.º ilimitado de hectáreas	✓	X	X
	Por herencia	✓	✓	X
	Por compra	✓	X	X
	Por entrega/cesión comunal	X	✓	✓
	Por alquiler/al partir	✓	✓	✓
	Por préstamo	✓	X	X
Uso	Posibilidad de pérdida de la parcela	X	✓	-
	Uso agrícola: decisión sobre qué sembrar, cuándo y dónde	✓	✓	X
	Uso de técnicas e insumos no tradicionales	✓	✓	X
	Siembra de pastos	✓	✓	X
	Cerco de terrenos	✓	✓	X
	Construcción de inmuebles	✓	✓	X
Disfrute	Aprovechar los frutos de la cosecha, de los productos ganaderos, etcétera	✓	✓	X
	Cobro por pastear a foráneos	-	-	-
Disposición	Herencia	✓	✓	X
	Venta interna	✓	X	✓
	Alquiler/trabajo al partir	✓	✓	X
	Entrega a comuneros	X	X	X

Nota: ✓ = Sí; X = No; - = No aplica.

explícitas, pues es posible encontrarlas fácilmente en el discurso público y porque son aceptadas por el colectivo. No obstante, existe un discurso alterno entre las familias que trata sobre las diferencias internas, que se maneja cuidadosamente y que suele ser fuente de conflictos y de tensiones. Este discurso responde a lo que se llamará aquí las normas y derechos *no explícitos*.

Estas normas y derechos no explícitos contribuyen a una mejor comprensión de las diferencias que es posible encontrar en la comunidad en relación con su número y extensión de parcelas entre comuneros que, en apariencia, se encuentran bajo la misma condición. Por ejemplo, en Marcopata, donde existen normas explícitas y definidas acerca del número de parcelas que entrega la comunidad a cada comunero activo, se descubre que algunos recibieron cuatro parcelas, mientras que otros obtuvieron siete. Para explicar estas diferencias fue necesario indagar en la historia de cada comunidad identificando periodos distintos en cuanto a las relaciones internas y al vínculo con la propiedad comunal. Se encuentra que de estos momentos surgen una serie de actores que cumplen en la comunidad papeles diferentes, que configuran relaciones de poder y que se posicionan de forma distinta para el acceso a los recursos.

En las comunidades de estudio se identifica claramente dos grandes momentos: la formación de las comunidades —que, a su vez, es una historia de lucha y de defensa de la tierra— y las luchas por la adjudicación de tierras durante el proceso de reforma agraria. En el primer caso, a pesar del transcurrir de los años, lo descendientes de los *antiguos* continúan conservando un liderazgo importante y poseyendo amplios derechos de apropiación y mayores extensiones de tierra que el común de los habitantes. En el segundo caso, luego de la reforma agraria se dejaron notar diferencias que pueden resumirse del siguiente modo: a mayor participación en la defensa de las tierras, mayores derechos sobre ellas.

Los episodios por los que han atravesado estas tres comunidades demuestran que existen una serie de derechos sobre la tierra que están vinculados al poder relativo de un individuo —o grupo de individuos— frente a los otros comuneros de su comunidad. Estos derechos pueden contar con distintos grados de aceptación en función de cada contexto, pero también, eventualmente, ser puestos en cuestión y generar fricciones al interior de la comunidad. Por otro lado, estos derechos son más difíciles de categorizar e inscribir en esquemas de paquetes de derechos, ya que son producto de situaciones particulares o de negociaciones que no suelen determinar derechos regulares. No obstante, por lo común interfieren en los derechos explícitos haciendo que las fronteras que delimitan los paquetes de derechos de uno u otro individuo puedan tornarse borrosas o tomar formas distintas en una u otra circunstancia. De este modo, se puede decir que los derechos sobre

la tierra no son rígidos ni constantes sino permeables y variables. En ello radica su dinamismo y, a la vez, su complejidad.

El enfoque de *campo de fuerzas* es particularmente útil para explicar esta situación. Los campos de fuerza son los espacios de lucha entre actores por determinados recursos, en los que se desarrollan reglas de juego que no llegan a ser ni formales ni fijas.⁹ Este campo de fuerzas se ubica en el seno de la comunidad, donde interactúan la organización comunal, las familias con sus distintos grados de poder, los individuos diferenciados por edad y por género, todos alrededor del acceso y del usufructo del recurso tierra. Este campo de fuerzas tiene su propia lógica, en la que es posible encontrar algunas regularidades que devienen reglas explícitas y aceptadas por el colectivo.

MERCADO Y DERECHOS SOBRE LA TIERRA

La investigación se propuso indagar acerca de la relación entre los derechos de propiedad sobre la tierra y el grado de integración al mercado de las comunidades de estudio. No obstante, no fue posible llegar a conclusiones firmes; para hacerlo hubiese sido necesario realizar estudios más detallados y durante un periodo mayor, dado que estos cambios pueden ocurrir en procesos largos y no son obvios. Ya determinar el grado de "involucramiento" de la economía comunal y de las familias comuneras con el mercado puede ser una tarea compleja. Simplificando, este involucramiento puede ser en el mercado de factores: tierras, trabajo y capital, y en el mercado de productos.

En cuanto al mercado de tierras, hay que señalar que las tierras comunales son prácticamente intransferibles a terceros (no comuneros), no por prohibición legal (levantada por la Constitución de 1993), sino porque son consideradas como parte de un territorio, criterio éste muy ligado a la existencia misma de la comunidad. Este es el límite más importante que tienen los derechos de las familias sobre sus tierras. Están, pues, fuera del mercado de tierras. Éste no influye, al menos directamente, sobre los derechos de propiedad de los comuneros.¹⁰

Los mercados financieros rurales tampoco influyen en los derechos de propiedad de las familias comuneras, dado que éstas no participan en ellos. La hipoteca es una institución inexistente. Además, una larga tradición legal, hoy

⁹ Nuijten y Lorenzo, *op. cit.*

¹⁰ No existen restricciones para que los comuneros compren o arrienden tierras que no son de la comunidad. Este acceso al mercado de tierras eventualmente podría influir en las estrategias de los comuneros para acceder o ceder internamente tierras que poseen en la comunidad. Sería un caso de influencia indirecta del mercado de tierras, externo a la comunidad, sobre las transferencias intracomunales de tierras.

interrumpida, prohibía el embargo de tierras comunales; por lo demás, existe una total desconexión cultural de las comunidades con la institución de la hipoteca.

La incorporación a los mercados de trabajo ciertamente tiene influencia en los derechos sobre la tierra, tanto en el acceso como en otros atributos de la propiedad. El estudio constató que en las comunidades existe un importante y permanente movimiento emigratorio de la población comunera, de modo particular, pero no exclusivamente, en edad laboral. Los efectos son: (1) la transmisión de parcelas por herencia se ve comprometida por la renuencia de los jóvenes a aceptarlas dada la adversa relación costo-beneficio de formalizar su condición de comunero y asumir las responsabilidades consiguientes (condición para recibir la tierra); (2) el desarrollo de la producción al partir —y en menor medida— del arrendamiento de tierras, en el caso de los comuneros “residentes”, fenómeno constatado en las tres comunidades; (3) la posibilidad de los comuneros de comprar tierras en la comunidad con los ingresos adicionales logrados por participar en los mercados laborales con ingresos superiores a los que se puede lograr en la comunidad; y, (4) la posibilidad de las familias comuneras que reciben remesas de parientes emigrantes de adquirir tierras de la comunidad con estas remesas.

Por otro lado, la articulación con los mercados de bienes a través de la compra y de la venta de productos agrícolas y ganaderos no ha desencadenado dinámicas de concentración de los derechos sobre mayores áreas de tierras, quizá, entre otras razones, porque esa relación es modesta y no genera ventajas económicas suficientes que incentiven el interés por ampliar las parcelas en posesión. El tipo de intercambio encontrado en las comunidades de estudio correspondería más al tipo m-d-m (mercancía-dinero-mercancía), relación que no genera acumulación, sino acceso a dinero como medio de cambio universal. Esto no descarta que familias comuneras acumulen, pero sí que esta acumulación se realice fuera de la comunidad.

INSTITUCIONES EXTERNAS Y DERECHOS SOBRE LA TIERRA

El estudio indagó también sobre la influencia de entes externos a la comunidad en el cuerpo de normas comunales sobre la tierra. Algunos de éstos, como el Estado en sus diferentes niveles, son generadores de normas “formales” y obligatorias para personas e instituciones que se encuentran bajo su jurisdicción. Otros, como las ONG o las iglesias, también generan normas, pero limitadas a regular su propio funcionamiento y las relaciones con las personas o instituciones con las que establecen vínculos.

Tradicionalmente, las tierras comunales han sido objeto de una legislación protectora hasta mediados de la década de 1990. La legislación liberal

posterior a la Constitución de 1993, que permite la transferencia de tierras comunales a terceros, no parece haber generado cambios en las comunidades, y cuando ello ha ocurrido se ha debido más a la incidencia de la acción estatal, particularmente a través del Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT). La relativa autonomía de las comunidades para producir normas propias y la inaplicabilidad de muchas de las normas del Estado a la realidad comunal, complicaron la puesta en marcha de los objetivos trazados por el Gobierno.

Los municipios distritales, por su lado, no han emitido normas que afecten las reglas de posesión de las tierras comunales. Sin embargo, muchas comunidades pretenden convertirse en municipalidades de centro poblado —como es el caso de las comunidades de este estudio—, las que podrían cobrar mayor importancia si se asumen ciertas funciones de la organización comunal. Por otro lado, varios de los “notables” ya han ocupado —o, al menos, postulado a— cargos públicos como regidores de la municipalidad distrital. Se observa que aunque los liderazgos tradicionales se mantienen vigentes, comienzan a abrirse nuevos espacios y criterios para determinar el poder, lo que podría configurar nuevas relaciones entre los actores de la comunidad y nuevas formas de reclamar los derechos de propiedad.

Otras entidades externas que tienen presencia —aunque temporal— en las comunidades son las ONG. Éstas cuentan con sus propias reglas, que supuestamente combinan criterios de eficiencia con lo que ellas mismas perciben que son costumbres e instituciones comunales, como el trabajo colectivo. Así, promueven la formación de grupos o asociaciones familiares que conforman nuevos espacios de organización y nuevos liderazgos. No obstante, éstos operan al margen de la organización comunal, lo que puede conducir al debilitamiento de la comunidad como reguladora de la vida productiva del conjunto.

Finalmente, en cuanto a la presencia de la Iglesia —a pesar de que existen dos diferentes en las tres comunidades de estudio—, no se puede decir que ejercen influencia en lo que a la tenencia de la tierra se refiere. Más allá de la devoción que cada individuo profese por una u otra religión, en el caso de la Iglesia Católica su importancia e influencia sobre la comunidad quedan restringidas esencialmente al ámbito tradicional y festivo; en el caso de la Iglesia Evangélica, algún impacto sobre los comportamientos individuales frente a la comunidad es posible —en cuanto a su participación o no en ciertas actividades colectivas—, pero ello resulta todavía marginal frente a una mayoría de familias católicas.

CONCLUSIONES Y ALCANCES PARA POLÍTICAS PÚBLICAS

El análisis de los derechos de propiedad en las comunidades requiere una perspectiva de pluralismo jurídico. En la legislación oficial y en la tradición

sobre la que se basa —el Derecho Romano y el Código Napoleónico—, existe una evidente inadecuación con la realidad comunal. Las leyes y reglamentos estatales no son conocidas por las comunidades y, en la práctica, se aplican normas que poco tienen que ver con las normas legales. Se requiere, por tanto, hacer una revisión y actualización completa de la legislación relacionada con las comunidades campesinas, en especial con lo relativo al uso y al aprovechamiento de las tierras comunales, contando con los aportes del pluralismo jurídico.

Este estudio constata que las comunidades son heterogéneas, aun cuando sean físicamente cercanas. Las variaciones en las formas de tenencia de la tierra son importantes, razón por la cual las normas aplicables a las comunidades campesinas deberían ser generales, para luego dejar a éstas la suficiente autonomía para que definan sus propias normas internas. Este es precisamente uno de los aspectos en los que resulta más factible que el Estado, rompiendo con una tradición centralista en lo jurídico, dé un paso adelante y ponga en práctica el reconocimiento de la autonomía comunal y el respeto de la diversidad cultural.

A pesar de las diferencias entre comunidades, una constante es que las familias poseen parcelas que son trabajadas durante largos periodos de tiempo o heredadas de generación en generación, que ocupan buena parte de las tierras de uso agrícola de la comunidad y sobre las que tienen vastos derechos de uso, de disfrute y de disposición. Por ello, resulta importante otorgar sobre dichas tierras mayores seguridades a las familias. La intervención del Estado para certificar la legitimidad y legalidad de los documentos comunales que reconocen la titularidad de las tierras sería un avance al respecto.

Ahora bien: el diseño o modificación de la normatividad de comunidades debe considerar que no todas las tierras de la comunidad —incluso las parcelas agrícolas de un mismo comunero— pueden ser tratadas del mismo modo, pues la comunidad, las familias comuneras y sus miembros tienen derechos que varían según las características de las tierras, especialmente en función de su origen.

A las diferencias basadas en el tipo de tierra, se suman aquéllas que responden a las características de las familias y de sus integrantes. Así, al interior de la comunidad distintas personas tienen diferentes derechos y éstos están desigualmente distribuidos. En ese sentido, se encuentra que los derechos de las mujeres y jóvenes sobre las tierras son inferiores a los derechos de los varones adultos. Para los jóvenes, la emigración ha sido y continúa siendo una respuesta frecuente, lo que produce una real descapitalización para la comunidad, dado que son más educados que los padres y, en principio, más abiertos a las innovaciones.

En el plano legislativo, se requieren propuestas que tiendan a igualar los derechos de mujeres y jóvenes con los de comuneros adultos. Por ejemplo, dada la importancia de la distribución de parcelas como mecanismo de acceso a la tierra, es precisa una regulación que incorpore consideraciones para la eliminación de diferencias, estableciendo una suerte de discriminación positiva a favor de mujeres y jóvenes. Igualmente, podrían incluirse mecanismos de preferencia para el caso del arrendamiento de tierras.

El concepto de paquetes de derechos, así como el enfoque de campo de fuerzas, han sido de gran utilidad como herramientas para identificar la diversidad de derechos existentes y para comprender el modo cómo éstos interactúan en la comunidad.

Ambas herramientas teóricas provienen de la crítica a la concepción tradicional de los derechos de propiedad que los define como unitarios y rígidos, cuando, tal como se prueba en este estudio, son diversos y cambiantes, tanto por factores internos como por influencia externa.

El mercado no aparece como un factor determinante en la definición de derechos sobre la tierra, quizá por su escasa vinculación con los mercados de bienes y capitales. No obstante, el mercado laboral es una excepción: la emigración, estacionaria o permanente, deriva en un considerable número de parcelas libres que pueden ser aprovechadas por otros o regresar al seno de la comunidad.

En cuanto a la relación de instituciones externas en los derechos sobre la tierra, el estudio identificó que no existe mayor influencia de la legislación estatal sobre la normatividad comunal, a pesar de los cambios legislativos de la década de 1990. La comunidad es relativamente autónoma en la producción de sus normas y la legislación estatal —usualmente inaplicable a la realidad comunal— solo interactúa con éstas si otorga alguna facilidad o utilidad para los intereses comunales.

La intervención directa del PETT, en cambio, sí ha tenido impactos para la titulación del territorio comunal y de predios a título personal, esto último no sin generar conflictos internos y acrecentar las diferencias al interior de la comunidad. Finalmente, la presencia de nuevas municipalidades y de ONG también resulta importante para la dinámica comunal y para la definición de derechos sobre la tierra. En ambos casos se abren nuevos espacios de organización y, con ellos, nuevos liderazgos comunales y espacios de poder.