

15

DEBATE AGRARIO

ANÁLISIS Y ALTERNATIVAS

I

Más allá de quiénes fueron los candidatos victoriosos en las elecciones municipales de enero, el hecho de que se hayan realizado en todos los distritos del país tiene una gran significación política. Y ello, por tres razones:

La primera, porque los ciudadanos han optado por la vía electoral para la designación de sus dirigentes locales. Hace solo tres años, en siete departamentos afectados por la violencia política —Apurímac, Ancash, Huancavelica, Pasco, La Libertad, Puno y San Martín, todos ellos con población mayoritariamente rural—, había 37 cargos municipales vacantes a nivel provincial, y 142 a nivel distrital (afectando a 81 distritos). La razón de las vacancias fue la muerte, por atentados terroristas, de algunas autoridades, y la renuncia, por amenazas contra sus vidas, de los más. Las elecciones de enero significan la restitución de los gobiernos locales, cuando tantos de ellos fueron desmantelados o desactivados por la acción principalmente de Sendero Luminoso. El Estado, en su mejor cara, vuelve a estar presente en todo el país.

La segunda razón es que, a diferencia de las elecciones de 1989, la participación de los ciudadanos como candidatos en diversas listas electorales ha sido abrumadora, sin precedentes. Son literalmente miles las listas que compitieron en los distritos y provincias. Aun en áreas donde ser candidato era un riesgo real —como en la provincia de Huamanga, jurisdicción en la que se presentaron ocho listas— hubo numerosas postulaciones.

La tercera razón es que estas elecciones marcan la principal derrota política de Sendero Luminoso. La población ha perdido mucho del miedo que amenazaba con generalizarse tanto en el campo como en la ciudad. Para una organización política que privilegia el terror

como instrumento para lograr sus objetivos, la pérdida de capacidad de generar miedo es como sufrir una derrota estratégica en el terreno militar

Una conjetura razonable es pues que en las áreas rurales los cambios mencionados en las actitudes políticas se deben, por un lado, al éxito militar de las rondas campesinas, que han logrado detener los avances de Sendero Luminoso y aun desplazarlo en muchos distritos, y, por otro, a la captura de la dirigencia nacional de esa organización, así como de muchos integrantes de base en las provincias. La masiva participación en las elecciones municipales puede estar expresando una renovada esperanza en las instituciones democráticas

La experiencia ha demostrado, sin embargo, que este tipo de logros no necesariamente perdura. Aún se mantienen todas las condiciones que estudiosos, políticos y la opinión pública consideran que son las que permiten explicar el surgimiento y desarrollo de un movimiento del tipo de Sendero Luminoso. La política económica sigue siendo recesiva y el nivel de pobreza de la población se extiende e intensifica, los servicios públicos continúan deteriorándose, especialmente la educación y la salud, los intentos de descentralización del poder político y económico a través de la regionalización han sido un fracaso, en las áreas rurales el Estado deja de cumplir todo papel promotor a los pequeños agricultores y campesinos, liquidando las instituciones financieras de promoción y las agencias encargadas de transferir tecnologías

La crisis de los partidos políticos y su incapacidad para superarla es otro de los factores que atentan contra la consolidación del avance democrático logrado por las elecciones municipales. Si, como ya ha sido mencionado, el renovado interés de la ciudadanía por los gobiernos locales tiene un indicador en la proliferación de listas de candidatos, la mayor parte de ellos autodenominados independientes, esa misma proliferación es también un indicador de que los partidos políticos ya no logran ni representar los intereses comunes a sectores sociales amplios, ni proponer programas y planteamientos alternativos creíbles. La atomización de representaciones de intereses —intereses también atomizados— que la crisis de los partidos ha contribuido a crear, debilita las posibilidades de consolidación de instituciones democráticas, como son los gobiernos locales

La crisis se extiende a otras organizaciones —específicamente los gremios— que sin ser directamente políticas cumplen el papel de organizar a los diferentes sectores sociales y de transmitir sus demandas. Es el caso de los gremios campesinos en sus diferentes niveles —distritales, provinciales o nacional—, muchos de los cuales han perdido representatividad

En ambos casos —partidos y gremios— hay responsabilidades de sus dirigencias y de sus propias estructuras de funcionamiento. Pero

quizá más importante sea el hecho de que paulatinamente han ido estrechando el ámbito de sus representados. La mayor parte de la sociedad ya no se reconoce en organizaciones que no han sabido adecuarse a las radicales transformaciones sociales, culturales y políticas ocurridas en el país en los últimos veinte años.

El verdadero desafío de la democracia, habida cuenta de la voluntad expresada por la ciudadanía en las elecciones municipales, es el de dotarse de nuevas —o renovadas— instituciones políticas y gremiales capaces de representar a una sociedad en ebullición y que se resiste a ser tratada como si nada hubiese ocurrido. La alternativa a esta nueva y necesaria institucionalización de la política es la profundización de la atomización de ella y su manipulación por personalidades carismáticas.

II

A otro nivel de la política, los acuerdos a los que llegue finalmente el Congreso Constituyente Democrático (CCD) al elaborar la nueva Constitución de la República tendrán una gran trascendencia para la definición de las instituciones sociales y económicas en el medio rural.

Son cuatro los tópicos que afectarán de manera crucial al sector agrario y a la sociedad rural: los recursos naturales, la propiedad, las comunidades campesinas y el papel del Estado.

El alineamiento irreflexivo de las autoridades gubernamentales tras postulados neoliberales amenaza con agravar aún más, si ello es posible, los problemas del agro.

En declaraciones públicas, el ministro de Agricultura ha afirmado que todos los recursos naturales deben ser privados. Para confirmar tal actitud, está en circulación un proyecto de ley de aguas que privatiza este recurso, cuyo control, como es bien sabido, fue clave en el pasado para la formación de los grandes latifundios de la costa.

Más allá de las preferencias ideológicas en favor de formas privadas, públicas o colectivas de la propiedad, existe un amplio consenso de que hay una dimensión pública —o social— en el uso de los recursos naturales que no puede ser dejada de lado. La legislación de muchos países del mundo sobre la materia resalta la "función social" que debe cumplir la propiedad —incluyendo la privada— cuando se trata de los recursos naturales. La Constitución peruana de 1979 precisa en su artículo 118:

"Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación"

Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía, pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento a particulares."

No sólo porque estos recursos son un "don" de la naturaleza, y por tanto deben estar a disposición de su mejor uso para beneficio del conjunto de la sociedad, sino porque para que sean útiles y además puedan renovarse deben ser manejados en ámbitos mayores al de la unidad productiva individual. La experiencia indica que para una explotación no depredadora del bosque tropical y para la mejor utilización del agua en las cuencas hidrográficas es necesario un manejo que subordine las racionalidades microeconómicas al nivel de la unidad productiva, a un manejo global, por áreas o cuencas, de modo de evitar el desperdicio y la depredación del recurso, la erosión de los suelos y la contaminación ambiental.

Esta necesaria intervención en el manejo de los recursos no significa ni la exclusión de la propiedad privada ni la intervención del Estado. La propiedad privada tiene limitaciones en todos los sistemas jurídicos ("la propiedad obliga", dice la Constitución alemana en su artículo 14, concepto reiterado por la peruana en su artículo 124). Y es la propia sociedad civil organizada, y no necesariamente la intervención del Estado, la que puede garantizar el uso social de los recursos naturales (como las autoridades autónomas de cuencas hidrográficas contempladas en el Decreto Legislativo 653). Es tarea del CCD encontrar las fórmulas más adecuadas y ágiles para hacer compatibles las necesidades del desarrollo económico y la dimensión pública del uso de los recursos naturales.

El tema de la propiedad de la tierra ha ido cambiando radicalmente en la legislación peruana desde la dación de la ley de reforma agraria de 1969. Esta ley estableció rígidas restricciones al mercado de tierras, las que fueron debilitándose por las presiones de los cooperativistas en favor de la parcelación de las empresas asociativas y por el resurgimiento de opciones neoliberales en la dirección de la política económica y en la filosofía política de los gobiernos post-Velasco. Actualmente pocos objetan la necesidad de la existencia de un mercado de tierras, y las normas legales dictadas en los ochenta y en lo que va del actual gobierno optan claramente por la liberalización de ese mercado.

Sin embargo, es preciso evitar que la libertad de transferir la propiedad del suelo permita una nueva concentración latifundiaría, por la injusticia social y económica que ella genera, particularmente en un país con una gran población rural y una dotación escasa de tierras con capacidad productiva. Es por ello que resulta necesario que el CCD adopte, en este tema, el principio de que debe haber una función social de la propiedad, y que ella excluye la conformación de latifundios.

Un caso particular, en relación a la propiedad de la tierra, es el de las comunidades campesinas. La Constitución de 1979 determina, en su artículo 163, que las tierras de las comunidades campesinas y

nativas son inembargables, imprescriptibles e inalienables. La experiencia indica que el régimen legal de protección a las comunidades, que data del gobierno de Leguía, no ha sido de mucha utilidad para impulsar su desarrollo. Más aún, el temor de que nuevos grupos de interés reconstruyan haciendas a costa de las tierras comunales en procesos violentos o por argucias legales es injustificado, pues actualmente la capacidad de las comunidades para responder a tales amenazas, en el improbable caso que ocurriesen en magnitud significativa, es muy superior que en el pasado. El tutelaje expresado en la Constitución es pues extemporáneo. Mucho más importante para las comunidades sería una intervención decidida y seria del Estado en favor del desarrollo de la sierra, región que alberga a la inmensa mayoría de estas instituciones. Esta tendría que ser la opción de quienes están verdaderamente interesados en el fortalecimiento de las comunidades sobre bases reales. Las comunidades campesinas deberían, por consiguiente, tener la facultad de disponer de sus recursos, incluyendo el de la venta o arrendamiento de sus tierras, siempre y cuando ello exprese la decisión consciente de la mayoría de sus miembros.

El tema de las comunidades y de las condiciones para su desarrollo nos conduce directamente al del papel del Estado en el desarrollo agrario en general.

Las críticas al Estado interventor y abusivo, a menudo acertadas, corren sin embargo el riesgo de desembocar en la creencia de que el Estado es un mal necesario o, peor aún, en la sospecha de que el Estado es prescindible. Una revisión desapasionada de las experiencias históricas de los procesos de desarrollo de los países hoy considerados ricos, incluyendo los del sureste asiático, revela el papel absolutamente decisivo del Estado. En las condiciones actuales del Perú este papel debe ser también de primer orden, pues, de un lado, el país no cuenta con las fuerzas sociales y económicas necesarias para la elaboración y ejecución de una estrategia nacional de desarrollo y, de otro lado, alberga desigualdades sociales y económicas de tal gravedad y magnitud que no pueden ser corregidas —sí, en cambio, agravadas— por los mecanismos del mercado. En ambos casos es necesaria la intervención del Estado.

Es evidente que en el sector agrario, en el que las desigualdades son obvias, el Estado debe hacer un inmenso esfuerzo por invertir en las tantas regiones donde el capital privado no encontrará incentivos, al menos en el corto plazo. Además de las tradicionales e irrenunciables responsabilidades respecto a la salud y la educación, estas inversiones deben priorizar la construcción de carreteras y otras obras de infraestructura, el apoyo a la investigación científica y tecnológica y la difusión de tecnologías, el apoyo a la creación de instituciones financieras para la actividad agropecuaria, al mejoramiento de sis-

temas de información de mercados –nacionales e internacionales– para el uso de los propios productores, y al mejoramiento y expansión de un sistema educativo que desarrolle en la población las capacidades para la modernización productiva de las áreas rurales. Especial énfasis debe dar el Estado al acortamiento de las distancias en los niveles de desarrollo económico y de acceso a servicios interregionales.

No son estos los únicos temas que el CCD debe abordar en relación al agro. Existe por lo menos uno último de tal magnitud que merecería tratamiento aparte, que no es posible hacer aquí por razones de espacio. Es el concerniente a la producción de coca y al narcotráfico. En realidad, este tema trasciende largamente al sector agrario, pues está vinculado de manera directa al desarrollo de la violencia política, la corrupción de las instituciones que conforman el Estado y el deterioro de lo que podemos llamar una “ética social”. Sus consecuencias son nefastas, en tanto debilita a las instituciones necesarias para el funcionamiento de una sociedad democrática.

El Consejo Editorial

Javier Alvarado

EL PERÚ, EL GRUPO ANDINO Y LAS NUEVAS TENDENCIAS DEL COMERCIO INTERNACIONAL

«One can make an argument depending on initial conditions, either that regional blocs may be a bad idea in principle, but good in practice, something Professor Krugman seems to argue Or that even if they are a good idea in principle, they are likely to be bad in practice, as Professor Bhagwati seems to conclude » (VINOD THOMAS)

La integración comercial es en la actualidad un tema polémico en el Perú. Al respecto, se pueden distinguir claramente dos posiciones, aunque con matices: una que sostiene que la integración es una herramienta importante en el proceso de desarrollo, y otra que afirma lo contrario. Quienes apoyan esta última posición han logrado recientemente una importante victoria con el retiro del Perú del Grupo Andino (GRAN) puesto que, aunque el gobierno ha calificado este retiro de temporal, no es un secreto que en las esferas gubernamentales existe una corriente de opinión mayoritaria a favor de un alejamiento definitivo del GRAN.

En este artículo expondré varios argumentos que sustentan la posición de que, a pesar de sus defectos, el GRAN puede ser un mecanismo eficaz en el proceso de desarrollo.

El artículo tiene tres partes. En la primera se proporcionan algunos elementos para la discusión de las consecuencias que tendría la decisión adoptada por el Perú, a partir de las nuevas tendencias en el comercio internacional. En la segunda se analiza brevemente el papel que le ha correspondido al sector agropecuario en el GRAN y las perspectivas que dicho sector tiene en el nuevo escenario. En la última parte se hace una reflexión final a partir de lo expuesto en las dos anteriores.

LA INTEGRACIÓN EN EL PERÚ

Las políticas de integración y la economía

Una política de integración supone realizar acciones económicas y políticas que permitan que dos o más países construyan un espacio en el cual los agentes económicos enfrenten un conjunto de normas comunes

La integración, por su propia naturaleza, es un proceso de largo plazo. Su duración depende de varios factores, entre los cuales los más importantes son el grado de armonización que existe en las políticas económicas internas de los países que se quieren integrar y el nivel de integración al que se pretende llegar. Con respecto a esto último, el profesor Bela Balassa distingue los siguientes niveles¹

a Zona de preferencias. Es el nivel de integración básico, mediante el cual los países deciden establecer preferencias arancelarias.

b Zona de libre comercio. En este nivel los países reducen a cero los aranceles de los productos que intercambian entre sí, pero cada uno mantiene la estructura arancelaria propia respecto a terceros países.

c Unión aduanera. Supone la existencia de una zona de libre comercio y un arancel externo común.

d Mercado común. En este nivel, además de las condiciones requeridas para la unión aduanera, existe libre circulación de los factores de capital y trabajo.

e Unión económica. Cuando, además de la existencia de un mercado común, se coordinan las políticas monetarias y fiscales a través de organismos comunitarios que dictan normas sobre la materia.

f Integración total. Este es el mayor nivel de integración, y se alcanza cuando no sólo se coordinan las políticas económicas sino cuando, además, se formulan políticas comunes.

Como se puede apreciar, un proceso de integración, inclusive en su etapa más incipiente, supone actuar en varios ámbitos de la política económica, como la política arancelaria, la para-arancelaria y la tributaria. Los niveles de mayor integración incluyen mayores acuerdos en política económica y en acciones políticas. Aquí nos limitaremos a analizar la manera como las políticas económicas imprescindibles para un proceso de integración mínimo afectan al conjunto de la economía de un país.

La política arancelaria tiene como elemento básico los aranceles, que es el impuesto a la importación de bienes. La política tributaria tiene algunas similitudes con la arancelaria, pues también maneja

1 Ver MASTIAS, J. «La integración andina. Un proceso de largo plazo» y CORNEJO, E. «El comercio en el Grupo Andino. Una larga evaluación preliminar de la decisión peruana» en *Entorno Económico* N° 37. Lima. CIESUL. 1992.

impuestos —por ejemplo, los que gravan las exportaciones—, pero es mucho más amplia, porque incluye regímenes de excepciones y preferencias en el pago de los impuestos. A su vez, la política para-arancelaria actúa a través de los controles cuantitativos sobre el movimiento en los bienes que se transan internacionalmente —por ejemplo, los sistemas de prohibiciones y las cuotas—

Las políticas arancelaria, para-arancelaria y tributaria afectan el precio de los bienes sujetos al comercio internacional. En el caso de las dos primeras, la acción sobre los precios es directa, mientras que los mecanismos para-arancelarios afectan los precios a través de movimientos en las cantidades transadas. Por consiguiente, las políticas de integración, al incidir sobre los precios de los bienes transables, actúan sobre la estructura de precios relativos de una economía, lo que, a su vez, repercute directamente en la asignación de recursos no sólo entre los sectores transables sino también entre los no transables, puesto que las industrias de bienes no transables compiten con las de bienes transables en la captación de recursos.

Independientemente del efecto sobre los precios anteriormente mencionado, las políticas de integración también afectan la economía a través de modificaciones en las cantidades comercializadas, porque mediante la integración se puede lograr el acceso a nuevos mercados. Por consiguiente, las cantidades comercializadas pueden aumentar sin que esto modifique el precio de los bienes que se comercializan. Esto también incide sobre la asignación de recursos: en el caso de las exportaciones, por ejemplo, la posibilidad de acceder a nuevos mercados hará que la inversión en industrias de exportación resulte más atractiva.

Así, una política de integración termina por afectar al conjunto de una economía de manera muchas veces irreversible.

La política de integración en el Perú

Las ideas de la integración comenzaron a ser planteadas hacia la década de los 50 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que señalaba que el tamaño pequeño de los mercados era uno de los factores que limitaban el desarrollo de los países del tercer mundo. Así, la integración entre los países andinos, al hacer posible la expansión de los mercados, se constituía en un elemento clave para alcanzar el desarrollo en la región. Los esfuerzos de integración estaban pues destinados a acelerar el proceso de sustitución de importaciones que propiciaba la CEPAL.

Estas ideas sobre la integración se plasmaron, primero, en la creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) en 1960, que buscaba formar una zona de libre comercio (luego, en 1980, la ALALC se convirtió en la Asociación Latinoamericana de Integra-

ción -ALIDE-), y, posteriormente, en el GRAN, que se constituyó en 1969

El llamado Acuerdo de Cartagena, la partida de nacimiento del GRAN, fue suscrito en principio por Chile, Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia. En 1973 se incorporó Venezuela, y posteriormente, en 1976, Chile decidió retirarse debido al cambio de política económica producto del golpe militar del general Pinochet.

En términos de integración, el objetivo del GRAN fue la formación de un mercado común latinoamericano. Se suponía que los países miembros debían llegar a establecer, además de una zona de libre comercio, un arancel externo común, y que permitirían la libre circulación de capitales y mano de obra entre ellos.

En concordancia con el pensamiento económico vigente en ese entonces, el GRAN hizo esfuerzos por levantar barreras proteccionistas frente a terceros. Una manifestación de ello fue la controvertida Decisión 24, que limitaba el ingreso de capitales extranjeros en los países del GRAN, y que fue una de las razones que arguyó Chile para su retiro.

Para que el mercado conjunto que representaba el GRAN se repartiera entre los países miembros y de esa manera se ampliara el mercado para los bienes en los que cada país tuviera ventajas, se propuso la especialización de cada país miembro en la producción de bienes que cubrirían la demanda del GRAN. Así, por ejemplo, el Perú debería haber satisfecho la demanda de automóviles de modelo económico.

Luego de más de veinte años, es evidente que el GRAN no ha tenido el éxito esperado y que se está muy lejos del nivel de integración que se pretendía alcanzar, y más lejos aun de la industrialización de los países andinos. Prueba de ello es que los mercados del GRAN siguen siendo marginales aun para sus países miembros en relación a los mercados de los países desarrollados.

Sin embargo, resulta pertinente mencionar que en los últimos años se han suscrito importantes acuerdos que han sido muy positivos para el proceso de integración. Así, a fines de 1989 se aprobó el Diseño Estratégico Andino como un mecanismo orientador del proceso de integración en la década de los 90, en mayo de 1990 se institucionalizó el Consejo Presidencial Andino, como una instancia en la que los presidentes de los países miembros del GRAN reafirmaban y velaban como máximas autoridades políticas por el proceso de integración, y, quizá el más importante a fines de 1991 se suscribió el Acta de Barahona, en la que los presidentes revisaron los avances en la integración y se negociaron nuevos compromisos. A nivel de compromisos específicos, en 1992 se han eliminado los gravámenes y restricciones de comercio entre Colombia, Ecuador y Colombia, y Venezuela y Colombia han abierto sus fronteras².

2 Ver Masías, J. «La integración andina», *ob. cit.*

Como consecuencia de las medidas mencionadas, en los últimos años el comercio intrarregional ha experimentado importantes avances. Entre 1989 y 1991, para casi todos los países del GRAN las exportaciones intrarregionales crecieron a un ritmo superior al registrado por aquellas que se destinaron al mundo en su conjunto, a nivel global, las exportaciones intrarregionales aumentaron en 73%, mientras que las de los países del GRAN al resto al mundo se incrementaron en sólo 16%. Colombia ha sido el país que más dinamismo ha mostrado en relación al GRAN, puesto que entre 1989 y 1991 incrementó sus exportaciones intrarregionales en 145%, mientras que sus exportaciones al mundo crecieron en 24 7% en ese mismo lapso (ver cuadros 1 y 2)

No obstante, el crecimiento de las exportaciones peruanas no ha tenido el mismo dinamismo que el de los otros países, lo que da como

Cuadro 1
GRAN Exportaciones al mundo
(Millones de dolares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Bolivia	673	640	570	597	819	923	927
Colombia	3,552	5,108	5,024	5,026	5,739	6,765	7,157
Ecuador	2,905	2,186	1,928	2,193	2,354	2,714	2,851
Peru	3,058	2,359	2,477	2,520	3,488	3,276	3,307
Venezuela	14,377	8,664	10,539	9,958	12,914	17,692	15,222
GRAN	24,565	18,957	20,538	20,294	25,314	31,370	29,464

Fuente JUNAC

Cuadro 2
GRAN Exportaciones intrarregionales
(Millones de dolares)

	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Bolivia	17	24	31	28	50	60	87
Colombia	218	281	405	358	309	373	758
Ecuador	74	43	125	177	183	188	212
Peru	250	146	157	157	198	201	269
Venezuela	239	161	215	221	300	494	475
GRAN	798	655	933	941	1,040	1,316	1,801

Fuente JUNAC

resultado que el Perú haya perdido peso dentro del comercio del GRAN. Así, en 1985 las exportaciones del Perú representaban un 31% del total de exportaciones intrarregionales, en 1989, 19%, y en 1991, apenas 15%.

Las dificultades del GRAN para alcanzar sus objetivos iniciales y el hecho de que el Perú quedara relegado en el reciente incremento del comercio intrarregional del GRAN han sido situaciones aprovechadas por algunos para señalar que la integración —y de manera particular el GRAN— no es un vehículo importante para alcanzar el desarrollo, sino que constituye más bien un lastre, dado que obliga al país a suscribir acuerdos de los que resultan más beneficiados los otros países. A estos argumentos se añade, sin mayor análisis crítico, el hecho de que Chile, que se salió del GRAN y orientó su política hacia la entrada en los mercados de los países desarrollados, ha incrementado y diversificado de manera muy significativa sus exportaciones y muestra, en general, mejores indicadores económicos que los países del GRAN.

Sin embargo, quienes sostienen estas tesis hacen una lectura parcial de la marcha del proceso de integración andina, de su influencia en la performance económica del Perú y de los resultados de la política chilena.

Los problemas del GRAN se explican principalmente por dos motivos. Primero, por la orientación inicial del Acuerdo de Cartagena, que consideró que la integración era un instrumento idóneo para alcanzar la industrialización por la vía de la sustitución de importaciones con un mercado ampliado. A las dificultades propias de la sustitución de importaciones —incremento de la dependencia de insumos importados, poco dinamismo de las industrias de bienes de consumo, escasa creación de empleo, etcétera— se añadieron aquellas que suponían el cumplimiento de las metas de repartición de mercados y la elección del tipo de industrias que deberían instalarse en cada país. Segundo, por las diferencias de desarrollo y la poca armonización de las políticas económicas. Esto último se agravó cuando algunos países miembros del GRAN comenzaron a abandonar las tesis de la industrialización vía sustitución de importaciones y empezaron a abrir sus economías. El caso más extremo fue Chile, que simplemente optó por abandonar el GRAN.

Además, para favorecer el proceso de industrialización el Perú adoptó y mantuvo por buen tiempo, desde la creación del GRAN, una política de sobrevaluación cambiaria para favorecer la importación barata de insumos y bienes de capital, lo que repercutió en el aumento de la dependencia de importaciones y dificultó la entrada de productos peruanos a todos los mercados, entre ellos el del GRAN³.

3 La sobrevaloración cambiaria fue usada por la mayor parte de países del GRAN pero el Perú ha sido quizá el país que con mayor asiduidad utilizó este recurso.

Por otro lado, los problemas económicos del Perú no se explican por su participación en el GRAN, sino fundamentalmente por las malas políticas económicas seguidas. El endeudamiento irresponsable, la inversión en proyectos de dudoso retorno, el déficit fiscal, el colapso del sistema tributario y la política monetaria desordenada, que fueron algunos de los factores que desencadenaron las crisis económicas y los procesos inflacionarios que soportó el Perú en las dos últimas décadas, no se deben a los acuerdos de integración, sino principalmente a decisiones de carácter interno en las que el GRAN no tuvo ninguna injerencia. Más aun hay países, como Colombia, que han tenido buenos resultados económicos con un manejo adecuado de sus políticas económicas y han incursionado con marcado éxito en los mercados del GRAN.

Asimismo, el éxito de la política de apertura solitaria que aplicó Chile hay que ubicarlo en el contexto de los años 70, cuando en los países desarrollados ni siquiera se pensaba en el comercio por bloques, lo que favorecía que un país aislado pudiera ganar mercados. Hoy esa situación ha cambiado sustantivamente: la tendencia es a comerciar por bloques, por lo que la mayoría de países se están preparando para ello. Tan así es, que actualmente los propios chilenos están buscando que integren a un bloque.

Las nuevas tendencias del comercio internacional Los bloques

Quienes, en el Perú, ven al GRAN como un freno al desarrollo han obtenido hace poco una gran victoria, al lograr que nuestro país se retire «transitoriamente» de este bloque. Paradójicamente, esta decisión se toma cuando a nivel internacional la integración regional vuelve a ganar adeptos, inclusive entre los países desarrollados.

Surge entonces, de manera inevitable, la siguiente pregunta: ¿por qué luego de las dificultades que experimentó la integración en los países subdesarrollados esta vuelve a ser una política atractiva? Para responder a este interrogante debemos empezar por señalar que la integración es un medio y no un fin. Como ha quedado dicho, el avance lento de la integración, particularmente en lo que se refiere al GRAN, se debió antes que nada a las dificultades intrínsecas al proceso de industrialización por sustitución de importaciones que se trató de impulsar con la integración. Pero esto de ninguna manera significa que la integración no pueda servir para alcanzar otros fines. Así, la «nueva» integración mira hacia afuera antes que hacia adentro, y busca promover la participación de los países en el comercio internacional, lo cual la hace un instrumento idóneo para la creación de comercio. Esto no quiere decir que los países subdesarrollados deban volver al rol de meros exportadores de productos primarios, algunos de los cuales, dicho sea de paso, son ahora exportados fundamentalmente por los

países desarrollados, sino que también se debe promover la exportación de productos con valor agregado

Esta forma de concebir la integración resulta congruente con las tendencias que se dan a nivel mundial en relación al comercio internacional. Ahora que las reuniones del GATT para la eliminación de los subsidios y las barreras que traban la expansión del libre comercio se han estancado, la integración surge como un mecanismo que puede ayudar a promover con mayor eficacia la expansión del comercio. Entretanto, resulta más fácil llegar a acuerdos en negociaciones entre tres o cuatro bloques, que entre 154 países⁴

Los recientes acuerdos para la formación del MERCOSUR entre Argentina, Paraguay y Brasil, el acuerdo de libre comercio (CUSTA) entre Estados Unidos y Canadá, el acuerdo de libre comercio entre México, Canadá y Estados Unidos (NAFTA), así como las propuestas para convertir a la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN) en una zona de libre comercio son, todas, expresiones de la tendencia a comercializar mediante bloques

Por otro lado, no es casual que los recientes avances que ha experimentado el comercio entre los países del GRAN se den a partir de acuerdos que buscan crear comercio antes que con base en un proceso de industrialización por sustitución importaciones, y cuando los países comienzan a converger hacia políticas económicas que ponen énfasis en la apertura económica y en el mercado. Sin embargo, es pertinente señalar que el ambiente de libre mercado hace que los países subdesarrollados tengan un horizonte relativamente limitado en términos de creación de comercio dentro de un esquema de integración que se limite a la formación de bloques que sólo incluyan a estos países. Desde esta perspectiva, un esfuerzo de integración que abarque sólo a los países que han sido miembros del GRAN puede agotarse en el mediano plazo. Por consiguiente, la alternativa más adecuada sería tratar de integrarse a otros bloques a partir del GRAN, y de manera especial a aquellos que incluyan a países desarrollados. Este parece ser el sentido que ha guiado la integración comercial entre México, Estados Unidos y Canadá.

Hay que tener en cuenta que si la tendencia al comercio internacional a través de los bloques se consolida, será muy difícil para los países subdesarrollados lograr acuerdos bilaterales que signifiquen una expansión importante de su comercio. Adicionalmente, es necesario considerar que desde la perspectiva de los países desarrollados sería mucho más atractivo lograr acuerdos comerciales que comprometan a mercados ampliados como el que ofrece el GRAN en su conjunto, que con pequeños mercados locales como el peruano.

Las mayores trabas que tiene el Perú para continuar en el proceso

4 Ver al respecto, *World Bank Policy Research Bulletin* vol 3 Nº 3 Washington BM 1992

de integración andino provienen de dos factores que están íntimamente ligados entre sí. Uno es la política de estabilización puesta en práctica por el gobierno, y el otro es una decisión de carácter político de no integrarse. Expliquémonos.

Respecto a lo primero, hay que mencionar en primer término que el Perú necesitaba de un ajuste que ordenase sus cuentas fiscales y pusiese fin al proceso hiperinflacionario que trababa el proceso de integración. Sin embargo, el ajuste se hizo de forma improvisada, lo que dio lugar a un proceso sobrerrecesivo, a un gran atraso cambiario y a una elevación excesiva de la tasa de interés, por citar algunas de las distorsiones más saltantes⁵. Estas distorsiones hacen difícil la creación de comercio bajo cualquier esquema, y por consiguiente crean la imagen de que el país no ganaría con la integración sino que, por el contrario, las industrias locales serían perjudicadas con la entrada de importaciones baratas. No obstante, no es sólo la integración la que tiene problemas con la actual política económica sino incluso el proceso de apertura, y de manera particular la estrategia de crecimiento basada en la exportación, ambas parte de la propuesta liberal, en tanto las industrias peruanas no pueden ser competitivas mientras continúe el atraso cambiario y los costos internos sigan sobredimensionados.

Por otro lado, en las esferas gubernamentales prima hoy una preocupación por el corto plazo y la coyuntura, es decir, por los resultados inmediatos de la política económica, sobre todo en lo que a la inflación y al saneamiento del déficit fiscal se refiere. En este contexto, se trata de mantener la política económica a toda costa, y la integración aparece como algo sin mayor importancia, pues sus resultados positivos se pueden apreciar en el mediano o en el largo plazo. Por ello, no es casual que la decisión de retirar al Perú del GRAN haya partido del Ministerio de Economía, sin tomar en cuenta la opinión de los funcionarios de la Cancillería especializados en el tema. Estos sostenían que si el Perú hubiese querido permanecer en el GRAN y evitar los daños que supuestamente podrían sufrir nuestras industrias por la reducción arancelaria que suponían los acuerdos del GRAN, podría haber recurrido a los mecanismos de salvaguardas que permiten sustentar excepciones por productos con plazos específicos⁶.

5 Un claro ejemplo de la improvisación de las medidas de ajuste fue la liberalización del mercado de capitales que dio lugar a las altas tasas de interés. Los más notables teóricos de la liberalización de los mercados de capitales como R. Mackinnon y las instituciones multilaterales que apoyan los programas de ajuste como el Banco Mundial sostienen que no es conveniente proceder a liberalizar el mercado de capitales cuando no está estabilizada la economía. La experiencia chilena era muy ilustrativa al respecto. Sin embargo, en el Perú se procedió a liberalizar el mercado de capitales sin que la economía hubiera alcanzado aun un mínimo grado de estabilización.

6 El Perú aplicó la cláusula de salvaguarda (D.S. 014/91 MICTI/DM del 15 de abril de 1992) a todos los productos del GRAN que ingresaban con subsidio cuando dicha cláusula es un instrumento que tiene que definir explícitamente los productos a los que se le aplica.

LA AGRICULTURA EN LA INTEGRACION

Desde los inicios del GRAN, la agricultura fue el patito feo. Esto no sólo porque la agricultura tenía—y aún tiene—una importancia sensiblemente menor que la industria en lo que se refiere a contribución al PBI o a la captación de divisas, sino fundamentalmente porque para el modelo de sustitución de importaciones, que inspiró el nacimiento del GRAN, la industria era el motor del desarrollo y, como hemos señalado, la integración debería ser un vehículo para acelerar la industrialización. Por ello no resulta extraño que las exportaciones agropecuarias del Perú a los demás países miembros del GRAN hayan sido marginales dentro del total de exportaciones al GRAN, situándose, en términos porcentuales, muy por debajo de las exportaciones agropecuarias en el total exportado del país (ver gráfico 1).

Desde el punto de vista de las exportaciones agropecuarias al GRAN el mercado más dinámico fue el colombiano, que absorbió alrededor del 90% de las exportaciones agropecuarias peruanas (ver cuadro 3). En cuanto a los productos agropecuarios, el más importante fue el ajo, que representó aproximadamente el 50% del valor agropecuario exportado.

Sin embargo, si consideramos la exportación de productos agroindustriales podemos observar que en los últimos dos años este tipo de productos han pasado a tener un peso significativo dentro de las exportaciones peruanas en el GRAN, llegando a representar en 1991 cerca del 20% del valor exportado al GRAN (ver gráfico 2). Esto se debe sobre todo al crecimiento en la exportación de productos derivados de la pesca al mercado colombiano.

Por el lado de las importaciones agropecuarias, la importancia del GRAN es mucho más significativa. El porcentaje de las importaciones agropecuarias dentro del total importado por el GRAN en los últimos

Cuadro 3
Principales mercados de productos agropecuarios
exportados al GRAN por el Perú
(En porcentajes)

	1987	1988	1989	1990	1991
Bolivia	—	7.2	0.2	—	—
Colombia	98	92.8	90.7	95	98.4
Ecuador	2	—	9.1	5	1.6
Venezuela	—	—	—	—	—
Total	100	100	100	100	100

Fuente: Elaborado con datos de la OTINE MEF

Gráfico 1
Participación de las exportaciones agropecuarias del Perú (Porcentajes)

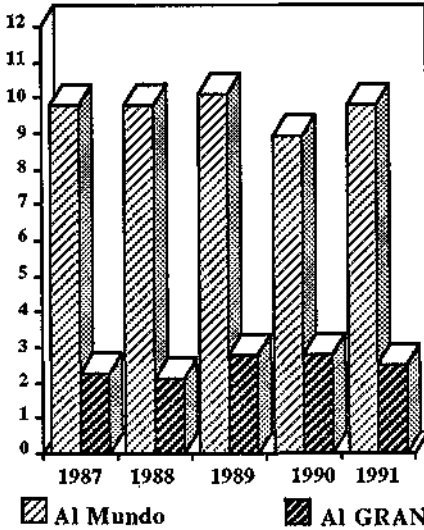


Gráfico 2
Participación de las exportaciones agroindustriales en el GRAN (Porcentajes)

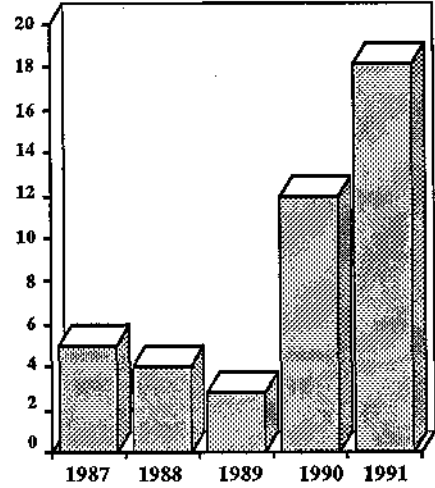


Gráfico 3
Participación de las importaciones del GRAN (Porcentajes)

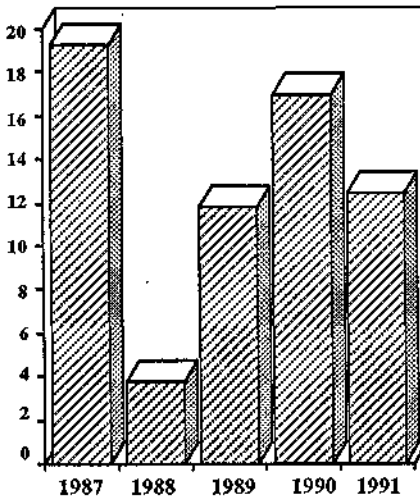
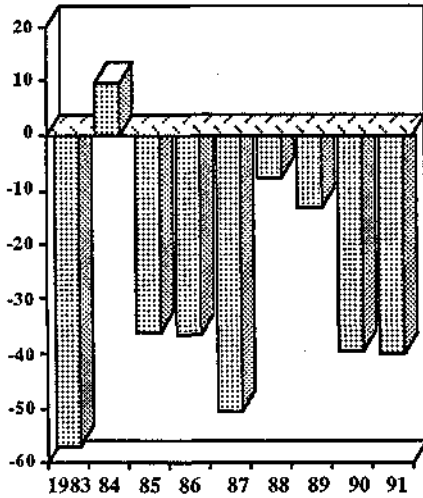


Gráfico 4
Evolución de la balanza comercial agropecuaria con el GRAN (Millones de dólares)



años se ha mantenido por lo general por encima del 10% (ver gráfico 3), y la balanza comercial agropecuaria ha sido fuertemente deficitaria (ver gráfico 4) Los principales productos que se importan son la soya de Bolivia y, en los dos últimos años, el arroz y el azúcar de Colombia

De las cifras revisadas se desprende que en la actualidad el mercado del GRAN es marginal para los productos agropecuarios peruanos, y que, por el contrario, algunos productos locales están siendo desplazados por productos de otros países del GRAN Sin embargo, de aquí no se puede inferir que desde el punto de vista de la agricultura nacional el proceso de integración andina no sea importante o resulte perjudicial Para tener un juicio más certero sobre si dicho proceso es o no importante, hay que ver cuáles son las razones por las que no hay un flujo significativo de exportaciones peruanas dentro del GRAN, y, en segundo término, evaluar si esta situación puede cambiar

Respecto a la escasa magnitud de exportaciones peruanas al GRAN, hay tres razones principales, no excluyentes entre sí La primera es que la producción agropecuaria de los países del GRAN es en varios rubros competitiva y no complementaria Esto es particularmente cierto para el café, el azúcar, el arroz, el algodón, la papa y algunas frutas La segunda es que varios de los principales productos agropecuarios peruanos han venido perdiendo posiciones en cuanto a rendimientos y avance tecnológico Así, los rendimientos de papa, café, algodón y caña de azúcar se han mantenido estancados o han disminuido en los últimos diez años, sólo el arroz registra un incremento (ver cuadro 4) La tercera razón es el atraso cambiario, que ha abaratado la importa-

Cuadro 4
Rendimiento de los principales productos agropecuarios
(Tm/Ha)

	Papa	Arroz	Caña de az	Cafe	Algodon
1980	2.1	4.3	113.9	0.56	1.8
1981	8.5	4.7	133.1	0.52	1.8
1982	8.3	4.6	140.6	0.51	1.9
1983	7.7	4.1	140.6	0.54	1.2
1984	8.5	4.7	131.6	0.53	2.1
1985	8.4	4.6	137.9	0.55	1.9
1986	8.6	4.5	124.7	0.59	1.9
1987	8.1	5.1	128.5	0.59	1.7
1988	8.9	5.2	131.3	0.59	2.4
1989	8.7	5.1	135.4	0.58	1.9
1990	7.9	5.2	128.4	0.54	-

Fuente: OEA Ministerio de Agricultura

ción de productos y provocado una pérdida de competitividad de los productos que exportamos. Al respecto, Ramírez muestra que pese a que en términos nominales la protección ha aumentado para varios productos agropecuarios transables, cuando se introduce el efecto cambiario la protección neta resulta bastante menor que la que existía en el régimen anterior⁷

En lo que se refiere a si esta situación puede o no cambiar, creo que sí es posible revertir la tendencia y lograr incrementar significativamente la exportación de productos agropecuarios a los países del GRAN. Hay varias razones que sustentan esta posibilidad. En primer lugar, el hecho mismo de que las exportaciones agropecuarias sean marginales permite que los mercados del GRAN estén en capacidad de recibir mayores cantidades de exportaciones agropecuarias peruanas. Para muchas de las exportaciones, más que de un problema de mercado se trata de problemas de oferta. En segundo lugar, la presencia de importaciones de productos que antes exportábamos, como el azúcar, es un indicador de que si ganamos competitividad podríamos ingresar a los mercados de los países del GRAN.

La cuestión sería pues ganar competitividad, lo cual nos remite al problema del atraso cambiario y al estancamiento en los rendimientos, es decir a problemas de política interna. El primero de ellos, quizá el más importante, se puede superar en un plazo relativamente corto si se cambia la política económica.

ALGUNAS REFLEXIONES FINALES

El GRAN fue visto en sus comienzos como una manera de acelerar el proceso de industrialización que debía sacar a nuestros países del subdesarrollo. Esto no se cumplió, pero no por culpa del GRAN, sino por las propias deficiencias que tuvo el modelo de desarrollo que se buscaba alcanzar con la integración. Por otro lado, en el mismo período en que se hace el esfuerzo integrador andino al Perú le fue muy mal en términos económicos, debido a las malas políticas económicas que se aplicaron. Estos dos hechos, el fracaso del GRAN para alcanzar la industrialización y la mala performance económica del Perú en ese período, han generado en ciertos sectores, ingenua o interesadamente, la opinión de que el GRAN, o la integración en general, no es importante en un proceso de desarrollo.

Sin embargo, hoy en día la tendencia del comercio internacional se mueve hacia la transacción mediante bloques, la integración aparece así como una herramienta apropiada para la creación de comercio. Por

7 Ver RAMÍREZ Walter «Impacto de la política arancelaria en el sector agropecuario» en *Debate Agrario* Nº 10 Lima CEPES enero-marzo de 1991

ello, el GRAN, con los avances que ha alcanzado hasta el momento en el proceso de integración, es un instrumento sumamente valioso. La integración es un proceso de largo plazo, en el cual los mayores costos se pagan al comienzo y los beneficios se ven luego. El Perú ya había pagado gran parte de los costos, y evidentemente tenía que pagar algunos más, producto principalmente de sus políticas económicas internas. Pero en la medida que se corrigieran las distorsiones causadas por la actual política económica, el GRAN ofrecía y ofrece grandes perspectivas desde el punto de vista de generación de comercio, más aun si tenemos en consideración que a partir del GRAN se puede impulsar y facilitar el acceso a los mercados de los países desarrollados. El ejemplo de Colombia muestra claramente el dinamismo que puede dar el GRAN a la creación de comercio cuando hay un buen manejo económico. Todas estas consideraciones muestran pues que la decisión de retirarse del GRAN resulta contraproducente.

Para que el país pueda reincorporarse a estos esfuerzos de integración tendrá que pagar más costos, tanto políticos —convencer a los demás países del GRAN de que va a cumplir con los compromisos que adquiere— como económicos —readecuar su estructura productiva a las necesidades del GRAN—.

Desde el punto de vista del sector agropecuario, la integración ofrece importantes perspectivas en el largo plazo. La pequeña participación que tiene el Perú en el mercado del GRAN es un indicador de que el país puede aumentar significativamente sus exportaciones a este mercado. Las dificultades para lograrlo radican principalmente en la oferta nacional, lo cual nuevamente nos remite a los problemas de la política económica señalados.

Thomas Moore

NUEVA LEGISLACIÓN FORESTAL: ¿MANEJO DE BOSQUES O DE CAPITALES?¹

El 13 de mayo de 1975 el gobierno del general Juan Velasco Alvarado promulgó el decreto ley 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aclamado a nivel internacional como un modelo de legislación forestal moderna e innovativa. Los gestores de esta ley fueron el doctor Marc Dourojeanni, entonces director de la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura, y sus colegas de la Universidad Nacional Agraria de La Molina (UNALM).

Entre las premisas fundamentales del D L 21147 destaca el artículo 1º «Los recursos forestales y la fauna silvestre son del dominio público y no hay derechos adquiridos sobre ellos». La intención evidente de tal dispositivo era otorgar al Estado la flora y fauna silvestre de la nación como patrimonio que ninguna persona natural o jurídica podía aprovechar para sus propios intereses, al margen de un marco rector del interés nacional que priorizaba la conservación y uso racional de estos recursos.

Esta propiedad de la nación se ratifica en la posterior Constitución Política del Perú (1979), cuyo artículo 118 establece que «Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los () bosques () y en general, todos los recursos naturales () pertenecen al Estado».

Entre las importantes innovaciones introducidas a la legislación peruana con el D L 21147 está la clasificación de los bosques en «nacionales», «de libre disponibilidad», «de protección» y «unidades de conservación» (artículo 9º).

1 Este trabajo es el producto de un diálogo del Centro Eon con la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (FPCN) durante el último año. Agradezco en especial aportes en materia legal de Anabela Rivera, Carlos Churnos y Felipe Pacun, así como comentarios y críticas de borradores del presente trabajo hechos por Alejandro José Farfán, Héctor Vilchez, Rodrigo Arce, César Flores, Adela Reategui y Manuel Glave. Por supuesto, la responsabilidad por el contenido de este artículo es completamente mía.

En los bosques nacionales el Estado se compromete a orientar la producción permanente de madera y otros productos forestales y de fauna silvestre, mientras los bosques de libre disponibilidad quedan abiertos al otorgamiento de contratos a personas naturales o jurídicas según un régimen de prioridades en el cual las empresas de propiedad social y las comunidades nativas tienen la primera opción, seguidas por las empresas públicas, por las comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social y cooperativas, por las empresas privadas, y, en último lugar, por los pequeños extractores (artículo 30^o)

Los contratos de extracción de madera que estas personas pueden aprovechar si presentan un «estudio de factibilidad tecno-económico» —aunque no se les exige una evaluación del impacto ambiental ni sociocultural— pueden ser de hasta 100,000 Ha, y con períodos de duración de hasta diez años, renovables (artículo 31^o) Los contratos forestales con extensiones menores de 1,000 Ha no requieren de estudios de factibilidad tecno-económico y se hacen por períodos de dos a diez años (artículo 36^o) Todos estos contratos obligan al titular a ejecutar programas de reforestación como único concepto de manejo, aunque en 1980 esta obligación fue sustituida por el pago de un canon de reforestación al Programa Nacional de Reforestación mediante decreto supremo 121-80-AA

Otra modificación de estas condiciones aparece en mayo de 1978 con la promulgación del D L 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, cuyo artículo 85^o permite, «excepcionalmente», el aprovechamiento de los bosques nacionales por personas naturales y jurídicas mediante contratos de extracción forestal, intransferibles, sobre extensiones entre 20,000 y 200,000 Ha por períodos de veinte años, renovables

Para normar la extracción de productos forestales diferentes a la madera, el D L 21147 establece un régimen similar de contratos de extracción forestal que estipulan «medidas que aseguren la conservación y/o reposición del recurso», aunque sin hacer mayores precisiones (artículo 37^o)

La legislación nacional reconoce por primera vez la importancia de los bosques de protección, y considera intangibles aquellos ubicados en las áreas de topografía empinada con tendencia a la erosión. Ello, con el fin de conservar sus suelos y aguas y para proteger, en otras zonas cercanas, tierras agrícolas, infraestructura vial y centros poblados, así como para garantizar el aprovisionamiento de agua para el consumo humano, agrícola e industrial (artículo 12^o) De esta manera se reconoce legalmente el problema de la deforestación indiscriminada de las zonas de selva alta y otras que, de continuar sin control, amenazan la estabilidad de estas tierras con graves consecuencias para las poblaciones y sus economías

En materia de unidades de conservación, el D L 21147 distingue

entre parques nacionales, reservas nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos con sus respectivas características y objetivos (artículos 14° al 20°)

Respecto al manejo de la fauna silvestre, el D L 21147 también introdujo importantes innovaciones como los cotos de caza (artículo 59°) y las reservas comunales (artículo 60°)

Es evidente, sin embargo, que los laudables principios del D L 21147 no se han cumplido. Los controles sobre la extracción de la madera y las vedas de algunas especies de flora y fauna no son efectivos. Además, los sucesivos gobiernos han actuado con suma lentitud al aplicar las categorías de protección y manejo establecidas por esta ley.

Por ejemplo, hasta la fecha el gobierno central sólo ha creado una reserva comunal —la de Yanasha, en el departamento de Pasco, con una extensión de 34,744 7 Ha—, gracias al apoyo del Proyecto Especial Pichis-Palcazu y al financiamiento de la AID, otras dos reservas comunales fueron creadas por los gobiernos regionales de Loreto y Ucayali en 1991, el único año completo de su operación autónoma, para un total de 574,224 7 Ha. Ello desmiente el argumento común de que los gobiernos regionales no tienen la capacidad ni la voluntad para poner en práctica medidas de conservación. De la misma manera, sólo se han creado dos cotos de caza, ambos en 1975, el primer año de vigencia del D L 21147, con un total de 124,735 Ha.

Más grave aún de acuerdo con el D L 21147, muchos millones de hectáreas de la ceja de selva y otras áreas de topografía accidentada en el país hubiesen sido declarados bosques de protección con la finalidad de proteger contra la erosión y los derrumbes a las fuentes de agua, tierras agrícolas, infraestructura vial y potencial de desarrollo de los centros poblados en zonas de altura inferior. Sin embargo, hasta ahora sólo se han declarado intangibles seis bosques de protección, con una extensión total de 389,987 Ha: el primero en 1980, en Cañete, con 18 1 Ha, y los tres últimos en 1987, con 329,896 4 Ha en total.

Mientras tanto, la deforestación en la Amazonía peruana ha seguido en aumento. Según cálculos de Dancé², hasta 1980 se había desmontado 5'122,000 Ha en la selva y ceja de selva, de las cuales el 70 9 % corresponde a bosques de colinas y de protección. Muchos de ellos hubiesen sido declarados bosques de protección con la prohibición de la tala de la cobertura forestal. De acuerdo con estos cálculos, hay una tasa de deforestación de 254,000 Ha/año, la misma que para el año 2000 estaría alrededor de las 339,000 Ha/año con la eliminación de 6'000,000 de Ha más de los bosques peruanos.

2 DANCÉ CABALLERO José «Tendencias de la deforestación con fines agropecuarios en la Amazonía peruana» en *Revista Forestal del Perú* 10(1) 177-184 Lima 1981.

Mucho de esta deforestación se debe a las actividades de la agricultura migratoria de colonos empobrecidos procedentes de la sierra. La solución a este problema tendrá que involucrar nuevas políticas y legislación para el desarrollo agrario, la recuperación de sistemas de riego, andenes y otra infraestructura tradicional perdida, la introducción de algunas innovaciones de ordenamiento territorial y tecnológicas, además de nuevas políticas y mejor planificación de la construcción de carreteras y otra infraestructura vial. Sin embargo, una parte significativa de las tierras deforestadas para fines agropecuarios ha sido abierta por empresas madereras que construyeron caminos forestales para ganar acceso a las especies más valiosas de madera, caminos que han permitido la penetración de los colonos en la zona con prácticas inapropiadas.

Reflexionando doce años más tarde sobre la legislación forestal en el Perú y en otros países tropicales, el mismo Dourojeanni³ la tilda de «perfeccionista» e «incumplible», y declara que «los gobiernos no tienen ni la voluntad ni tampoco la capacidad para hacer cumplir» esta legislación. Ante estas observaciones uno podría preguntarse si la solución al problema sería suprimir la legislación idealista o reorientar las políticas, incentivar la voluntad y ampliar la capacidad de los gobiernos para hacer que tal legislación se cumpla.

En todo caso, hay evidentes deficiencias tanto en la legislación forestal vigente como en las políticas que actualmente se practican respecto a la conservación y manejo racional de los recursos forestales del país. Ya han transcurrido más de diecisiete años desde la promulgación del D.L. 21147, y en este tiempo se han presentado muchas experiencias nuevas, mucha discusión teórica sobre las posibilidades de manejo forestal y el desarrollo de una nueva conciencia sobre la importancia de la conservación de los recursos forestales y su manejo sustentable.

Así, la promulgación del decreto legislativo 613, Código de Medio Ambiente, en 1990, representa un avance muy significativo respecto a las normas de política, planificación y protección ambientales y sobre todo respecto a la diversidad genética y los ecosistemas, a pesar de que algunos de los artículos más importantes en términos de requisitos para las empresas mineras y petroleras, entre muchos otros, han sido derogados posteriormente mediante los decretos legislativos 708 y 759, las Leyes de Promoción de la Inversión en el Sector Minero y Marco para la Inversión Privada, promulgadas en noviembre de 1991.

EL PROYECTO DE LEY FORESTAL

En 1992, año de la Cumbre de Río de Janeiro, con toda la conciencia pública que dicho evento despertó, era lógico que algunas organiza-

3 DOUROJEANNI Marc «Manejo de bosques naturales en el trópico americano. Situación y perspectivas» en *Revista Forestal del Perú* 14(1) 91-108 Lima 1987.

ciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a promover la conservación de la naturaleza busquen adecuar la legislación forestal a la realidad actual y lograr más efectivas normas para asegurar la conservación y el manejo sustentable de los recursos forestales del Perú. Es así que la FPCN y la SPDA, con financiamiento de la World Wildlife Fund (WWF), han colaborado en la elaboración de un «Proyecto de Ley Forestal, Versión Final», presentado en una conferencia de prensa en el Colegio de Abogados de Lima en junio de 1992 y publicado al mes siguiente.

Esta versión del Proyecto de Ley Forestal, que consta de sesenta y cuatro artículos, dos disposiciones complementarias y cuatro disposiciones transitorias, incorpora algunos elementos nuevos e interesantes, como el establecimiento de la Unidades Forestales de Producción Permanente (UFPP) y, de manera más precisa, sobre las formas de administrar estos bloques relativamente grandes de bosque de producción forestal. Sin embargo, y no obstante los elementos positivos que podrían contribuir a un mejor manejo de los bosques peruanos, el énfasis de esta versión del proyecto de ley está en la privatización del recurso forestal, constatándose, además, otros elementos cuestionables.

Aun así, el Ministerio de Agricultura ha considerado demasiado precisos algunos de los artículos de la versión del Proyecto de Ley Forestal presentado por FPCN y SPDA y los ha reformulado en su propio Proyecto de Ley Forestal, que se vocea sería promulgado próximamente, por decreto. Las referencias al Proyecto de Ley Forestal que comento a continuación, mientras no se indique lo contrario, corresponden a la versión que obtuve, indirectamente, del despacho del ministro de Agricultura en setiembre de 1992, y que consta de apenas veintiocho artículos, una disposición complementaria, tres transitorias y una final. Esta versión del proyecto de ley debe considerarse como la posición oficial, al menos hasta esa fecha⁴.

Este Proyecto de Ley Forestal señala en su artículo 1º que «tiene por objeto normar y promover el uso sustentable y la protección de los recursos forestales y de la fauna silvestre mediante su manejo integral, en armonía con el interés social y en beneficio de las actuales y futuras generaciones» (énfasis nuestro). A mi juicio, los otros artículos del mismo proyecto de ley están en contradicción con este objetivo.

No pongo en duda que tanto los señores del Ministerio de Agricultura como sus asesores de FPCN, SPDA y la UNALM hayan tenido

4 Con la finalidad de contribuir a la discusión sobre la nueva legislación forestal en círculos oficiales una versión anterior del presente artículo fue alcanzada al señor ministro de Agricultura al director de la Dirección General Forestal y de Fauna del Ministerio de Agricultura así como a FPCN, SPDA y otras personas e instituciones con influencia sobre la política forestal del actual gobierno peruano. Es posible que se hagan modificaciones adicionales antes de que se promulgue la nueva ley forestal así como que dicha promulgación se haga antes de esta publicación. Espero que mis críticas hayan servido para que los aspectos que considero más inconvenientes sean mejorados.

como propósito normar y hacer efectivo el manejo sustentable de los recursos forestales en el contexto de un proceso de ordenamiento territorial. Pero estos muy laudables objetivos requieren de claros y sólidos criterios técnicos forestales y de mecanismos para integrar a la población rural que habita los bosques que se pretende manejar para que sean alcanzables. Lamentablemente, el Proyecto de Ley Forestal presenta graves limitaciones en ambos sentidos y, por tanto, no sólo padece de los mismos males del D.L. 21147, sino que también introduce algunos nuevos.

LA PROPIEDAD DEL RECURSO FORESTAL

Desde el punto de vista conceptual, este Proyecto de Ley Forestal se orienta de manera prioritaria por la ideología privatista y neoliberal de moda en estos tiempos. La clave de esta celosa privatización está en el artículo 11º, que establece la adjudicación en propiedad inmediata «a la suscripción del Contrato de Manejo Forestal». Tal situación está en aparente contradicción con el artículo 118º de la Constitución Política.

Si los bosques y los recursos forestales son propiedad del Estado, ¿procede la transferencia de esta propiedad a personas naturales o jurídicas particulares? Esta pregunta es un problema constitucional que no pretendo resolver aquí. Lo que debemos preguntarnos es si la privatización de los recursos forestales y de fauna silvestre conducirá en realidad a su racional e integral manejo y a su sustentabilidad.

La presunción detrás del concepto de privatización de estos recursos, siguiendo la tesis de Hardin⁵, es que la deforestación ocurre cuando individuos maximizan su beneficio privado aprovechando recursos naturales públicos. Ello provoca la degradación del medio ambiente, con costos que son pagados por el público. Si esto es cierto, según Hardin, la solución está en la privatización.

La realidad sobre el terreno, sin embargo, desmiente esta tesis. En un detallado estudio del problema en los bosques amazónicos de Brasil, May⁶ demuestra que la casi totalidad de la deforestación en la Amazonía brasileña ha sucedido o en tierras de tenencia privada o como mecanismo para lograr que las tierras en cuestión pasen de propiedad pública a privada.

En el Perú la deforestación, aunque menor que en Brasil, es alarmante, pero ¿hasta qué punto resulta de la propiedad del recurso?

5 HARDIN, Garrett «The Tragedy of the Commons», en *Science* Nº 162: 1243-1248. Nueva York, 1968.

6 MAY, Peter H. «The Tragedy of the Non Commons» Ph.D. dissertation, Cornell University. Ann Arbor: University Microfilms, 1986.

El control que ostentan los titulares de contratos forestales en la selva peruana, si bien no llega a denominarse propiedad privada, ha sido casi absoluto y rara vez se deniegan las peticiones de renovación de los contratos. Las prioridades que el D.L. 21147 da en los contratos a las empresas de propiedad social y las comunidades nativas y, luego, a las empresas públicas y las comunidades campesinas, sociedades agrícolas de interés social y cooperativas, antes que a las empresas privadas e individuos (artículo 30º), no han sido aprovechadas. Al contrario en la práctica, la gran mayoría de los contratos forestales actualmente vigentes corresponden a empresas o personas naturales privadas y no a empresas asociativas o públicas.

Los contratos de manejo forestal, adquiridos a título oneroso de acuerdo con el proyecto de ley, incluyen las tierras además de los recursos forestales. Estos contratos se inscriben en el Catastro Rural y en el Registro de Predios Rurales, y pueden hipotecarse o entrar en anticresis, además de transferirse (artículo 11º). La única condición es que al año de suscripción del contrato, el titular se compromete a formular un plan de manejo forestal (artículos 11º y 12º).

Mi experiencia en más de una década de trabajo en ordenamiento territorial en la selva peruana demuestra que los llamados catastros rurales y los registros de predios rurales no funcionan, la abrumadora mayoría de derechos formales no corresponden a las personas que en la práctica aprovechan las tierras y los recursos naturales. El motivo principal es la falta de presencia del Estado a niveles regional y local con el personal, la infraestructura y los recursos financieros necesarios para hacer un catastro rural integral, técnicamente levantado y actualizado. La inscripción de los derechos formales en los registros públicos sirve más como fuente de ingresos para abogados, notarios y registradores públicos, ya que los trámites son exageradamente engorrosos y costosos, por lo que, con excepción de las empresas de mayores capitales, no se hacen.

No quiero negar la importancia de un catastro forestal de mayor precisión técnica ni la necesidad de un más adecuado manejo de la información sobre la tenencia de los derechos forestales, que debe actualizarse continuamente. La falta de este catastro y este manejo de información adecuado no sólo forestal sino integral ha dado lugar a muchos conflictos sociales innecesarios con la superposición de derechos tanto forestales como agropecuarios, mineros y otros. Este error debe corregirse, pero el Proyecto de Ley Forestal no establece las condiciones para ello. Además, un catastro forestal como componente de un catastro integral sería un instrumento para la buena marcha de la política forestal y no el objetivo en sí.

La experiencia en Brasil ha sido aún más clara. Entre 1975 y 1985, la producción de madera rolliza en la Amazonía brasileña aumentó de

4 5 millones a 19 8 millones de metros cúbicos⁷, el número de aserraderos autorizados se incrementó de 194 en 1965 a 1,639 en 1981, con un promedio de producción de 4,500 m³ anuales por aserradero en 1984⁸

Para tener acceso a estas posibilidades de producción, las empresas madereras –al igual que los ganaderos– hicieron negocio con títulos antiguos y/o caducos, los falsificaron y los registraron de manera fraudulenta. Luego, en connivencia con policías y militares locales, chantajearon a los campesinos precarios para retirarse y, cuando estos resistían, recurrieron a la violencia⁹

Así, madereros –y ganaderos– brasileños y otros extranjeros acapararon las tierras, depredaron los recursos forestales y despojaron a muchos pobladores locales que carecían de capitales de sus tierras y sus posibilidades de trabajo. Todo esto sucedió con normas que obligaban a mantener no menos del 50% de tierras sin deforestar, pero con la subdivisión de los lotes estas áreas fueron totalmente depredadas. O sea, hecha la ley ¿Será esto lo que pretende la nueva legislación forestal peruana, que ni siquiera especifica qué formas van a tomar los requerimientos de manejo forestal?

No tenemos que ir hasta el Brasil para encontrar ejemplos de este proceso. Aquí en el Perú, entre 1987 y 1989 el grupo financiero Zanatti formó una serie de empresas madereras en la región Ucayali, adquirió contratos forestales sobre grandes extensiones de bosque, presentó sus «estudios tecno-económicos» y procedió a devastar masivamente los recursos forestales, burlando sus propios planes de manejo. Fue necesaria la intervención de una jefa de Supervisión Forestal excepcionalmente valiente y honrada en 1991 para rescindir y desistir de renovar estos contratos forestales ante mucha presión política contraria.

En Madre de Dios, este mismo grupo financiero –y en los mismos años– solicitó alrededor de 23,000 Ha de bosques de castaña y shiringa, y sin autorización alguna procedió a deforestar más de 2,000 Ha, quemando la madera, para abrir pastizales para el ganado vacuno, aprovechándose de paso de varios millones de dólares MUC.

En este caso nadie formuló ni presentó plan de manejo alguno, ni siquiera un «estudio de factibilidad tecno-económico», no se llegó a consolidar la tenencia legal sobre las tierras en cuestión y nunca se sancionó a los responsables por usurpación y destrucción de recursos forestales en agravio del Estado, como correspondía. Pero sí se destruyó la capa forestal, y los antiguos shiringales y castañales se con-

7 MAHAR Dennis J. *Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region*. Washington, D. C. The World Bank 1989, p. 9

8 BROWDER, John O. «Public Policy and Deforestation in the Brazilian Amazon» en Robert Repetto y Malcolm Gillis, editores *Public Policies and the Misuse of Forest Resources*. Cambridge: Cambridge University Press 1988, p. 249

9 BUNKER Stephen G. *Underdeveloping the Amazon*. Chicago and London: University of Chicago Press 1988, p. 91

virtieron en pacales inútiles para toda posibilidad de producción actual o futura sin una inversión considerable de capitales que nadie está proponiendo efectuar ahora. Mientras tanto, el grupo Zanatti ha venido negociando la «transferencia» de sus «mejoras» en estas zonas a otras personas.

Actualmente (fines de 1992), en el bosque El Chaupe-Chinchiquilla-Namballe, distrito de San Ignacio, Cajamarca, la empresa INCAFOR, del grupo financiero Muncher Puppo, conduce contratos forestales –provisionalmente suspendidos mientras se resuelve la disputa– para la extracción de madera, de manera especial *Podocarpus* o «romerillo», con un «plan de manejo forestal» sobre 49,000 Ha en una zona de topografía sumamente accidentada y colindante con el Santuario Nacional Tabaconas Namballe.

En 1986 el Ministerio de Agricultura declaró este bosque «intangibile» y de «capacidad de uso mayor de protección», pero en 1989 el mismo ministerio levantó esta intangibilidad en respuesta a una solicitud de INCAFOR y lo reclasificó «de libre disponibilidad», permitiendo que representantes de INCAFOR obtuviesen los contratos. Luego, en 1991, el ministro de Agricultura Ross Link volvió a declararlo «bosque de protección» no apto para la explotación de la madera para luego, ante la presión política del grupo Muncher Puppo, reclasificarlo nuevamente como «bosque de producción», de manera que INCAFOR pudiese seguir adelante con la extracción del último bosque de romerillo en el país.

A fines de 1991, técnicos del Centro de Datos para la Conservación (CDC) de la UNALM y del Proyecto Especial Jaén-Bagua-San Ignacio (PEJBSI) efectuaron un minucioso estudio de evaluación de este bosque. Su informe demuestra que la topografía es «muy accidentada» con «pendientes empinadas, llegando a extremadamente empinadas», que «los suelos son tan inestables que constantemente hay derrumbes naturales», de manera que su clasificación debe ser «de uso mayor de protección». Además, señalan que «el conocimiento actual de la silvicultura del romerillo es insuficiente como para garantizar un manejo adecuado».

INCAFOR está construyendo una carretera de acceso al bosque materia del contrato, lo que ha provocado la oposición de más de 3,500 campesinos que tradicionalmente aprovechan leña y frutos silvestres de recolección de este bosque. Estos organizaron una toma del local de la empresa en la que murieron dos personas y otras quedaron heridas. Como resultado, los dirigentes campesinos fueron detenidos y acusados de terrorismo, en la opinión de la jueza de primera instancia, no hay evidencia de vínculos con grupos alzados en armas, pero meses más tarde estos dirigentes campesinos siguen presos en Chiclayo, donde esperan la decisión de un tribunal compuesto por «jueces sin rostro».

Frente a esta situación de confrontación social, el gobierno formó una comisión evaluadora de los contratos forestales de INCAFOR. Su informe, emitido en agosto de 1992, los avala sin tomar en cuenta el de los técnicos del CDC y PEJBSI. Sólo concluye que «el manejo forestal es la mejor alternativa para la conservación de los bosques» y que procede la tala.

Si con la actual legislación forestal las empresas privadas y las autoridades del sector se comportan de esta manera, manipulando clasificaciones y haciendo valer los intereses de los amigos del régimen de turno, ¿por qué se piensa que con la privatización de los recursos y la presentación de documentos que se llamen «planes de manejo» se va a lograr un efectivo manejo sustentable de los recursos forestales?

Es política del actual gobierno lograr mayores inversiones extranjeras en el Perú. También es conocida la deficiencia de recursos forestales en Japón, sobre todo como fuentes de madera y papel para su industria. Igualmente, las empresas madereras norteamericanas y europeas están buscando dónde satisfacer sus requerimientos de madera y otros productos forestales. ¿Qué mejor manera de entregar a los capitalistas de estos países los recursos forestales peruanos que en propiedad privada y definitiva?

De acuerdo con el Proyecto de Ley Forestal, ello se va a hacer a título oneroso y con plan de manejo, pero esta ha sido precisamente la situación en Brasil, donde las empresas madereras privadas —además de especular con tierras, de beneficiarse de subsidios estatales para el ganado vacuno, etcétera—, así como las mineras, deforestaron alrededor de 57 millones de Ha de bosque primario entre 1975 y 1988¹⁰. Entonces, ¿por qué tanto interés en que se privaticen los recursos forestales peruanos? La respuesta parece ser más ideológica que práctica.

LAS COMUNIDADES NATIVAS

Resulta evidente que tal afán privatista no responde al deseo de beneficiar a las comunidades nativas, que sí lograrían el largamente anhelado derecho de propiedad sobre las tierras forestales en sus territorios demarcados (artículo 10º del proyecto de ley). Desde la promulgación del D L 22175 en mayo de 1978, el artículo 11º de dicha Ley de Comunidades Nativas limita la tenencia de las comunidades nativas sobre las tierras forestales en su territorio demarcado a meros contratos de cesión en uso forestal, de manera que los nativos consideran restringe sus derechos sobre su territorio ancestral. Anteriormente, entre la promulgación de la primera Ley de Comunidades Nativas (D L 20653) en junio de 1974 y la entrada en vigencia del D L 22175,

10 HECHT Susana y Alexander COCKBURN *The Fate of the Forest: Developers, Destroyers and Defenders of the Amazon*. London and New York: Verso, 1989, p. 52.

a las comunidades nativas se les otorgaba el título de propiedad sobre la totalidad de su territorio comunal demarcado

En muchas y repetidas ocasiones las comunidades nativas y sus federaciones regionales y organizaciones nacionales han exigido la derogatoria del artículo 11º del D L 22175 y el otorgamiento del derecho de propiedad de las mismas comunidades nativas sobre todas las tierras de su territorio comunal. Ahora, el artículo 10º del Proyecto de Ley Forestal deroga tácitamente el artículo 11º de la Ley de Comunidades Nativas (D L 22175), aunque en las derogatorias explícitas en la primera disposición complementaria no se menciona

Pero, por otra parte, con este Proyecto de Ley Forestal las comunidades nativas perderían la prioridad en los contratos forestales fuera de sus territorios comunales, así como la exclusividad sobre la extracción de la madera y de la fauna silvestre en sus territorios comunales con la derogatoria del D L 21147 y sus artículos 30º, 35º y 55º. Además, sería derogado el artículo 60º del D L 21147 que permite la creación de las reservas comunales, de suma importancia para la conservación futura de las fuentes de proteínas silvestres de las comunidades nativas

BOSQUES DE PROTECCIÓN Y ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Como se ha señalado, uno de los elementos positivos del D L 21147, aunque no se ha puesto en efecto en gran escala, ha sido la posibilidad de declarar bosques de protección. Lamentablemente, para reemplazar al D L 21147 el Proyecto de Ley Forestal elimina del todo el concepto de bosques de protección y deja así abierta la posibilidad de mayor depredación en estos bosques de aquellas tierras no aptas para la producción forestal ni para las actividades agropecuarias

Al mismo tiempo, los gestores de este proyecto de ley están promoviendo la creación de nuevas Áreas Naturales Protegidas por el Estado (ANPE) en zonas de ceja de selva y otras partes del territorio nacional, así como la mejor habilitación de otras. Muchas de estas ANPE se encuentran cerca a carreteras y a otras importantes obras de infraestructura económica. Pero, ¿cómo se va a proteger a estas ANPE y a las obras de infraestructura económica, las aguas, las tierras agrícolas y los centros poblados adecuadamente sin alguna clase de franjas amortiguadoras como son los bosques de protección y que permitan asegurar la estabilidad de tierras empinadas que podrían deslizarse si se elimina su capa forestal?

Además, el Proyecto de Ley Forestal es demasiado impreciso respecto a las ANPE. Estas, según el artículo 6º, se distinguen entre áreas de protección estricta y áreas de manejo especial. Hasta allí muy bien, pero no se define para nada las categorías de las ANPE, que según el mismo artículo 6º serán establecidas por el reglamento. ¿Por qué

esquivar definiciones tan importantes y relegarlas al reglamento, donde son más fáciles de imponer y modificar de un plumazo? Mientras tanto, y de manera antitécnica, el derogado Reglamento de las Unidades de Conservación (D S 160-77-AG) se mantiene vigente (primera disposición transitoria del Proyecto de Ley Forestal)

EL MATERIAL GENÉTICO

Otra grave deficiencia del Proyecto de Ley Forestal es la omisión de toda referencia a la materia genética. El artículo 2º define como recursos forestales a «las tierras forestales, las de protección, los bosques y los demás componentes de la flora silvestre», sin referirse específicamente a los recursos genéticos. Esta omisión refleja una desactualización conceptual en un momento histórico en el que muchos consideran que la revolución biotecnológica ofrece mayores opciones y también mayores peligros para el futuro que cualquier otra alternativa de desarrollo forestal.

En esto el Perú, aunque sí firmó el convenio sobre la biodiversidad en Río de Janeiro en junio pasado, se está quedando atrás, pues no está protegiendo sus derechos a la propiedad biológica si permite la libre comercialización de materia genética sin control ni garantía algunos sobre derechos de patente. En mi opinión, la legislación forestal debe prohibir la exportación de toda materia genética con destino a países que, como los Estados Unidos, no han firmado el convenio sobre la biodiversidad y por tanto no garantizan la propiedad intelectual y las patentes sobre la materia genética para beneficio de los peruanos.

MANEJO FORESTAL Y CLASIFICACIÓN DE TIERRAS

El Proyecto de Ley Forestal establece que el «contrato de manejo forestal» compromete al titular que formule un plan de manejo, aunque sólo al año de disfrutar la propiedad privada sobre el lote. Ahora, todos queremos que los recursos forestales se manejen. Pero, ¿cómo? El Proyecto de Ley Forestal sólo señala que el Instituto Nacional de Recursos Naturales y Medio Ambiente (INRENMA) —que además califica la clasificación de las tierras (artículo 4º), establece los lotes de aprovechamiento forestal (artículo 7º) y los adjudica (artículo 11º)— dictará «los lineamientos generales de Manejo Forestal y de Fauna Silvestre» (artículo 13º).

Pero, ¿cómo va a poder cumplir con todo esto una dependencia estatal centralizada que, además, carece de experiencia en la materia? ¿Y cómo es que el INRENMA, entidad normativa y también administrativa —o sea, juez y parte—, va a controlar que los titulares de los contratos de manejo forestal cumplan con su plan de manejo cuando desde antes ellos ya tendrán los recursos en propiedad? Los trámites administrativos y judiciales necesarios para quitarles esta propiedad cuando

incumplan con las condiciones de sus planes de manejo van a ser muy lentos y difíciles, si es que se inician y se llevan a cabo

Si bien la experiencia de la Dirección General Forestal y de Fauna como ente normativo y de los distritos forestales a nivel local como entes administrativos tiene muchas limitaciones, al menos no junta y centraliza las dos funciones en una sola instancia, lo que puede prestarse a muchas irregularidades, sobre todo cuando los interesados sean empresas grandes con dinero. Para su mérito, la versión de este Proyecto de Ley Forestal de FPCN y SPDA daba las funciones administrativas a «la autoridad forestal regional»

Más aún el Reglamento de Clasificación de Uso Mayor de Tierras (D S 062-75-AG), anterior al D L 21147 y que por tanto no sería derogado junto con él, presenta serias deficiencias en cuanto desagregación de las posibilidades de aprovechamiento según cultivos en limpio, cultivos permanentes, pastos, forestal y protección, sin facilitar combinaciones de estos usos de manera que se logre un aprovechamiento combinado, integral y más sustentable. No incentiva, por ejemplo, actividades agro-silvo-pastoriles sobre el mismo terreno, como lo hubiera hecho el artículo 111º de un Proyecto de Ley General Agraria presentado por la Comisión de Agricultura y Alimentación de la Cámara de Diputados publicado en *El Peruano* el 3 de agosto de 1991 (Dicho proyecto de ley quedó en nada después de los sucesos del 5 de abril de 1992)

Además, el Reglamento de Clasificación da mayor peso a las condiciones de topografía que a la calidad agrológica de los suelos, lo que presenta sesgos para la madera, como si fuera el único recurso forestal, y para condiciones de costa, sierra y ceja de selva contra las condiciones del llano amazónico, donde se ubican la mayoría de los recursos forestales con potencial de aprovechamiento comercial.

Uno de los problemas de clasificación de capacidad de uso de tierras de la selva baja se refiere a los recursos forestales diferentes a la madera, como la castaña y la shiringa. La castaña, por ejemplo, no crece en tierras que, según este reglamento, se clasifican de uso forestal. Por sus raíces profundas, ella requiere de suelos en terrazas altas que el reglamento clasifica de uso mayor para cultivos permanentes o pastos. Esta situación ha favorecido la deforestación de muchas decenas de miles de hectáreas de bosques de castaña y shiringa en Madre de Dios para proyectos de colonización y de ganadería extensiva de vacunos.

MANEJO DE LA MADERA

Con el Proyecto de Ley Forestal se mantienen estas deficiencias, y sobre todo la falta de perspectiva integral, al sesgarse principalmente al «manejo» de la madera y no de los demás productos forestales. Por

ello es desactualizado, pues una planificación que estuviera al día en los principios de manejo forestal sustentable promovería condiciones que favorezcan la combinación de una multiplicidad de productos forestales y agroforestales. Hay muchos ejemplos de estas posibilidades¹¹

En un intento de clasificar las posibilidades de manejo de la madera, Malleux¹² distingue entre manejo forestal puro —diferenciando el «subsistema de reconversión del bosque», o sea la tala total del bosque y su posterior reforestación, del «subsistema de manejo de bosque natural» con regeneración natural o enriquecimiento de las especies naturales del bosque— y manejo forestal asociado con actividades agropecuarias integradas o en el espacio o en el tiempo.

Todas estas opciones deben ser consideradas a la hora de elaborar una nueva legislación forestal, la cual debe crear condiciones óptimas para lograr las formas de manejo más adecuadas a cada zona y sus recursos forestales aprovechables. Además, se debe promover el manejo integral de una diversidad de recursos forestales y no limitarse a considerar la madera, agregando apenas referencias a los productos forestales diferentes de la madera de relleno como si su manejo se adecuara fácilmente al régimen de manejo de la madera.

Mi crítica del Proyecto de Ley Forestal no se dirige al concepto de las UFPP para el manejo de la madera, en tanto el manejo de bosques mediante la administración de mayores extensiones de bosque como conjunto representa un adelanto. Al menos así siempre lo han reivindicado los especialistas en la materia. Pero sí creo que van a ocurrir serios problemas de control o interesada falta de él. Además, creo que se van a presentar muchas dificultades de control en la Reserva Forestal Productiva (RFP) que debe irse «incorporando a la producción forestal y de fauna silvestre paulatinamente, a través de las UFPP, en función a las necesidades del desarrollo» (artículo 8º).

En el poco probable caso de que el INRENMA logre un control efectivo sobre las UFPP, será prácticamente imposible que evite la depredación clandestina y sistemática de la RFP, dada especialmente la recentralización de las funciones. Si los distritos forestales no han podido ejercer un control efectivo, ¿cómo lo va a lograr el centralizado INRENMA?

11 Véase BLAIR Harry W y PORUS D OLPADWALA *Forestry in Development Planning Lessons from the Rural Experience* Boulder & London Westview Press 1988 KING K F S «Concepts of Agroforestry» Nairobi International Council for Research in Agroforestry 1979 y «Agroforestry and the Development of Tropical Forestry» United Nations Experts Panel on Tropical Forests Document 35 Nairobi 1980 MYERS Norman *The Primary Source Tropical Forests and Our Future* Nueva York W W Norton & Co 1985 DOUROJEANNI Marc *Amazonia ¿Que hacer?* Iquitos CETA 1990 PLOTKIN Mark y LISA FAMOLARE editores *Sustainable Harvest and Marketing of Rain Forest Products* Washington and Covelo, CA Island Press 1992

12 MALLEUX ORJEDA, Jorge «Forestería», en Marc Dourojeanni editor *Gran geografía del Perú Naturaleza y Hombre*, 6 185 335 Madrid Juan Mejía Baca/Manfer 1986, pp 289 296

Además, el Proyecto de Ley Forestal, en su primera disposición transitoria, da un plazo de dos años para que los contratos, permisos y autorizaciones forestales otorgados bajo los términos del D L 21147 y sus reglamentos se adecuen a las nuevas condiciones. Se puede anticipar que los titulares de estos contratos, permisos y autorizaciones acelerarán su ritmo de extracción durante los próximos dos años para aprovechar las condiciones anteriores antes que tengan que adecuarse a un plan de manejo y a las nuevas reglas del juego, suponiendo que el Estado tenga la capacidad de control para hacer que cumplan con el plan de manejo después de los dos años.

Dourojeanni¹³, al analizar los motivos por los que «no existen bosques naturales bajo manejo», refiere causas de orden político, problemas económicos y presiones sociales que estos generan. Entre los factores políticos señala «la incapacidad estatal para hacer respetar la legislación».

Si este es el caso —y estoy convencido de que lo es—, ¿cómo piensan los señores del gobierno y sus asesores que con un decreto ley impuesto verticalmente, técnicamente desactualizado, al margen de la población afectada, con una recentralización administrativa, y con menor presencia de personal, infraestructura y recursos para movilizarse en el campo en las instancias locales y regionales del Estado se va a lograr el manejo sustentable de los recursos forestales y de fauna silvestre del Perú? Más aún, ¿cómo se va a hacer «en armonía con el interés social y en beneficio de las actuales y futuras generaciones»?

Históricamente, ni en el Perú ni en el resto de América Latina se han visto muchos modelos de manejo forestal exitosos. La costumbre ha sido otorgar los contratos a quienes los solicitaran, y el concepto de manejo se circunscribía a algunas restricciones como la prohibición del aserrío con motosierra o la veda de determinadas especies. El control se limita a ocasionales inspecciones y decomisos de la madera extraída ilegalmente.

Si de vedas y restricciones legales se trata, la mejor forma de lograr el manejo racional de la madera sería prohibir la extracción selectiva de las especies más cotizadas como la caoba (*Swietenia macrophylla*) y el cedro (*Cedrela odorata*) y obligar el aprovechamiento integral del mayor número posible de especies maderables. Pero esto no convendría a la Cámara Nacional Forestal a corto plazo, pues sus socios tendrían que invertir para reorganizar todo su aparato productivo. Entonces, no se incluye en el Proyecto de Ley Forestal.

Uno de los mejores modelos de manejo forestal natural que se ha visto en el Perú hasta ahora es el de la Cooperativa Forestal Yanasha en el valle del Palcazu, auspiciado por el Proyecto Especial Pichis-Palcazu con financiamiento de la AID. Este sistema reproduce en el

lote de manejo forestal lo que hace la naturaleza, aprovechando los claros producidos con la caída de un árbol grande para la regeneración natural de cientos de especies

El modelo no se limita a la tala y aserrío de madera, sino que incorpora también la producción de postes preservados, carbón y muebles así como, eventualmente, el aprovechamiento de orquídeas, shiringa y plantas medicinales¹⁴ Está demostrado que las fajas trabajadas con este plan de manejo se regeneran con igual o mayor diversidad de especies forestales¹⁵

Los socios de la cooperativa son indígenas del grupo yanasha que dominan el plan de manejo y llevan a cabo todas las actividades de producción y comercialización forestal en un excelente ejemplo de forestería social¹⁶ La limitación principal de la Cooperativa Forestal¹⁷ Yanasha es de capitales, ya que la AID se retiró del proyecto antes de completar la puesta en marcha de esta cooperativa Aun así, esta cooperativa sigue funcionando y cumpliendo, hasta donde le es posible, con su plan de manejo

De promulgarse el Proyecto de Ley Forestal no habrían posibilidades para experiencias de forestería social de este tipo, mientras los interesados no estén en condiciones de competir, con niveles de capital adecuados, con las empresas nacionales y extranjeras que sí poseen capitales suficientes como para hacer quebrar a la Cooperativa Forestal Yanasha

Más grave aún es la marginación por el Proyecto de Ley Forestal de los *pequeños productores forestales*, que en el Perú deben sumar a cientos de miles de trabajadores Si no tienen posibilidades de cumplir con todos los requisitos y los costos de adquirir contratos de manejo forestal, sólo les quedará la opción de compra del vuelo forestal (artículo 7º)

En un país donde todo pequeño productor forestal requiere de aviamiento antes de iniciar su trabajo, y en una coyuntura de economía política en la que no sólo no hay capitales ni liquidez sino tampoco banca de fomento, ¿cómo va a hacer el pequeño productor forestal para comprar el vuelo forestal? El Proyecto de Ley Forestal no le ofrece ninguna salida ¿Pasarán estos productores a las filas de las organizaciones alzadas en armas? ¿O se dedicarán a la producción de coca para los narcotraficantes?

Las experiencias de manejo forestal en el Proyecto Dantas del

14 Tosi, Joseph A. Jr *Sustained Yield Management of Natural Forests* Lima USAID 1981

15 HARTSHORN, Gary *Natural Regeneration of Trees on the Palcazu Demonstration Strips* San José Costa Rica Tropical Science Center, 1988

16 MOORE, Thomas «La Cooperativa Forestal Yanasha Una alternativa autogestionaria de desarrollo indígena» en *Amazonía Indígena*, 7(13) 18-27 Lima 1987

17 Tosi, J. A., Jr «Integrated Sustained Yield Management of Primary Tropical Wet Forests A Pilot Project in the Peruvian Amazon» en *Proceedings of the Human Tropical Lowlands Conference Development Strategies and Natural Resource Management* vol III Session on Promising Timber Management Strategies ed Joshua C Dickinson Panamá USAID 1991

departamento de Huánuco ofrecen una posibilidad de manejo planificado y ordenado de colonos u otros pequeños productores asociados, con planificación similar a la de la Cooperativa Forestal Yanasha, aunque en vez de la tala en limpio por fajas se ha promovido la extracción selectiva de una más amplia gama de especies, favoreciendo el desarrollo de aquellas de mayor valor comercial

Algunos representantes de los pequeños productores forestales han estado presentes en los cuatro foros organizados por FPCN y SPDA en Piura, Pucallpa, Cusco y Lima, y han manifestado su preocupación por la falta de opciones. Lo inquietante es que, a pesar de que se realizaron los foros con el objetivo de una «Elaboración Participativa de la Nueva Ley Forestal del Perú», las necesidades de estos pequeños productores no fueron tomadas en cuenta ni en la versión del Proyecto de Ley Forestal presentada por FPCN y SPDA ni en la versión actualmente manejada por el ministro, que recogen fundamentalmente los planteamientos de la Cámara Nacional Forestal. Entonces, ¿para qué invitan a los pequeños productores y a las ONG que trabajamos con ellos a los foros?

Esta actitud evidencia la alta prioridad que da el gobierno y sus asesores al capital en la industria forestal y la total despreocupación por la fuerza de trabajo que produce y permite la acumulación de capitales además de su propio sustento y reproducción

Si realmente se pretende lograr el manejo sustentable de los bosques peruanos, va a ser necesario involucrar en el sistema a la fuerza de trabajo forestal y a los pequeños productores en términos satisfactorios para ellos. De otra manera persistirá la extracción clandestina e irracional y el manejo sustentable será una mera ilusión

Para ello se requerirá a) encontrar y definir sistemas de manejo forestal sustentable a pequeña escala que permitan la incorporación de los pequeños productores y obreros como empresas individuales o familiares, o b) promover la organización de empresas asociativas que puedan manejar extensiones más grandes en forma conjunta y bajo planes de manejo técnicamente orientados. En ambos casos habrá el requisito de apoyo técnico y crediticio para orientar el manejo forestal y capitalizar los esfuerzos más promisorios

En la versión del Proyecto de Ley Forestal presentada por FPCN y SPDA, estas ONG querían precisar más el contenido de estos temas, por lo que su versión era más amplia que el proyecto de ley que actualmente maneja el ministro. Se supone que una vez promulgado el Proyecto de Ley Forestal los demás detalles saldrán –más «discretamente»– en el reglamento

PRODUCTOS FORESTALES DIFERENTES A LA MADERA

Las referencias a la fauna silvestre en el Proyecto de Ley Forestal se limitan a cuatro artículos (16º al 19º) sobre zoonocriaderos, vedas, caza

deportiva, etcétera, y el concepto de manejo se da como por añadidura o por analogía. Por ejemplo, «el INRENMA establecerá, en las tierras forestales, lotes de aprovechamiento forestal y de fauna silvestre con fines industriales y/o comerciales» (artículo 7^o). Pero, ¿cómo se va a aprovechar la fauna silvestre para fines industriales y/o comerciales bajo criterios normativos iguales que para la madera? Además, el tratamiento de la flora no maderable presume las mismas pautas que para la madera, de manera incongruente e inviable, como ya se ha señalado. Ahora la castaña y la shiringa se están olvidando oficialmente, mientras estos productos salen informalmente a Brasil y Bolivia, debido a la desactivación del Banco Agrario del Perú, que era el único comprador de la shiringa, y al retiro de Madre de Dios de dos empresas exportadoras de castaña. Sin embargo, ambos productos se han considerado estratégicos en otras coyunturas y ambos reciben sustancialmente más apoyo y promoción además de mejor protección legal de parte del Estado en Bolivia y Brasil, donde los mercados se han desarrollado de manera mucho más efectiva que en el Perú.

Un capítulo especial dedicado a estos productos sería indicado para la nueva legislación forestal peruana con el establecimiento de unidades de manejo apropiadas a ellos. Igualmente, con la producción de plantas medicinales, orquídeas, otras resinas y tintas y, en general, toda la gama de flora no maderable.

ALTERNATIVAS

Queda la esperanza de que próximamente un nuevo Poder Legislativo, con voluntad de responder a las necesidades populares con alternativas apropiadas y que se oriente por criterios técnicos serios, sustituya tanto el Proyecto de Ley Forestal como la actual legislación forestal por otra más adecuada a la realidad peruana y a las necesidades de desarrollo sustentable que tienen los mismos pobladores y trabajadores de las zonas de bosque, antes que priorizar los intereses de los dueños de capitales en Lima y el exterior.

La nueva legislación forestal debe velar por los intereses del productor forestal y no sólo por los del capitalista que lo habilita o emplea. Debe al menos crear condiciones para que el pequeño productor forestal de modesta capacidad de inversión pueda participar plenamente en el sistema de aprovechamiento de los recursos forestales con apoyo técnico y crediticio. Cada estudio de factibilidad para proyecto de extracción forestal debe incluir evaluaciones de impacto ambiental y sociocultural.

Además, es preciso conservar los elementos más provechosos del D.L. 21147, entre ellos todo lo referente a los bosques de protección, los cotos de caza y las reservas comunales. Asimismo, las prioridades y exclusividades que dicha ley otorga a las comunidades nativas. Si se

suprime la prioridad de las cooperativas y demás empresas asociativas, estas deben por lo menos tener la oportunidad de participar en iguales condiciones que las sociedades anónimas y otras empresas privadas sin quedarse marginadas por falta de capitales

Se debe agilizar el otorgamiento de tierras y recursos forestales en propiedad a las comunidades nativas y los productores agropecuarios asentados en la zona durante años, pero el problema viene con las empresas grandes y extrarregionales con tendencias a la especulación y el rentismo. En estos casos todo derecho forestal debe ser condicional al cumplimiento con un plan de manejo forestal que demuestre criterios de sustentabilidad

Sería conveniente la separación de la normatividad acerca de las unidades de conservación o áreas naturales protegidas por el Estado en una nueva legislación específica sobre la materia para que estas amplíen su cobertura a las áreas marítimas y de tierras no forestales cuando sea indicado técnica, ecológica y socioeconómicamente. Pero mientras no se promulga una nueva legislación respectiva, no es conveniente derogar los artículos correspondientes a las unidades de conservación actualmente vigentes en el DL 21147

Los criterios de manejo son sumamente importantes y deben definirse claramente. Es preciso, también, que se los difunda y haga accesibles a los pequeños productores forestales, quienes no deben ser marginados por la nueva legislación forestal sino incorporados en la producción forestal «en armonía con el interés social y en beneficio de las actuales y futuras generaciones»

Sería importante que se declare de interés nacional *el manejo integral y sustentable de la flora y fauna silvestre* del país. La legislación forestal debe obligar no sólo a que existan planes de manejo, sino a que estos contengan elementos que permitan las posibilidades de aprovechamiento de una amplia variedad de productos forestales asociados en determinada unidad de manejo forestal, evitando la tendencia a la extracción selectiva de las especies de mayor valor comercial y la tala indiscriminada y quema de las demás especies

No es viable, como propone el Proyecto de Ley Forestal, limitarse a un solo modelo de UFPP, pues los requerimientos de manejo de castaña, shiringa, orquídeas, plantas medicinales, entre las muchas posibilidades de producción forestal rentable¹⁸, son diversos y no todo puede adecuarse a un único sistema nacional como normaría el Proyecto de Ley Forestal. Para que esto funcione, debe haber mayor precisión y apertura a estas alternativas y también apoyo técnico a las autoridades forestales para que ellas puedan hacer la planificación indicada con el fin de lograr el desarrollo sustentable

18 Ver por ejemplo, FRANCE Ghillean «Fruits of the Rainforests» en *New Scientist* Londres 13 de enero de 1990 pp 40-45. PLOTKIN, M. y LISA FAMOLARE, editores *Sustainable Harvest*, ob. cit.

Con este propósito, el Centro Eon de Investigación y Promoción Regional (de Puerto Maldonado) propuso la creación de Reservas Forestales de Manejo Natural (RFMN), que serían análogas a las reservas extractivistas brasileñas, que sí han logrado conservar intactas millones de hectáreas de shiringales y castañales en Acre, Rondonia, Amazonas y otras partes de la Amazonia brasileña. Esta propuesta, que se alcanzó a la comisión que venía elaborando el Proyecto de Ley Forestal, no fue incluida, tal vez porque se trata de derechos de condominio o asociativos y no de propiedad privada individual, o porque, por no tratarse de madera, no les interesa a quienes han tenido el mayor peso en la elaboración del proyecto de ley.

Hemos hecho hincapié en distinguir las RFMN de las reservas comunales contempladas en el D.L. 21147 pero que desaparecerían con el Proyecto de Ley Forestal. Para nosotros, mantener e incluso ampliar las reservas comunales para incluir la flora de subsistencia tiene sentido en la medida en que así se garantiza la economía tradicional de subsistencia de las poblaciones nativas de la selva y otras aldeñas sobre la base de la flora y fauna silvestres.

No creemos conveniente abrir el concepto de reserva comunal para incluir productos comerciales como la castaña o la shiringa, entre otros. La experiencia del caucho —y después la de la extracción de madera en los territorios de los pueblos nativos— demuestra la facilidad de obligar a los indígenas a entrar en relaciones de dependencia, de manera que si estos no cuentan con la exclusividad sobre los recursos forestales en sus territorios estarán sujetos a un aprovechamiento inconveniente para ellos mismos a largo plazo, frente a las presiones del poder económico de su entorno.

En cambio, las RFMN serían para el manejo en usufructo, mediante tenencia en condominio y por períodos largos —en Brasil los derechos de las reservas extractivistas son por períodos de treinta años renovables— de extensiones grandes de bosques de producción natural de productos forestales *comerciales* diferentes de la madera.

Tanto las reservas comunales como las RFMN y los cotos de caza deben incorporarse en la legislación forestal como unidades de manejo y no en lo referente a las ANPE, que deben limitarse a las áreas de protección más estricta.

Además, es preciso que haya mayor énfasis sobre la recuperación de suelos en áreas ya deforestadas mediante actividades agroforestales y de silvicultura, sin presumir que árbol que se tala puede ser reforestado, pues la experiencia de intentos de reforestación, al menos en áreas de selva, no ha sido hasta ahora muy exitosa. Pero si hay experiencias buenas de agroforestería, como los experimentos realizados durante muchos años en Jenaro Herrera en Loreto y un proyecto que actualmente conduce la Federación Agraria Departamental de Madre de

Dios (FADEMAD) en la zona del bajo río Tambopata, cerca a Puerto Maldonado

Todo sistema de manejo forestal debe contemplar varios elementos y no sólo las características meramente «técnicas forestales». Hay que evaluar la diversidad biológica en sus propios términos y no sólo el potencial de extracción de un producto con valor conocido. Es necesario también manejar criterios de mercados potenciales además de los existentes. Las características socioculturales de los pobladores de la zona y sus preexistentes sistemas de organización del trabajo influirán bastante sobre la viabilidad de determinado plan de manejo forestal.

En las zonas cercanas a Pucallpa ya se cuenta con amplia información sobre los procesos de transformación de la madera¹⁹, las experiencias de reforestación²⁰ y el impacto del uso de los recursos forestales²¹. Sobre la base de este conjunto de información se pueden formular pautas de *manejo forestal sustentable y en beneficio de los pobladores locales* que no van a coincidir con las propuestas de la Cámara Nacional Forestal ni el Proyecto de Ley Forestal oficial.

Además, las exitosas experiencias de la Cooperativa Forestal Yanasha en el valle del Palcazu y del Proyecto Dantas en el valle del Pachitea ofrecen pautas para sistemas de manejo forestal incorporando a comunidades nativas y a colonos, respectivamente. Estas experiencias no deben ser perdidas a causa de una legislación que sólo favorece a las empresas grandes.

Finalmente, antes de promulgarse toda propuesta de nueva legislación forestal debe ser difundida, comprendida y discutida con amplitud en el campo para luego incorporar los planteamientos de los pobladores locales, que tienen mayor experiencia directa que los ingenieros de gabinete residentes en Lima. El esfuerzo de FPCN y SPDA con su proyecto de «Elaboración Participativa de la Nueva Ley Forestal del Perú» sólo ha cumplido parcialmente con este objetivo.

19 QUEVEDO NEYRA, Mario A. y Leindin DEL CASTILLO R. «Evaluación general de la actividad de transformación de la madera en el ámbito de Pucallpa» en *Temas Forestales* Nº 2 Pucallpa 1989

20 HOSTETTLER, Martin. «Inventario de las reforestaciones en el ámbito de influencia de Pucallpa» en *Temas Forestales* Nº 5 Pucallpa 1990

21 VELÁSQUEZ DE LA CRUZ, Fernando. «El uso de los recursos y su impacto en el ámbito de influencia de Pucallpa», en *Temas Forestales*, Nº 7 Pucallpa 1991

Jorge Pérez

COMUNIDADES DE PARCELEROS EN LA COSTA

*« quien dice tiempos modernos dice sociedad
capitalista liberal»* (MANUEL CASTELLS)

En un contexto de creciente modernización en el campo, es sorprendente encontrar a pequeños agricultores parcelarios que adoptan la organización de comunidad campesina como medio para afianzar su desarrollo. Parece algo contradictorio, pues la comunidad suele ser concebida como una forma tradicional pronta a desaparecer con la expansión capitalista.

En el valle Nepeña de la costa norte existe un gran número de agricultores parcelarios organizados en comunidades campesinas, los que, al parecer, han encontrado una forma de articulación que les permite adecuarse con ventajas al contexto de cambios que atraviesa la sociedad peruana actual.

La mayoría de estas comunidades son de reciente creación —datan de la década del 80—, y se desarrollan en un espacio regional poco usual. Nuestro interés es exponer resultados de una investigación que da luces del porqué optan por este tipo de organización y qué es lo que las hace viables.

Partimos de la hipótesis de que no existe contradicción entre diferenciación socioeconómica interna y organización comunal, más aún aquella termina por favorecer a esta. La comunidad permite la transformación de los campesinos que la integran en pequeños empresarios agrícolas sin que por ello deje de ser comunidad.

Para obtener la información se seleccionó a dos comunidades de las once existentes en la zona, en ellas, a su vez, se escogió muestras que permitieran la observación y el cálculo estadístico. Los datos manejados son acopio directo del trabajo de campo, los resultados son inferidos a todo el valle, el cual presenta características similares.

LAS COMUNIDADES CAMPESINAS DEL VALLE NEPEÑA

Las comunidades en estudio se ubican en la cuenca del río Nepeña, microclima favorable para la actividad agrícola, con vías carrozables de acceso y a poca distancia de la carretera Panamericana Norte. Están a siete horas de Lima y a treinta minutos de la ciudad de Chimbote, pertenecen a la provincia del Santa, en la Región Chavín.

A excepción de tres comunidades creadas con anterioridad a la reforma agraria, las ocho restantes nacen recientemente (ver cuadro 1) ¿Por qué esta opción masiva por comunidades campesinas? Creemos que son tres las causas que explican este fenómeno: 1) el antecedente histórico en este territorio, conformado por pequeños partidanos, arrendires y yanaconas de haciendas, 2) la influencia de los funcionarios del Estado que recomiendan esta forma organizativa, y, 3) la oferta promocional a las comunidades por el gobierno aprista y las instituciones privadas.

Cuadro 1
Comunidades campesinas del valle Nepeña
(Periodo de vigencia y constitución)

Prerreforma (antes 1968)	Posreforma (después 1980)
Cosma	Matco Rivera
Pamparomas	24 de Junio
Chaclancayo	Juan Velasco
	Virgen de Chequingrá
	Luis Pardo*
	Jose Carlos Mariategui*
	Los Vencedores
	Samanco

Fuente: Información de campo

* Comunidades elegidas para la muestra con 300 comuneros aproximadamente reconocidas en 1989

La forma comunidad tiene continuidad en la evolución de este espacio. Tanto antes como ahora, en el valle prima el usufructo individual de la tierra, mas no la propiedad sobre la misma. Esta condición es mayoritaria entre los agricultores del valle. Lo comunal-colectivo tiene otra significación.

En la lucha previa a la reforma agraria, los agricultores no reivindicaron la *propiedad* de la parcela, sino su *usufructo*¹. La prédica li-

1 En 1963 un grupo de «alpartidanos» del Fundo El Salitre forma la Cooperativa Agropecuana Salitre para contractuar el arriendo directo de su legítimo dueño: el Colegio Libertad de Ihuaraz. Su finalidad era tener el usufructo directo de la tierra eliminando a los arrendadores quienes los sometían a relaciones serviles.

beral, que reivindica la propiedad directa de la tierra, no ha tenido éxito. Actualmente existen propietarios individuales en las comunidades, pero son muy pocos.

Durante el período que va desde la afectación del fundo por reforma agraria, su organización transitoria como Grupo Campesino y la constitución definitiva en comunidad campesina —período que dura más de quince años—, la situación del agricultor parcelero se mantuvo igual, aunque al interior se venía produciendo un intenso proceso de diferenciación campesina, promovido por la expansión del mercado y la institucionalización de la sociedad peruana. El resultado actual es la hegemonía y preeminencia del pequeño agricultor empresario, integrante y gestor de las comunidades campesinas.

Al momento de adoptar la nominación de comunidad campesina fue importante la influencia de los funcionarios de reforma agraria sobre los parcelarios de los Grupos Campesinos del valle. Estos tenían conocimiento de la crisis general de las formas asociativas del agro costeño, que dieron pie, a principios de la década del 80², a las parcelaciones. Por ello promovieron de preferencia la formación de comunidades en vez de cooperativas u otra forma asociativa. En las entrevistas hechas a gestores y líderes de la organización comunal, ante la pregunta de por qué optaron por ser comunidad, contestaron que los funcionarios así lo recomendaron.

El hecho de que no sean tan conscientes en su adopción originaria, no quita que para ellos la comunidad sea ahora funcional y útil para su desarrollo como pequeños agricultores empresarios.

Un factor concurrente para la formación mayoritaria de organizaciones comuneras fue la intervención del gobierno aprista en 1985. Con medidas populistas, como el crédito de interés cero y los fondos de donación a las comunidades campesinas, abrió una gran posibilidad de acceso al financiamiento, capitalización y tecnificación.

Lo que nos preguntamos, por ser de nuestro especial interés, es si estas comunidades campesinas tienen el sostén suficiente para permanecer como tales, o si, en cambio, serán finalmente desintegradas en el proceso liberal que anima las orientaciones políticas e ideológicas del momento.

Por ahora, las comunidades campesinas parecen haber encontrado una lógica de reproducción adecuada, que combina la diferenciación interna y las formas asociativas comunitarias.

2 Respecto de parcelaciones de cooperativas puede verse CARTER, Michael y Elena ALVAREZ «Changing Paths: The Decollectivization of Agrarian Reform Agriculture in Coastal Peru», en William C. Thiesenhusen editor *Searching for Agrarian Reform in Latin America* Boston: Unwin Hyman 1989. FIGALLO, Flavio «La cuestión parcelaria en el futuro del agro costeño» en F. Figallo, M. J. Mendez y otros *Conversatorio Presente y futuro del agro* Lima: Fundación Friedrich Ebert 1987.

RELACIÓN ENTRE LO INDIVIDUAL Y LO COLECTIVO

Las comunidades campesinas están integradas por pequeños agricultores con parcelas de entre 0.5 y 5 Ha de extensión, sumando en total 1,529 Ha. Estos pueden ser agrupados en dos estratos: aquellos que poseen en promedio 0.7 Ha (62% de la población, con el 27.4% del área agrícola), y los que tienen 3 Ha (38% de los agricultores y 72.6% del área) (ver cuadro 2). Es decir, según el padrón de parceleros comuneros calificados hasta 1989, tomado como muestra, hay una alta concentración de la tierra en un grupo de comuneros. Sin embargo, el

Cuadro 2
Área agrícola adjudicada a cada agricultor
(Porcentajes)

	Área (Ha)	\bar{X}	Agricultores		Hectareas	
			N ^o	%	N ^o *	%
(1)	0.01-0.50	0.25	13	26.0	3.25	4.25
(2)	0.51-1.00	0.75	10	20.0	7.50	9.81
(3)	1.01-1.50	1.25	4	8.0	3.20	4.18
(4)	1.51-2.00	1.75	4	8.0	7.00	9.16
(5)	2.01-2.50	2.25	8	16.0	18.00	23.54
(6)	2.51-3.00	2.75	4	8.0	11.00	14.39
(7)	3.01-4.00	3.50	5	10.0	17.50	22.89
(8)	4.01-5.00	4.50	2	4.0	9.00	11.77
Total			50	100.0	76.45	100.00
\bar{X} al 100% = 1.529 Ha/agricultor						
Grupos 1 al 4		0.675	31	62.0	20.95	27.40
Grupos 5 al 8		2.921	19	38.0	55.50	72.60
r	$\frac{31}{19} = 1.6 = 2$		Por cada agricultor que tiene más área agrícola hay dos que tienen menos área			
r	$\frac{55.50}{20.95} = 2.649 = 3$		La diferencia entre los que tienen más área agrícola y los que tienen menos es de 3 Ha			
r	$\frac{\bar{X}_b}{\bar{X}_a} = \frac{2.921}{0.675} = 4.327 = 4$		Sus promedios arrojan una diferencia de 4 Ha			

Fuente Elaborado con base en muestra de comuneros calificados hasta 1989

El cuadro indica la distribución de la tierra según el tamaño de parcela. El promedio (\bar{X}) permite una apreciación discriminada en la posesión de la tierra en dos grupos diferenciados.

* Resulta de multiplicar la frecuencia del número de agricultores por el promedio del área.

proceso de calificación del agricultor y el juego del libre mercado del arriendo de la parcela en el territorio comunal amplían el área explotada por campaña

La relación de área agrícola potencial por parcelero en todo el valle puede considerarse en 3 Ha, mientras el área adjudicada real promedio por parcelero es de 1.53 Ha. Sin embargo, la conducción efectiva por campaña se estima en 1 Ha propia y 1 Ha en alquiler, lo que quiere decir que la explotación anual de tierra estaría alrededor de las 2 Ha por unidad agrícola individual (ver cuadro 3). El área agrícola por parcelero es neta: se cultiva en un 100%. Ello nos permite afirmar que existe una transferencia de tierra en alquiler, según libre mercado, que hace posible una ampliación del área agrícola conducida por el pequeño agricultor empresario, con oportunidades de seguir creciendo a medida que su capitalización lo impulse.

El área comunal es irrelevante para este caso, pues está constituida en su mayor parte por laderas de cerros áridos y pedregosos, con poca potencialidad agrícola y de pastos. La disputa de estos terrenos entre las comunidades ha sido alentada sobre todo por influencias políticas.

Toda la dinámica comunal gira, por tanto, en torno a la posesión individual de la parcela y a los beneficios que por ese lado pueda proporcionar la organización comunal (ver, más adelante, cuadro 8). Es por ello que vemos que la forma de asociación no corresponde necesariamente a la de una comunidad clásica. No es la comunidad, en tanto organización colectiva y de identidad de grupo-espacio territorial,

Cuadro 3
Valle Nepeña. Promedio de área agrícola adjudicada, propia y alquilada

	Aproximada (Ha)	Redondeada (Ha)
Área agrícola	2.91 (a)	3.0
Área adjudicada	1.53 (b)	1.5
Área propia	0.88 (c)	1.0
Área alquilada	0.96 (d)	1.0

Fuente: Elaborado con base en muestra.

- (a) Se obtiene del total del área agrícola irrigada entre el número de agricultores empadronados en el distrito deiego.
 (b) Se obtiene del área adjudicada por cada agricultor entre el número de agricultores de la muestra.
 (c) Se obtiene del área propia sembrada entre el número de cultivos (parcelas) instaladas propias de la campaña agrícola 1991.
 (d) Se obtiene del área alquilada sembrada entre el número de cultivos (parcelas) instaladas alquiladas. Campaña agrícola 1991.

El área propia que es el área de conducción individual, más el área alquilada constituyen, juntas, el área explotada efectiva durante la campaña 1991.

el centro de preocupación, es lo colectivo en tanto requerido por lo individual

En estas comunidades no existe un área empresarial conducida en forma colectiva o con dirección centralizada. Las relaciones comunitarias se dan a partir de un interés común como el servicio de tractor, equipo agrícola, crédito, defensa de la parcela, exoneración de impuestos, asistencia técnica, construcción de infraestructura, acceso al mercado. Estas relaciones de asociación son necesarias y guardan similitud con otra forma colectiva: la cooperativa. El margen de diferenciación entre las funciones propiamente comunitarias y de asociación colectiva no es tan claro como para afirmar que estas relaciones sustentan una comunidad tipo³

Cuando se argumenta a los miembros de la comunidad que estos beneficios también pueden ser obtenidos con otras formas organizativas, ellos afirman que es cierto, pero que el Estado y los entes promocionales privados apoyan más a las comunidades. Como podemos ver, no hay una fundamentación que justifique en esencia la naturaleza comunal de estas organizaciones.

La posesión individual de la parcela, aun cuando no se da en condición de propiedad, está sujeta a la compra-venta informal, al alquiler, a la transferencia hereditaria, e incluso a una mayor parcelación. Hay una situación de hecho, de posesión real y efectiva que hace comportarse al comunero como dueño. En este mismo caso se encuentran inclusive las comunidades altoandinas. Este es un proceso espontáneo y que no entorpece, por ahora, el funcionamiento de la agricultura parcelaria en el valle, más bien promueve su sostenimiento y desarrollo.

La comunidad, como toda organización social, no está exenta de conflictos de clase. Estos se dan entre los parceleros individuales por el control y acceso a los beneficios que pueden extraer de su organización, lo que acentúa la diferenciación campesina y su reestructuración en el mapa social.

No es la lucha por expandir el área de la parcela individual, sino el mayor beneficio individual para su actividad empresarial, lo que anima a los miembros parceleros de estas comunidades. En otras palabras, no es la lucha por la tierra, sino el poder al interior de ellas. Esto plantea un nuevo problema para entender la relación entre el agricultor y la tierra, y entre aquel y la organización colectiva.

La forma como los parceleros acceden a mayor área de terreno es a través del arriendo individual a otros que tienen más área agrícola y no pueden conducirla directamente por varias razones.

3 Dificilmente cumplen con las características y contenido que señala Orlando Plaza en «Vigencia de las comunidades campesinas» en Fernando Eguren, compilador, *Situación actual y perspectivas del problema agrario en el Perú*. Lima: DESCO, 1985, p. 480. Aunque las tipologías y caracterización de comunidades son tan discrepantes como en el caso de Mossbrucker (Véase MOSSBRUCKER, Harald, *La economía campesina y el concepto «comunidad» Un enfoque crítico*. Lima: IEP, 1990).

En esto la organización comunal no ejerce ningún control o restricción, sino que esta ampliación del área agrícola está sujeta al libre mercado de alquiler de tierra (ver cuadro 4)

Cuadro 4
Area propia y alquilada por agricultor
según cultivos principales (Ha)
Campaña agrícola 1991

Cultivos	Propia	Alquilada
Frijol	1 0	1 2
Mafz	0 6	0 3
Yuca	1 0	1 8
Tomate	1 3	0 5
Otros	0 3	0 3

Fuente Elaborado con base en muestra

Entre las comunidades del valle Nepeña existen conflictos así como relaciones de colaboración mutua, conflictos generados a veces por disputas de terrenos y relaciones de intercambio de maquinaria y tecnología. También se constata un nivel de coordinación gremial, la que se da a través de la Liga Agraria del Santa

CONFLICTO COMUNIDAD Y AGRICULTORES INDIVIDUALES

Actualmente existen conflictos de gran envergadura entre las comunidades y sus miembros y los agricultores individuales, que se manifiestan en la lucha por la dirección de la comunidad. El acceso a los órganos de gobierno permite orientar los beneficios comunales hacia un sector o grupo de ella. En ciertos casos se pone ya en cuestión la existencia de la misma comunidad o su unidad territorial⁴

Estos conflictos pueden ahondarse y provocar un enfrentamiento entre agricultores parcelarios y entre comunidades. Los agricultores parcelarios que están logrando dar dinamismo a la explotación a menor escala tienen la necesidad de acceder al control de la comunidad, para obtener de ella el mayor apoyo a su desarrollo, lo que genera conflictos con aquellos que pugnan por la misma posibilidad o con los que quedan rezagados por su condición de campesinos tradicionales.

Existe, pues, una condición formal comucera y una situación real de agricultor parcelario que prevalece sobre la primera. Ello no quita

⁴ En las comunidades José Carlos Mariátegui y Luis Pardo hay una permanente queja por el control que ejerce un sector en detrimento de otros

que en el discurso usual de los directivos comuneros ellos privilegien su condición de agricultor parcelario antes que la de comunero

La comunidad no cumple, así, ningún papel redistributivo, ni permite, en su ámbito, el ascenso de todos los sectores sociales, hace posible, sí, la calificación de aquellos que hacen mejor uso de las oportunidades de prosperidad agrícola que están presentes en este lugar. Es obvio que existen conflictos, específicamente en el acceso a los escasos recursos que posee la comunidad.

La perspectiva de una desintegración de estas comunidades es improbable, pues tal como están concebidas por los parceleros, los lazos de asociación son favorables al pequeño agricultor. No existen, por ahora, políticas de apoyo efectivo al agricultor parcelario, esté integrado o no en comunidades. Una política promotora puede cambiar significativamente el panorama organizativo del campo y sus vías de desarrollo.

EL PEQUEÑO AGRICULTOR EMPRESARIO, BASE DE LA COMUNIDAD

Existe un proceso general en la agricultura parcelaria que pasa casi inadvertido. Es el cambio de campesino, en términos tradicionales, al de agricultor empresario en pequeña escala. Este acontecimiento es un punto de partida importante para comprender lo que está pasando hoy en día en las comunidades campesinas.⁵ ¿Cuáles serían sus características? Para conocerlas, aplicamos encuestas a muestras de campesinos.⁶

Algunas referencias empíricas obtenidas de los datos de campo nos revelan características propias del pequeño agricultor empresario que

5 El término campesino es ambiguo: en tanto da pie a interpretaciones contradictorias (VILAR Pierre «La economía campesina» en Orlando Plaza editor *Economía campesina* Lima DESCO 1987 p 158) Como dice Bejar « cada vez menos peruanos son campesinos al tiempo que cada vez menos campesinos pueden ser llamados como tales con propiedad » (BÉJAR Hector «Propuestas de gobierno: comunidades andinas y modernización» en H. Béjar F. Eguren O. Plaza y otros *La presencia del cambio: Campesinado y desarrollo rural* Lima DESCO 1990 p 151) Tampoco usamos la categoría estratificada de campesinos ricos y campesinos pobres como la concibe Bengoa (BENGOA, José «Economía campesina y acumulación capitalista» en *Economía campesina*, ob. cit. p 248), debido a la confusión que origina al relacionarla con la de empresario agrícola. Por ello es necesario emplear un término más o menos adecuado para referirnos a la nueva situación del agricultor parcelario. Nosotros lo denominamos pequeño empresario agrícola.

6 Para los datos que proporcionamos en esta investigación nos basamos en muestras seleccionadas. Una de ellas está formada por cincuenta comuneros reconocidos a quienes se les hizo entrevistas abiertas. Otra muestra es la constituida por veintinueve comuneros a quienes se les aplicó un cuestionario estratificado. Se ha combinado preferentemente el caso: la muestra y la población. En ninguna medida se ha tomado el universo. En algunos casos la elección de los informantes fue hecha directamente mientras que en otros se los escogió aleatoriamente. Debido a la homogeneidad en la configuración de los parceleros del valle la muestra, siendo pequeña, permite deducciones probabilísticas válidas. Además agregamos observaciones diversas y el estudio de casos.

estudiamos Condición que merece ser resaltada para una aproximación al sujeto social

1 Es un agricultor «de carrera», es decir, que tiene una larga formación en la actividad agrícola, que le viene de su tradición Podría considerarse como profesión y dedicación principal de su trabajo

– La edad promedio es 31 años, doce de los cuales han estado dedicados a la producción agrícola

– Todos tuvieron padres agricultores

– El 95% de ellos trabaja directamente su parcela, y dedica 70% de su jornada diaria a trabajar personalmente sus cultivos

– Maneja de dos a cinco cultivos a la vez por campaña agrícola (ver cuadros 5 y 6)

– A la mayoría de ellos (62%) les preocupa mantener su estatus de agricultor responsable, como garantía de fiabilidad

2 Hace un manejo eficiente y adecuado de la inversión y de la renta generada por la empresa agrícola parcelaria Reinvierte una suma significativa en el sostenimiento y ampliación de la empresa

– En el cuadro 10 podemos apreciar la distribución de este manejo económico Los datos son consolidados del presupuesto que los agricultores han elaborado por cultivos durante la campaña 1991, según los casos elegidos En este estudio se han hecho algunos ajustes a la información que permiten un mayor acercamiento al tipo de comportamiento de este pequeño empresario Del ingreso bruto por cultivos principales resta el costo de inversión, con lo cual adquiere flujos para el reinicio de la siguiente campaña, compra abonos, pesticidas y semillas y ahorra dinero para el pago de mano de obra, así como para cubrir gastos corrientes de la empresa

– El 34 2% de la ganancia neta lo invierte en la ampliación del proceso productivo, comprando más abonos, productos químicos y semillas y arrendando más área agrícola Además, ahorra en la banca privada para imprevistos Es decir, tiene una actitud que se orienta a la acumulación capitalista

– Cuando no es posible ampliar la capacidad productiva por factores de variación de precios, falta de agua u otras causas que inciden en la producción parcelaria, al menos se preocupa de garantizar la reproducción de la siguiente campaña agrícola, de lo cual depende principalmente su existencia en el campo

3 Usa tecnología calificada para elevar la intensidad de los cultivos, innovando permanentemente su aplicación

Pone mayor atención en elevar la producción y productividad de los cultivos Esto se refleja en el empleo de una gama de productos químicos que, para su manejo, requiere de un mínimo de instrucción básica La mayoría –el 66%– ha alcanzado niveles educativos superiores a la primaria completa

Consulta, por propia iniciativa, a técnicos y a entes promocionales

agrarios sobre mejoras en la producción. Evalúa los resultados haciendo su propia experiencia.

Hace uso comparativo del empleo de tecnología mecanizada, buscando la reducción de costos.

4 Combina adecuadamente el trabajo familiar y la contratación de peones. Sabe dirigir y explotar la mano de obra salarial.

Se autoemplea en su parcela y evalúa el costo salarial de su trabajo, para deducirlo del ingreso bruto (ver, más adelante, el cuadro 10).

También usa un trabajador familiar, en condición de peón, al cual valoriza y paga un salario. Y emplea, además, a un peón particular.

El empleo de mano de obra se conjuga de acuerdo con la demanda de los trabajos agrícolas y con la disponibilidad de mano de obra local.

Impone normalmente una distribución ordenada del horario de trabajo, parecido al de la empresa industrial. Inicia su jornada a las 7 u 8 de la mañana, hace un receso para almorzar a las 12 del día, reinicia su labor a la 1 ó 2 de la tarde y termina a las 5 ó 6.

5 Su producción es enteramente para el mercado, y su consumo doméstico es mayormente importado.

Dispone de liquidez para realizar las transacciones necesarias para poner en marcha el proceso productivo y para la adquisición de medios de consumo familiar. Ese dinero proviene de la venta de sus productos. El 78% recibe dinero y el 22% acepta pesticidas y fertilizantes a cuenta del pago en efectivo.

6 Complementa el sostenimiento de la actividad empresarial con labores secundarias para cubrir el ingreso corriente que demanda la economía familiar.

– El 81% de agricultores trabaja con su familia en actividades secundarias, incluida la venta de fuerza de trabajo.

7 Sus expectativas culturales están puestas en la superación técnica y profesional de sus hijos, así como en modificar su modo de vida hacia un estilo urbano, sin abandonar para esto el campo, escenario de su residencia y actividad principal.

– El 73% de agricultores entrevistados prefiere profesiones técnicas de mando medio y universitarias para sus hijos, mientras que sólo un 11.5% acepta para ellos la condición de agricultor tradicional.

– Invierte 13% de la ganancia obtenida por los cultivos en utensilios y artefactos domésticos, 5.26% lo destina a construir vivienda en el pueblo, 10.32% lo consume en vestido para la familia, y gasta el 16% en alimentos.

Resulta difícil resumir en pocas palabras la manera dinámica como se expresa este agricultor empresario. Lo relevante es que ya no se trata de algunos casos excepcionales, sino de una tendencia general que merece mayor atención y un enfoque analítico diverso.

Cuadro 5
Campaña 1991 Tipo de cultivos conducidos por agricultor
(Experiencia agrícola)
-Porcentual-

% de agricultores		
Frijol	95 2	Casi todos
Yuca	66 7	Mas de la mitad
Maíz	42 9	Cerca de la mitad
Tomate	23 8	Un cuarto
Otros*	38 1	Mas del tercio

Fuente Elaborado con base en muestra cuestionario

El cuadro indica que la experiencia en la conduccion de cultivos durante la campaña agrícola 1991 fue amplia

* Frutales, hortalizas

Cuadro 6
Campaña 1991 Numero de cultivos
conducidos por agricultor
(Porcentual)

Numero de cultivos	% de agricultores
Uno	4 8
Dos	33 3
Tres	19 0
Cuatro	28 6
Cinco	14 3
Total	100 0

Fuente Elaborado con base en muestra cuestionario

Cuadro 7
Agricultores que alquilan terrenos
(Porcentual)

Sí alquilan	61 9
No alquilan	30 1

r 1 6 = 2 Por cada uno que no arrenda hay dos que sí lo hacen para sembrar mas área

LA EMPRESA PARCELARIA EN LA COMUNIDAD

La racionalidad de funcionamiento de esta pequeña empresa agrícola en las comunidades se manifiesta en la combinación de cultivos intensivos principales que conforman el ingreso mayor, cultivos secundarios que mantienen los gastos corrientes y el empleo secundario de otras actividades, que le permite una dinámica de sostenimiento y expansión acorde con los flujos y variaciones de la actividad agrícola

Esta empresa es fundamentalmente agrícola, se sustenta en la explotación parcelaria y orienta sus expectativas por este camino. Hacemos diferencia del término tradicional *economía campesina*, usado para el estudio de comunidades campesinas altoandinas. En estas, la actividad agrícola es complementaria de una serie de otras actividades, cada vez más, la agricultura deja de ser el rubro principal del ingreso familiar. La bibliografía acerca de la problemática de esta agricultura es amplia⁷

Creemos que el uso de la categoría *economía campesina* no resulta adecuado a nuestro propósito, como tampoco lo es su empleo indiscriminado allí donde el solo hecho de existir explotación parcelaria o comunidad da pie a un análisis similar. No negamos, sin embargo, que en el espacio en estudio estén presentes tanto la economía campesina como el campesino tradicional, pero esto es la excepción y no la regla.

La unidad agrícola parcelaria emplea en promedio dos trabajadores permanentes. Uno de ellos es el propio conductor, y el otro un familiar. A diferencia de la economía campesina, en la unidad parcelaria el

Cuadro 8
Beneficios personales obtenidos como miembro de la comunidad
(Porcentajes)

(1) Crédito agrícola	51.6
(2) Exoneración de impuestos	3.2
(3) Defensa de la parcela	6.5
(4) Apoyo del Estado	6.5
(5) Apoyo de instituciones privadas	19.4
(6) Otros	9.7
(7) Ninguno	3.2

Fuente: Elaborado con base en muestra cuestionario

7 Véase FIGUEROA Adolfo *La economía campesina de la sierra del Perú* Lima PUCP, Fondo Editorial 1981. GONZALES DE OLARTE César *Inflación y campesinado. Comunidades y microrregiones frente a la crisis* Lima IEP 1987. PLAZA Orlando *Formas de dominio: economía y comunidades campesinas* Lima DESCO 1981. GÓMEZ, Vilma «Economía campesina. Balance y perspectivas» en *Perú. El problema agrario en debate* SEP/IAI Lima Seminario Permanente de Investigación Agraria 1986. MOSSBRUCKER Harald *La economía campesina y el concepto «comunidad»* ob. cit.

trabajador familiar recibe un salario, el cual es considerado en los costos de producción y se acumula en el ingreso real (ver, más adelante, el cuadro 10) Cuando no hay disponibilidad de un familiar en condición de trabajador, se recurre a la contratación de mano de obra asalariada de particulares El uso de esta modalidad de fuerza de trabajo permite el manejo del limitado dinero corriente que posee para la intensidad de inversión que demandan los cultivos

La mayoría usa las ventajas de la mecanización (90% utiliza tractor) Todos emplean la fertilización artificial y el control químico de plagas También utilizan semillas mejoradas que renuevan periódicamente a indicación de los técnicos y tiendas agrícolas proveedoras Sus rendimientos son altos, superando en algunos casos el promedio regional y nacional (ello ocurre con el frijol, cuyo promedio alcanza a 1,500 kg por Ha)

Tienen asistencia técnica privada limitada, pero que incide directamente en la mejora productiva Acceden a créditos de origen formal e informal 20.7% es provisto por comerciantes, 13.8% proviene de familiares y un 65.5% de la banca privada promocional El crédito se orienta a reforzar los vaivenes cíclicos de la campaña agrícola y, en los mejores casos, a innovar y ampliar la unidad empresarial La empresa agrícola tiende a expandir el área efectiva cultivada que, en promedio, es de 2 Ha por agricultor parcelario Una de ellas, por lo menos, es alquilada, con posibilidades de seguir ampliando el área agrícola por campaña

El comportamiento del ingreso por cultivos principales puede tomarse como base y resumen a partir de tres de ellos: frijol, yuca y maíz, que rigieron para las campañas de los años 1990 y 1991 Para este caso, dichos cultivos han sido generalizados a un estándar para las unidades agrícolas empresariales de explotación parcelaria Tenemos que la pequeña empresa agrícola hizo circular alrededor de 5,781.25 dólares durante la campaña 1991, con un dólar de S/0.80 De este ingreso bruto o total obtiene un ingreso neto (renta o ganancia) de 2,403.75 dólares, que, divididos entre los meses del año, nos da 200.38 dólares de capitalización mensual (ver cuadro 10) Aquí se ha tenido cuidado en separar aquellos gastos corrientes de la empresa envueltos a veces de manifestaciones culturales peculiares Es posible aproximarse a estos resultados con un agricultor acostumbrado a hacer cálculos de sus inversiones y evaluación de las mismas El 61.9% de agricultores dice que los cultivos sí dejan ganancias

Las condiciones favorables de la campaña 1991, relacionadas con las de años anteriores, han permitido que esta pequeña empresa agrícola se mantenga con éxito y tenga posibilidades de crecer, según manifestación de los propios agricultores, a pesar de la hiperinflación y de la crisis crónica de la economía peruana Sin embargo, presenta algunas limitaciones que ellos mismos manifiestan (ver cuadro 9),

Cuadro 9
Dificultades o limitaciones para mejorar o ampliar sus cultivos
(Porcentajes)

(1)	Falta de dinero propio	19 4
(2)	Falta de agua	19 4
(3)	Tierras muy pobres	-----
(4)	Falta de prestamos o creditos	13 9
(5)	Falta de orientacion tecnica	16 7
(6)	Epidemias y plagas	8 3
(7)	Falta de medicamentos quimicos	8 3
(8)	Falta de abonos	8 3
(9)	Falta de yuntas	2 8
(10)	Falta de renovacion de semillas	2 8

Fuente Elaborado con base en muestra cuestionario

Cuadro 10
Campaña 1991 Estimado de gasto e ingreso por cultivos principales
(Kg-S/)

	Frijol	Yuca	Maiz	Total
Produccion 1 Ha	1,050	20,000	5,500	
Precio S/ Kg	0 70	0 11	0 25	
Ingreso bruto	2,200	1,375	4,625	
Gastos administ	59 6	64 2	76 3	200 1
Renta de tierra	100 0	300 0	100 0	500 0
Costo bruto	755 6	1,006 2	939 3	2,701 1
Ingreso bruto (1)	1,050 0	2,200 0	1,375 0	4,625 0
Ingreso neto (2)	294 4	1,193 8	435 7	1,923 9
Pago jornal agr	126 32	139 0	142 8	408 2
Numero jornales	110 5	121 5	125 0	357 0
Ingreso efectivo (3)	394 4	1,493 8	535 7	2,423 9
Ingreso real (4)	520 7	1,632 8	678 5	2,832 1
Ing neto mes/año	24 53	99 48	36 3	160 3
Ing efectivo mes/año	32 86	124 48	44 64	201 98
Ing real mes/año	43 39	136 06	56 54	235 99
Ing neto mes/campaña	73 6	99 48	108 92	282 0

Fuente Elaborado con base en datos de campo Noviembre de 1991

- 1 Ingreso total sin descontar costos de produccion
- 2 Ganancia liquida en terminos de inversion empresa (resulta de restar el total de costos al ingreso bruto)
- 3 Se agrega el pago de la renta de la tierra al ingreso neto ya que por lo menos en una hectarea el no paga la renta
- 4 Al ingreso efectivo se le agrega el pago de jornales de dos trabajadores ya que por lo menos un familiar mas el conductor de la parcela acumulan su ingreso al ingreso real total

como falta de más capital propio (dinero efectivo), liquidez que se ve afectada por una serie de factores, incluida la variación de precios, necesidad de una mejor infraestructura de riego (canales o un sistema más adecuado), mayor asistencia técnica y crédito, entre los factores más importantes

No avizoramos que esta pequeña empresa tienda a modernizarse por completo, por las particularidades propias de nuestra agricultura, pero tiene rasgos importantes de prosperidad, muy distintos de una probable empresa campesina como la que menciona Bengoa⁸. Pero esta modalidad empresarial sí puede constituirse en una vía alternativa para el desarrollo de la agricultura

EL FUTURO DE LA COMUNIDAD Y DE LA PRODUCCIÓN PARCELARIA

No nos es posible, en este apretado resumen, exponer toda la base empírica de nuestras afirmaciones. Esto será materia de una publicación posterior. Sin embargo, ponemos en relieve la particularidad propia de la agricultura parcelaria manifiesta en las nacientes comunidades campesinas del valle Nepeña de la costa norte peruana

Creemos que es posible explicar la permanencia de la comunidad campesina en estos valles a partir de la sustentación de su propia base económica y social, aunque no necesariamente cultural e ideológica. Se abre así un camino de análisis para la comprensión de la agricultura parcelaria y su necesidad de asociación

Por sus propias particularidades regionales y su evolución histórica, el norte peruano ha permitido, antes y ahora, explicar la tendencia futura de las comunidades campesinas y de la producción parcelaria independiente, aplicable incluso al análisis de las comunidades altoandinas, estudiadas estas desde su contexto y cuyos resultados han sido generalizados a una interpretación nacional no siempre acertada

Es evidente que la comunidad tradicional se desintegra en el proceso de expansión capitalista, pero este, a su vez, permite que aquella se redefina en una nueva significación organizacional. Como afirma la teoría clásica, el capitalismo reinterpreta en su esencia y subsume toda formación social anterior a la modernidad

8 BENGOA J. «Economía campesina y acumulación capitalista» ob. cit. p. 243

Ricardo Soto

COMUNIDAD CAMPESINA Y URBANIZACION: EL CASO DE CAJAS CHICO¹

Los últimos años, tan intensos en cambios, han sido testigos de importantes transformaciones de las comunidades campesinas. En este artículo examinaremos el caso de una comunidad –Cajas Chico– en una zona de expansión urbana.

Debido a la construcción de viviendas y al deterioro de la economía, las tierras de las comunidades del valle del Mantaro cercanas a la ciudad más importante de la región –Huancayo– han venido parcelándose. Nos referimos a las comunidades de Ocopilla, Uñas, Batanyacu, Auquimarca y Cajas Chico. Con ello se han modificado igualmente las estrategias laborales de las familias.

Una de las consecuencias de estos cambios es la descampesinización de los comuneros, expresada en el debilitamiento de los valores y normas de comportamiento tradicionales. Estos se van adecuando a un objetivo central: el mejoramiento de sus niveles de vida. Por otro lado, los comuneros abren el abanico de actividades económicas diversas, incluyendo aquellas no vinculadas a la agricultura, generando así nuevas fuentes de ingreso complementario que superan a aquellos provenientes de la actividad agropecuaria.

El territorio de las comunidades ubicadas en las zonas de expansión urbana ha sido parcialmente ocupado por migrantes, y con ellos han llegado también reivindicaciones típicamente urbanas (agua potable, luz eléctrica, campos de recreación, postas médicas, escuelas, etcétera). Es así que el desarrollo urbanístico también juega un papel importante en la redefinición de la comunidad.

Un elemento adicional que interviene en el proceso de redefinición de las comunidades del valle del Mantaro es la intensa aspiración de

1 Este artículo es parte del estudio presentado en el seminario de tesis dirigido por Carmen Rosa Balbuena en la maestría en sociología de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

sus pobladores a convertirlas en distritos, ya que la comunidad no satisface todas sus expectativas. Los comuneros campesinos aspiran, en resumen, a convertirse en ciudadanos.

UBICACIÓN

La comunidad campesina de Cajas Chico está ubicada en el distrito de Huancayo, provincia del mismo nombre, subregión Junín y región Andrés Bello Cáceres, a una altitud de 3,205 msnm. Su clima es seco y varía según la estación. La temperatura fluctúa entre los 15 y los 19 grados.

Limita por el norte con el río Shullcas y el distrito de El Tambo, por el sur con el río Chilca y la comunidad de Auquimarca, por el este con el casco urbano de la ciudad de Huancayo (calle Cementerio), y por el oeste con el río Mantaro y el distrito de Huamancaca Chico.

Cajas Chico está conformada por seis sectores: en la parte norte, Bellaquería y Yauris, en el sur, Huaracancha y Tinya, La Ribera, en el oeste, y, en la parte central de la comunidad, Huaylla.

Por su ubicación, es muy difícil establecer límites claros entre la comunidad y la ciudad de Huancayo. Una caminata desde la plaza de armas de la ciudad hasta el extremo final de la comunidad toma escasamente cuarenta y cinco minutos. Es prácticamente la continuación de Huancayo, con calles, avenidas, parques y viviendas, incluso de tipo residencial.

ANTECEDENTES LA COMUNIDAD Y LA HACIENDA

Existen diversas versiones sobre el origen de la comunidad de Cajas Chico. Trataré de explicar algunas de ellas, agregando una breve opinión al respecto.

La versión oficial de las autoridades comunales y de algunos estudiosos (Canales Fuster) del origen de la comunidad se basa en su título de propiedad. Dicho documento fue inscrito en los Registros de Asuntos Indígenas del Ministerio de Fomento en 1923, y a la letra dice:

«Carlos IV Santa Fe de Jatun Jauja a los cuatro días de Noviembre de 1713 ante la Audiencia de las leyes que son nuestros presidentes y oidores de ella, compareció nuestra señora Catalina Huanca, Procuradora de los Indios Auquimarca, Cajas Chico, Carcaspata, Julcapata, otras tierras cofradiales cedidos por mi señora Catalina Huanca a la Iglesia de Huancas anexo de Huancayo poniendo los lugares cofradías, al padre eterno con la presencia de la señora Catalina Huanca nos presentamos a tomar posesión cumpliendo con lo ordenado por el señor Rey, nuestra majestad de su Real Cédula, en tal virtud pongamos el siguiente lindero. Llegamos a Guaryapata, colindando

con Huancayo torciendo un poco a Vellaqueria a llegar Cajas Chico a topar a rio Tules, de aqui al Mantaro »²

Los delegados indígenas de las comunidades de Auquimarca y Cajas Chico, señores Antonio Rivas y Angelino Sánchez, como integrantes del Comité Central Pro-Derechos Indígenas, presentaron una solicitud de reconocimiento de dichas comunidades ante el Ministerio de Fomento y Asuntos Indígenas con fecha 15 de octubre de 1923. La comunidad campesina de Cajas Chico fue reconocida después de doce años por resolución suprema del 26 de abril de 1935.

Otra de las versiones sobre el origen de la comunidad está basada en algunos personajes de la historia de los huancas o chancas. Uno de sus exponentes es el comunero y dirigente de la Liga Agraria del Centro, don Pedro Jeremías Espíritu. En su folleto sobre la historia de Cajas Chico manifiesta:

«La Comunidad Campesina de Cajas Chico tiene sus orígenes en los ayllus de los Indios Huancas pertenecientes a los Hanan Huanca, cacicazgo de los Apo-Alaya, antecesores de Catalina Huanca, celebre personaje histórico de la región, que legó los terrenos a la comunidad de Cajas Chico. Sin embargo en 1870 el hacendado Lora ocupa ilegítimamente gran parte de las tierras comunales, cometiendo una serie de abusos contra los campesinos. Estos inician una lucha contra la usurpación fundamentándose en los títulos otorgados por la corona española en 1710 y 1804 »³

La versión contraria a las dos anteriores es presentada por un conjunto de comuneros que piden la disolución de la comunidad ante el Tribunal Agrario, para lo cual presentan un documento en el que señalan:

«Antes del año de 1933 no existía la comunidad indígena de Cajas Chico ni de hecho ni de derecho. El lugar que ocupa la comunidad era un paraje o barrio que correspondía a un feudatario Don Leandro Lora y la multitud de pequeños propietarios. Entre ellos no existió nexo ni vínculo que los uniera. No tienen historia, no había vínculo de sangre. Eran propietarios unipersonales y particulares y nada más »⁴

En el valle del Mantaro las haciendas y las comunidades eran partes integrantes de una misma estructura social, pero el sistema de dominación del hacendado o de la comunidad ofrecía diversos matices y grados de intensidad, según las particularidades locales.

2 Extractos de la copia del título de propiedad de la comunidad guardado en los archivos comunales.

3 JEREMÍAS E. Pedro «Historia de Cajas Chico» 1991 (Mimeo).

4 Emilio Romero y otros. documento presentado al juez de tierras en el juicio contra la comunidad en 1970.



En la provincia de Huancayo predominaban las comunidades, pero existían haciendas que colindaban con la ciudad. Entre ellas, la hacienda de la familia Peñaloza, en la parte sur de la ciudad, en lo que hoy son las comunidades o barrios de Ocopilla y de Azapampa, la hacienda Umuto, que en la actualidad es la comunidad de Batanyacu, en la parte noreste de Huancayo, y la hacienda de la familia Lora en la parte noroeste y oeste. Dichos señores, junto con el también hacendado Manchego Muñoz, tenían un gran poder económico y político sobre la provincia.

El hacendado Lora compró el fundo Yauris a don Adrián Nalvarte en 1834, teniendo los siguientes linderos: por el norte, con el camino que va al antiguo molino El Rosario, por el sur, con el antiguo camino al río Mantaro (hoy Prolongación Lima), por el este, con una propiedad de la orden de los Salesianos y la calle Cementerio, y por el oeste, con el río Mantaro.

En dicho fundo el hacendado Lora cultivaba productos de panllevar, como papa y maíz, también se dedicaba a la crianza de ganado, para lo cual contaba con peones que vivían en la hacienda o cerca a ella. Era, como afirma un comunero, un personaje muy prepotente.

«Estas tierras pertenecían al hacendado Lora. Ellos manejaban todo esto, a malas los maltrataban a los pobladores. Ahí es cuando comenzó la inquietud de independizarse de esta esclavitud.»

Con base tanto en estudios realizados sobre el valle del Mantaro y la ciudad de Huancayo, como en informaciones recogidas directamente, se puede afirmar que los orígenes de la comunidad campesina de Cajas Chico no se remontan a la cultura Huanca ni al período colonial, sino que ella fue fundada a principios del siglo XX (en 1923 ó 1935). Diversas razones justifican tal afirmación.

1 El título de propiedad que les entregó la señora Catalina Huanca en representación de Carlos IV, rey de España, era falso, lo que fue probado por el hacendado Lora en el juicio que entabló con la comunidad.

«La Comunidad de Indígenas de Cajas Chico, se valió de títulos fraguados para justificar una invasión en el fundo Yauris efectuado en el año de 1934, título en el que Carlos IV Rey de España, por Cedula Real daba poder a Catalina Huanca para la repartición de las tierras por el año de 1710, fecha esta, en la que Carlos IV no existía pues había nacido 35 años después»⁵

2 Durante las décadas del 10 al 30 las circunstancias políticas eran favorables a la organización de las comunidades.

5 LORA V., Rodrigo «Cajas Chico Comunidad de indios huancas» en diario *El Correo* Lima 27 de mayo de 1972.

«Es solo en el año de 1920 que Leguia, quizás por la presión de los movimientos campesinos, quizás con el propósito de enfrentar a la oligarquía y a los gamonales más tradicionales del interior, reconoció legalmente a las comunidades indígenas»⁶

Como sabemos, el registro de comunidades se abrió en 1926

Por los años 1915 al 1920 se venía gestando un movimiento indigenista impulsado por Pedro Zulen y Dora Mayer, quienes formaron la Asociación Pro-Indígena para la defensa de los campesinos. Uno de los integrantes de dicho movimiento fue Angelino Sánchez quien, junto con Antonio Rivas, organizaron el Comité Central Pro-Derecho Indígena en el valle del Mantaro. Fueron ellos, como hemos visto, quienes presentaron en 1923 la solicitud para el reconocimiento de las comunidades de Auquimarca y Cajas Chico ante el Ministerio de Fomento.

Después de realizar las gestiones, Angelino Sánchez regresó a la hacienda de Lora —vecina a la ciudad de Huancayo—, donde probablemente trabajaba como peón. Promovió la organización de una comunidad campesina entre los peones y los parceleros de los parajes colindantes con la hacienda, para buscar el reconocimiento oficial de la comunidad, y decidió tomar posesión de las tierras de la hacienda de Lora en 1932. Argumentó que el hacendado estaba usurpando las tierras de la comunidad que según los títulos les pertenecían y por el abuso que este cometía contra la gente.

3 Otro motivo que influyó en la constitución de la comunidad fue el riesgo de una guerra con la República de Colombia. En efecto, las fuerzas armadas buscaban un lugar apropiado en las tierras ribereñas del valle del Mantaro para la construcción de una base aérea. El concejo provincial de Huancayo solicitó a don Leandro Lora que cediera su fundo Yauris, a lo que él se negó.

Por ese entonces la comunidad de Cajas Chico estaba en juicio con el hacendado, y aprovechó la ocasión para invadir los terrenos del fundo y cederlos al Estado para la construcción de la base aérea. Así lo atestigua el documento presentado por el exdirigente de la comunidad Emilio Romero, que dice

«Un grupo de habitantes del Barrio de Cajas Chico concientes del peligro que se cernía sobre la República, identificados solo por un sentimiento de patriotismo, invadimos el fundo Yauris y luego de tomar posesión lo cedimos por escritura pública de 24 de Enero de 1933 al Gobierno, ante el notario don Ossian Vega y Gómez, para los efectos de que se construyera la Base Aérea Alferéz Salazar»⁷

6 FLORES GALINDO Alberto «Nuestras paradojas. Capitalismo y tradición» en *Punto Crítico* Nº 1 Lima Fundación Andina 1991

7 Emilio Romero y otros documento citado

El origen de la comunidad fue, pues, el producto del contexto político-social existente entre los años 10 y 30, en el que influyó también la prepotencia del hacendado Lora frente a los peones, especialmente las mujeres, y la minifundización de la tenencia de la tierra. Como lo señala Manrique

« a las comunidades existentes se vienen añadiendo año a año nuevos grupos campesinos que optan por un tipo de organización comunal, a partir de las antiguas ex-haciendas tradicionales»⁸

LA COMUNIDAD FICTICIA INSTRUMENTO PARA LA INVASIÓN

Existen muchas comunidades campesinas en diferentes regiones del país que tienen tradiciones, mitos y costumbres que se han ido construyendo a lo largo de muchos años, sobre el trabajo colectivo y las relaciones de reciprocidad entre sus miembros, pero muchas otras comunidades no tienen esas características.

En el valle del Mantaro el desarrollo e incremento de las comunidades campesinas no se debió a una tradición andina sino, paradójicamente, a la individualización de la propiedad de la tierra. Se recurría a las instituciones del Estado para buscar su reconocimiento como comunidad, para obtener así beneficios. En el caso de Cajas Chico, después de conseguir su reconocimiento legal, el fundo Yauris fue invadido, y se dio comienzo a innumerables juicios, primero con el hacendado Lora y posteriormente con los propios exdirigentes.

En 1940 la Corte Suprema falló a favor de Leandro Lora, quien trató de expulsar a los comuneros. Ante dicho fallo la comunidad solicitó al gobierno la expropiación de los terrenos del fundo. Fue así que con fecha 20 de agosto de 1941 el gobierno resolvió la expropiación, pero sólo de 26 9 hectáreas.

«La Comunidad de Cajas Chico, de la provincia de Huancayo, acude al Gobierno, mediante sus personeros, solicitando que se expropien unos terrenos en la indicada provincia, cuyo dominio ha estado en litigio entre don Leandro Lora y la citada comunidad, que no es indispensable expropiar la totalidad de los terrenos que fueron objeto del juicio entre la comunidad y don Leandro Lora, sino los que alcancen a satisfacer únicamente las necesidades de las familias indígenas que quedan sin hogar y sin tierras. Se decreta Declarar de utilidad pública la adquisición a favor de la Comunidad de Cajas Chico del lote de terreno, pagando la citada Comunidad, el valor de las tierras íntegramente. Los terrenos que en virtud de la expropiación adquiere la comunidad de Cajas Chico constituirán su patrimonio rústico.»⁹

8 MANRIQUE Nelson «Etnes regionales y autoridades tradicionales» en revista *Mundo Andino* Lima SERPO 1984

9 Archivos de la comunidad Resolución suprema de expropiación

El valor de las tierras ascendía a la suma de S/ 30,493 10 Como no existía economía comunal, para adquirir las tierras se reunieron cincuenta y cuatro vecinos y peones del lugar, quienes asumieron el papel de comuneros Por tanto, dichos comuneros pidieron al gobierno la parcelación y división del terreno expropiado —«en nuestra condición de copropietarios solicitamos asignación de lotes a cada uno de nosotros»—, obteniendo la resolución suprema de 13 de setiembre de 1946 por la cual se aprobó la parcelación de las tierras de la comunidad de Cajas Chico entre sus miembros Como podemos comprobar, el reconocimiento de la comunidad sirvió como un instrumento legal para la invasión y expropiación del fundo Yauris, y como corolario de esta acción las tierras fueron parceladas en lotes según la cantidad que aportó cada miembro «Legalmente» —declara uno de los miembros— «lo que ha habido entre nosotros ha sido una asociación de propietarios de tierras, con disfraz de comunidad »

Desde el reconocimiento y posterior invasión del fundo Yauris hasta mediados del año 50, la comunidad campesina de Cajas Chico se dedicó totalmente a la agricultura, produciendo sobre todo cultivos de panllevar Uno de sus comuneros nos lo explica

«Cuando ya tenía uso de razón, Cajas Chico no era lo que es hoy día Para empezar, por ejemplo, era un pueblo bastante agrícola Yo recuerdo cuando a veces se sembraba mas papa, aquí se sembraba papa, maíz, las habas, la arveja, trigo y cebada mas que nada »

Los comuneros hoy día

Para poder explicar algunos hechos vamos a utilizar los datos de una encuesta realizada por el autor a 250 jefes de familia, muestra que representa al 10% de las familias de la comunidad de Cajas Chico

En los años 50, algo menos de la mitad de los pobladores tenían como ocupación principal la agricultura, seguida de la artesanía (15%) Esto se debe a varios motivos

En primer lugar, la mayoría de comuneros venían de ser peones agrícolas de la hacienda de Lora, por lo que su única ocupación era la agricultura o la ganadería, mientras que los pobladores que habían trabajado en la hacienda se dedicaban a la agricultura y a la artesanía, en particular a la confección de sombreros

El otro motivo era que la comunidad tenía que demostrar ante el Tribunal Agrario que las tierras expropiadas estaban dedicadas a la producción agrícola y por ende llevaban una vida comunal, tanto en la actividad productiva como en cuanto a la administración

El hecho de no tener antecedentes como comunidad campesina, la posterior parcelación de las tierras invadidas entre cincuenta y cuatro personas y el consecuente desarrollo de la actividad agrícola casi

forzada y en forma individual, sin hacer una vida comunitaria, y el no contar con tierras comunales, nos dan elementos para señalar que la comunidad campesina de Cajas Chico se convirtió en un instrumento eminentemente legal para que los comuneros pudieran conseguir beneficios individuales mas no colectivos, por lo cual se diferencian sustancialmente de las comunidades típicas que tienen su tradición, costumbres y desarrollan una vida colectiva

Por ello nos atrevemos a afirmar que algunas comunidades del valle del Mantaro se formaron artificialmente para justificar intereses particulares de los campesinos, son, como la de Cajas Chico, «comunidades ficticias» o «comunidades postizas»

Dicha afirmación es corroborada por Flores Galindo

« en diversos puntos del país los campesinos buscaron títulos de propiedad, comenzaron a reconstruir los linderos de sus tierras y muchas veces a inventar una memoria histórica que no existía. Es decir terminaron inventando comunidades campesinas en lugares donde no habían existido reducciones de Toledo y donde legalmente no había existido comunidad, en la costa, pero sobre todo en la sierra y aun más en la sierra central del país»¹⁰

Los mismos comuneros que pidieron el reconocimiento de la comunidad de Cajas Chico ante el Ministerio de Fomento y Asuntos Indígenas, solicitaron al Tribunal Agrario, en 1970, la disolución de Cajas Chico con los siguientes argumentos

«Resulta que a partir de mil novecientos cincuenta, dado el vertiginoso progreso comercial, industrial y urbano de la ciudad de Huancayo, nuestra comunidad campesina ha sufrido cambios radicales al extremo que en la actualidad no reúne los requisitos exigidos para considerarse como comunidad campesina. En efecto, actualmente el territorio comunal se encuentra íntegramente dentro de la zona urbana de Huancayo y sus tierras en la práctica son terrenos urbanos y ya no rústicos»¹¹

El pedido de disolución tenía como objeto hacer posible la venta de los terrenos de la comunidad adquiridos por expropiación, o su subdivisión entre los hijos, cambiando su uso de agrícola —condición señalada explícitamente por la resolución de expropiación— a vivienda

Estos cambios de uso de las tierras se debieron a dos razones

Primero, a que la ciudad de Huancayo ingresaba a un proceso rápido de desarrollo urbano, transformando la vida de las comunidades vecinas. Cajas Chico fue particularmente afectada, pues su estructura comunal era muy débil (al no contar con tierras comunales, no existían

10 FLORES GALINDO A. «Nuestras paradojas» ob. cit.

11 Nazario Mendoza y otros documento presentado al Tribunal Agrario 1970

faenas colectivas y, por tanto, los niveles de participación de los comuneros en la vida de la comunidad eran nulos)

Segundo, a que el proceso migratorio que soportó la ciudad de Huancayo por los años 70, proveniente de pueblos aledaños y de otros departamentos, también afectó a la comunidad de Cajas Chico. Esto motivó a los comuneros a poner en venta sus terrenos, como lo afirma uno de sus pobladores

«A los visitantes que ahora se han radicado aca, bueno tengo mas o menos entendido, por lo menos unos quince a veinte años han venido poco a poco, habia personas aqui en el barrio que han comenzado a vender sus terrenos ya sea por necesidad o quien sabe, y ahí es donde empezo practicamente la invasion de los foraneos. Ahora practicamente los hijos netos ya son muy pocos, ahora hay mas personas de afuera en Cajas Chico, se ha convertido en una metropoli, entonces de la comunidad ya no queda nada »

Pero por otro lado, las autoridades se han aferrado al reconocimiento legal de la comunidad, quizá compelidos por un sentimiento romántico «la comunidad» —señala un comunicado en 1970— «no morirá. La decisión unánime de todos los comuneros de Cajas Chico es defender su comunidad, si es posible hasta con la vida »

Podemos hacer algunas preguntas. ¿Qué acción común desarrolla la comunidad? ¿Cumple con los requisitos generales de una comunidad campesina «típica»?

Uno de los rasgos característicos de las comunidades campesinas es que las actividades colectivas para beneficio comunal tienen una gran importancia. En Cajas Chico estas no existen o son mínimas.

De acuerdo con la encuesta que hemos realizado en la comunidad, el 25% de la población que afirma participar en actividades comunales lo hace para satisfacer intereses individuales. «Aquellos señores de Huaylla, Tinya, que mantienen o quieren que siga la comunidad es por interés nada más, por otra cosa no lo veo » Podemos afirmar que en Cajas Chico no existe un espíritu comunal que integre a los comuneros.

La ocupación económica de los pobladores comenzó a cambiar radicalmente a partir de 1970, entre otras razones porque las áreas de tierras cultivables se redujeron drásticamente en favor de la construcción de viviendas para migrantes y para los propios comuneros. La actividad agropecuaria como ocupación principal comprometía, según la encuesta, a sólo el 10% de los comuneros, mientras que el 85% restante se dedicaba a otras actividades, principalmente urbanas.

Desde sus inicios, la comunidad careció de tierras comunales, todas eran de propiedad privada. Sin embargo, los comuneros hablan de unas tierras comunales. En realidad, se refieren a aquellas que se encuentran a orillas del río Mantaro y que, siendo ribereñas, son por ley de

propiedad del Ministerio de Agricultura Los comuneros utilizan esa faja marginal de tierras para el relleno sanitario y para recoger recursos naturales del río

En cuanto a las faenas comunales, es curioso que el 33 5% manifieste que estas no existen mientras el 39 5% afirma lo contrario Esta contradicción se debe probablemente a que un grupo de los entrevistados considera faena comunal a los trabajos realizados por los comités de desarrollo para la instalación de agua y luz, o los trabajos de limpieza de acequias realizados por los comuneros miembros del comité de regantes, aun cuando la directiva comunal no participa en los trabajos mencionados En palabras del teniente gobernador «Bueno, los que desarrollan son un sector de los que tienen sembrío, están agrupados en una junta de regantes la parte alta y la parte baja, son las únicas faenas comunales que se puede decir »

Por el contrario, el presidente del Comité Pro-Agua y Desague de Cajas Chico afirma enfáticamente

«Desde que llegué nunca he conocido una faena comunal Justamente en esos terrenos que ha ganado la comunidad y que han sido adjudicados por el juez de tierras, ahí hubiéramos hecho faena, sembrando, sin embargo, no ha habido, no funciona la comunidad »

COMUNIDAD, HABILITACIÓN URBANA Y MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA MATERIAL

En la readecuación de la comunidad a la vida urbana juegan tres elementos importantes los migrantes, conocidos como «foráneos», las instituciones públicas, principalmente la municipalidad, y los hijos de los comuneros que desean y buscan progresar en la ciudad

En 1972 las autoridades de la comunidad invadieron algunos lotes de don Emilio Romero, exautoridad de la misma, argumentando que, según la resolución de expropiación, dichos terrenos pertenecían a Cajas Chico Para poder sufragar los gastos del juicio, las autoridades recurrieron a los trabajadores del mercado mayorista de Huancayo, ofreciéndoles algunos lotes para la construcción de viviendas Nos relata un comunero «Un día las autoridades fueron al mercado a ofrecer terrenos, entonces, de la noche a la mañana, invadieron esos dos lotes, y amaneció con una invasión » Los trabajadores del mercado se convirtieron así en los primeros invasores, constituyendo un barrio urbano-marginal en Huancayo

Este hecho es muy importante, porque dio inicio al proceso de readecuación de la comunidad, fueron ellos, conjuntamente con los migrantes que compraron terrenos para viviendas, quienes se agruparon

en comités de desarrollo¹², al margen de la organización comunal, y lucharon por conseguir los servicios urbanos más elementales

En la ciudad de Huancayo el proceso de migración ha tenido tres etapas bien marcadas. La primera fue la de los años 50, estimulada por la instalación de algunas industrias, particularmente textiles, y el desarrollo de artesanías, como la de sombreros y otros.

La segunda tiene lugar en los 70, cuando Huancayo consolida su carácter de ciudad comercial.

«La migración a Huancayo no estaría condicionada por una demanda industrial de mano de obra, sino por la posibilidad de crear puestos de trabajo o la de emplearse transitoriamente en pequeños talleres con la expectativa de independizarse. En los dos casos que hemos descrito, los puestos de trabajo se crean, o se consiguen a través de los parientes»¹³

La tercera ola migratoria, ocurrida a partir de 1985 y que continúa en la actualidad, es forzada por la intensidad de la violencia política en ciertas áreas. Los migrantes que se asientan en la comunidad proceden principalmente del departamento de Huancavelica y de los distritos de Chongos Alto, Chicche y Chacapamapa, de la provincia de Huancayo.

La etapa que nos interesa es la segunda, pues en ella se dio la más importante demanda por nuevas viviendas. Los migrantes compraron terrenos para construirlas, incluyendo la comunidad de Cajas Chico, la que se convirtió en una comunidad «dormitorio».

El origen de los migrantes a la comunidad es diverso. El 36.5% proviene de las provincias del departamento de Junín, y el 25.5% de los distritos de Huancayo, sólo el 18.5% viene de otros departamentos. La concentración de pobladores del departamento en la ciudad de Huancayo se debe a la cercanía de sus pueblos, a los que pueden volver en épocas de siembra y cosecha.

En el momento de hacer la encuesta, aun el presidente de la comunidad era migrante. «He llegado el año 1982 a vivir aquí» —nos cuenta— «Compré un terreno, desde ese entonces con mis propios recursos construí mi casa y comencé a vivir en Cajas Chico». También lo es el presidente de los comités de agua y desagüe de Cajas Chico. «Llegué a comprar este terreno antes que pase la avenida Catalina Huanca en 1961 y luego, en 1971, hice mi casa, desde ahí yo radico en el barrio».

El resultado de los procesos descritos es que el 70% de las tierras de la comunidad está destinado a vivienda, mientras que a la agricultura se dedica sólo el 11.5%.

12 Los comités de desarrollo son agrupaciones que buscan el acceso a los servicios principalmente luz, agua y desagüe.

13 DE LA CADENA Mansol «Comuneros de Huancayo. Migración campesina a ciudades serranas» Documento de Trabajo N° 26 Lima IEP 1988.

Desde hace ya algunos años, la municipalidad de Huancayo considera a la comunidad como área de expansión urbana

«Cumpló con informar que los terrenos de la Comunidad de Cajas Chico, cuyos límites son por el norte el río Shullcas, por el sur el río Chilca, por el oeste el río Mantaro y por el este el área urbana actual de Huancayo, se encuentran señalados como áreas de expansión urbana en el plan Regulador de Huancayo aprobado por R M N° 643-f del 29-10-60 y ratificada en el plano de Expansión Urbana efectuado en 1966, actualizado en 1984 »¹⁴

El proceso de habilitación urbana en la comunidad ha sido muy intenso el 50.5% de las viviendas cuenta con los servicios básicos completos, el 81.6% tiene luz eléctrica. Sólo el 14.3% carece de estos servicios urbanos básicos. El 72.4% de los entrevistados cuenta con servicios de alumbrado público, de transporte urbano, de correo y teléfono y con un hospital (el Daniel Alcides Carrión), el 26.6% manifiesta carecer de todos estos servicios.

Estos logros se han debido en gran parte a la iniciativa de los migrantes, quienes se organizaron en comités de desarrollo o comités vecinales por cuadras. «Si no fuera por los migrantes, cómo sería este pueblo» –nos dice uno de ellos– «Prácticamente ahorita hubiera sido un desastre. Yo compré mi terreno pensando que por esa alta tensión pasaba corriente. No tenía agua, desagüe, nada. Por ahí nos organizamos y salió la inquietud de trabajar. Los foráneos organizamos la junta vecinal y hasta ahora seguimos trabajando »

La comunidad se ha convertido, en la práctica, en una zona de expansión urbana. Y ello contra la voluntad de sus autoridades, que siguen manifestando que Cajas Chico es una comunidad porque tiene reconocimiento legal y es autónoma.

DE COMUNEROS A POBLADORES LA «DISTRITALIZACIÓN» DE CAJAS CHICO

En esta parte quisiéramos analizar las percepciones de los comuneros sobre el futuro de su familia y de la comunidad. Tomaremos como referencia la propuesta de Nugent, para quien los pilares de la identidad moderna en el Perú son la ciudadanía pobre y la cuestión de los géneros.

La gran mayoría de las personas que viven en la comunidad buscan su progreso y el de sus hijos por varios medios, entre ellos la educación.

Los estudios realizados en otras comunidades campesinas señalan que el acceso de los comuneros a la instrucción primaria es muy bajo.

¹⁴ Informe técnico que se encuentra en los archivos de la comunidad y que ha sido realizado en 1989 por la Oficina de Planeamiento Urbano del Municipio Provincial de Huancayo.

El porcentaje es aun menor entre las mujeres, cuyo índice de analfabetismo es alto, en parte debido a la concepción difundida en la familia de que los hombres son los que deben tener educación para estar en capacidad de sostener económicamente su hogar

Pero en el caso que estamos analizando, que corresponde a una comunidad en proceso de adecuación a la vida urbana, la situación es muy diferente. El 40% de los comuneros tiene educación secundaria, y el 25% educación superior. El porcentaje de comuneros que no tiene instrucción es bastante reducido: 4.5%. Las diferencias entre los sexos no son significativas.

La educación que han recibido y que hoy reciben sus hijos la han realizado en centros educativos de la ciudad. Un 68.8% de la población prefiere mandar a sus hijos a las escuelas de Huancayo, por la cercanía, por la pobre calidad de la enseñanza impartida por los profesores de las escuelas de la comunidad y, por último, porque la mayoría de las familias vincula el progreso con las relaciones que establecen sus hijos en sus centros educativos. Un comunero lo expresa con las siguientes palabras:

«Bueno, en realidad, valgan verdades, porque el colegio está un poquito abandonado, mejor dicho en la escuela prácticamente no hay control de las mismas autoridades, se ha podido ver de que los profesores están vagando otro porque nosotros siempre pretendemos que nuestros hijos tengan pues otro ambiente, que no sean como nosotros, que hemos vivido aislados aquí en Cajas Chico, que ellos busquen otras relaciones, conozcan influencias, otros amigos.»

Mientras para las autoridades de la comunidad la identidad comunal surge gracias al cumplimiento de las leyes (el reconocimiento legal de la comunidad), para los pobladores la identidad se construye a través del reconocimiento de las diferencias y de los otros.

La relación permanente que tienen los comuneros y foráneos y sus hijos con la ciudad hace que ellos vayan cambiando su identificación cultural y organizativa con la comunidad. Así va naciendo la identidad de «poblador» o, en palabras de Nugent, de «ciudadano», que busca involucrar a todas las personas, sean comuneros o migrantes, en la construcción de un proyecto de desarrollo urbano.

Creemos que la discusión sobre la identidad comunal entre los comuneros y los foráneos tiene como fondo una concepción conservadora fundamentalmente entre las autoridades, cuando señalan:

«Los mismos comuneros dicen que ya no son comuneros y no quieren ser comuneros. Pero esa palabra no se le debe quitar, es por el tiempo ancestral que uno tiene viviendo en la comunidad.»

O,

«Así cualquier familia que tiene un poco de dinero piensan que van a tener mejor rozamiento en la ciudad, abundante desarrollo, así están dando mal ejemplo padres a hijos »

El comunero común y los migrantes tienen, de su parte, una concepción distinta de progreso y de cambio Veamos lo que declara uno de ellos

«Mira, para ser franco mis hijas han sido criadas en otro ambiente Marita por ejemplo, a esa chica no le nace absolutamente la agricultura, ni el negocio Ella quiere ser algo, progresar, o sea que su mira es una profesión A mis hijas siempre les he inculcado de que no traten de ser como uno, que sean algo mejor »

Algunos pobladores empiezan a confrontar ideas y plantean que las autoridades deben cambiar su modo de pensar, como lo sugiere un migrante

«En tal sentido, es necesario modelar nuestros conceptos y acciones, evitando en lo posible el chauvinismo comunitarista campesino retrogrado y ciego, que lo único que propicia es el mantenernos estancados, sin desarrollo, pues tenemos que aceptar que estamos habitando en una zona definitivamente de expansión urbana »

Por último, el siguiente testimonio grafica lo antes señalado por los que tienen la idea de progreso

«En el seno de la comunidad sus habitantes ya no guardan el mismo rasgo social ni cultural, porque en ella habitan un mayor número de personas que no son campesinos sino ciudadanos de la clase media tales como profesionales liberales, técnicos, profesores, comerciantes, industriales »¹⁵

En cuanto a la organización comunal, esta ha venido perdiendo legitimidad ante los pobladores En la última elección comunal, llevada a cabo en abril de 1991, participaron escasamente 250 electores, que representan al 10% de las familias de la comunidad

La mayoría de los pobladores se han venido organizando de diversas maneras las mujeres en los clubes de madres, comités del vaso de leche, comedores populares y talleres de producción, los comuneros en general en los comités de desarrollo por cuadra, que formaron el comité vecinal Ninguna de estas organizaciones depende de las autoridades comunales

15 «Absurdo comunerismo campesino» en *El Poblador* N° 3 Huancayo 1989

Las diversas organizaciones que trabajan en la comunidad juegan un papel importante para el cambio de institucionalidad de Cajas Chico, de acuerdo con la realidad y no con un romanticismo congelado. El 42% de la población encuestada plantea que Cajas Chico debe ser distrito, 27.3%, barrio de Huancayo, y comunidad urbana, el 14.6%. En total, el 85% ya no quiere que se considere a Cajas Chico como una comunidad campesina.

«Cajas Chico debe ser en este momento distritalizado, porque en verdad Huancayo, recién con la pavimentación de la avenida General Muñiz, está revirtiendo toda la cantidad de contribuciones que nosotros hemos dado al Concejo de Huancayo, porque anteriormente no tuvimos ninguna clase de obras.»

La confusión que tienen las autoridades comunales consiste en creer que la municipalidad, como institución, promueve el desarrollo urbano en Cajas Chico porque quiere cobrar impuestos. No llegan a percibir que la habitación urbana fue hecha por los mismos pobladores, porque ellos quieren progresar e identificarse con el desarrollo de la ciudad de Huancayo.

En la actualidad la población de Cajas Chico está trabajando en la perspectiva de constituirse en distrito, para lo cual viene teniendo conversaciones con los pobladores del barrio de Yanama y la comunidad de Auquimarca.

Para concluir, me atrevo a plantear que las comunidades campesinas están pasando por procesos de cambio muy interesantes pero que son poco tratados o estudiados, por dos motivos: el primero, porque la violencia política no permite la realización normal de investigaciones de campo, y el segundo, porque quienes tienen como objeto de investigación a las comunidades conservan aun una imagen muy prejuiciada de ellas.

Iván Hinojosa¹

ENTRE EL PODER Y LA ILUSIÓN: POL POT, SENDERO Y LAS UTOPIÁS CAMPESINAS

Si alguien quisiera imaginar un gobierno de Sendero Luminoso en el Perú terminaría evocando, sin mayor esfuerzo, la tragedia causada por Pol Pot y el *Khmer Rouge* en Camboya² en los años 70. La imagen de una dictadura antimoderna, antiurbana y genocida en la que un partido maofista pugnase, a fuerza de terror y dogmatismo, por convertir a una hipotética «República Popular del Perú» en el nuevo faro de la revolución mundial, luce como calco y copia de la experiencia de Kampuchea Democrática entre 1975 y 1978. Hay sin embargo, a pesar de ciertos rasgos comunes, muchas diferencias entre Sendero y el *Khmer Rouge*, sobre todo porque el Perú y Camboya difieren en múltiples aspectos que van desde su geografía e historia hasta el grado de desarrollo de su aparato estatal, su economía, el tamaño de su sociedad civil o su perfil demográfico.

Aun así, el análisis del experimento polpotiano permite discutir los orígenes, desarrollo y perspectivas de Sendero Luminoso. En las páginas que siguen se debate las similitudes y diferencias entre el *Khmer Rouge* y Sendero Luminoso. Para ello se reseña la experiencia camboyana, se analiza al Partido Comunista de Kampuchea—conocido como *Khmer Rouge*— y se concluye con una discusión de las características de Sendero a la luz del caso polpotiano. Previamente, y a manera de excusa metodológica, debe aclararse que es imposible una comparación total debido a que resulta difícil acceder a documentos internos del *Khmer Rouge* y a que, a diferencia de este, Sendero Luminoso no ha gobernado el Perú.

1 Agradezco el apoyo del Consejo de Estudios Avanzados en Paz y Cooperación Internacional (CASPIC) de la Universidad de Chicago así como los comentarios y sugerencias de Friedrich Katz, Gonzalo Portocarrero, José Luis Remique y Antonio Zapata. Los juicios aquí expuestos son empero de mi entera responsabilidad.

2 Camboya es la traducción española del término khmer Kampuchea. El khmer es el idioma que se habla en dicho país y también el nombre del grupo étnico originario y mayoritario. *Khmer Rouge* es el apelativo introducido por el príncipe Sihanouk para referirse indistintamente a los comunistas camboyanos.

EL PAÍS DE LOS KHMER

El espacio físico

Para la mayoría de peruanos, Camboya es un país remoto y casi imposible de ubicar en un mapa al primer intento. La sola mención de su nombre sugiere un gran atraso político, social y económico frente al relativamente moderno Perú, a tal punto que antes de 1980, por ejemplo, no hubiese tenido mayor sentido compararlos. En efecto, Camboya es un pequeño país de Indochina de 181,000 kilómetros cuadrados —el tamaño de lo que fuera la región Inka (Apurímac, Cusco y Madre de Dios)— extendidos en un territorio prácticamente encerrado por sus vecinos (Tailandia, Laos y Vietnam). Su capital, Phnom Penh, está ubicada en la parte sur del país, a orillas del río Mekong y muy cerca de la frontera con Vietnam³

Según el censo nacional de población de 1962 —el único que merece ser considerado tal—, Camboya tenía hace treinta años algo menos de seis millones de habitantes y una importante tasa de crecimiento demográfico⁴. De esta manera, para inicios de la década del 70 las tres cuartas partes de la población tenían menos de treinta y cinco años y más de la mitad no llegaban a los veinticinco. Por otro lado, Camboya era —y continúa siéndolo— un país fundamentalmente rural en el que hasta los años 70 solamente uno de cada diez pobladores vivía en centros urbanos de más de diez mil habitantes. En suma, un país de jóvenes, campesinos y escasos espacios urbanos⁵.

No obstante dicho patrón de crecimiento, Camboya presentaba una reducida presión demográfica —dentro de estándares asiáticos— sobre las tierras de cultivo, aunque sí cierta concentración en torno de las zonas mejor irrigadas de los llanos centrales en un país de suelos mayormente pobres y mínimo acceso a tecnología. Por otro lado, los campesinos no tuvieron que luchar contra grandes terratenientes porque la gran propiedad era casi inexistente. En realidad, salvo contadas excepciones, la feudalidad no era el rasgo dominante en las relaciones productivas. Obviamente, existían diferencias y enfrentamientos en el

3 Pueden verse descripciones geográficas en Migozzi, Jacques *Cambodge Faits et Problemes de Population*. Paris: Centre National de la Recherche Scientifique, 1973, y con algunas reservas ideológicas, en Russell Ross editor *Cambodia: A Country Study*. Washington DC: Library of Congress Federal Research Division, 1987.

4 Según el Institut National de la Statistique et des Recherches Economiques, la población exacta era de 5'728,771 habitantes (véase *Résultats finals du recensement général de la population 1962* [Phnom Penh] INSRE 1966). Sobre la calidad y los datos del censo, ver el capítulo dedicado a Camboya en DOMSCHKE, Elaine y Doreen GOYER *The Handbook of National Population Censuses Africa and Asia*. Westport Conn: Greenwood Press, 1986.

5 El 9.5% de la población total vivía en centros urbanos de más de 10,000 habitantes, el 7.1% en localidades «semiurbanas» (entre 2,000 y 10,000 habitantes) y el 83.4% en poblaciones rurales de menos de 2,000 personas (véase Migozzi, J. *Cambodge*, ob. cit. p. 36).

campo camboyano. Así, el sostenido desarrollo del campesinado medio creó rivalidades con los sectores más pobres⁶

Las elites sostenían su poder en la exportación de productos agrícolas —principalmente el arroz— subsidiados por la sobreexplotación del campesinado. Luego de la Segunda Guerra Mundial se incrementó el peso de este recurso sobre los ingresos fiscales. Dichos productos eran vendidos a las diversas fuerzas beligerantes en Indochina, primero en la guerra de independencia vietnamita (1946-1954) y posteriormente en el conflicto entre Vietnam del Norte y Vietnam del Sur, en especial desde la intervención directa norteamericana (1965-1975). No sorprende, por ello, que los grandes enemigos del campesinado fueran, más bien, los intermediarios y prestamistas, principalmente chinos, que desde las ciudades proveían el crédito para las operaciones mercantiles en el campo camboyano.

La historia

La historia camboyana tiene muy poco que ver con la peruana. En realidad, Camboya es un producto de la expansión colonial francesa que «inventó» el país a partir de fines de siglo XIX. Hasta entonces lo que existía era un conglomerado de pueblos de la raza khmer que habitaban la península de Indochina confundidos con otros grupos que dieron origen a lo que hoy se conoce como Vietnam, Tailandia y Laos. Los khmer tenían en común el descender del antiguo imperio «Angkor», que dominó buena parte del sudeste asiático entre los siglos XII y XIII de nuestra era, dejando a su paso una serie de restos monumentales que han resistido catástrofes naturales y humanas. Luego de la caída de Angkor, el país de los khmer fue simplemente un pequeño reino que ni siquiera poseía soberanía sobre todos los khmers de Indochina.

Los franceses «crearon» los países de la Indochina francesa en el siglo pasado. Empezaron por aislarlos del reino de Siam (Tailandia) que quedaba fuera de sus dominios y por ubicar a Vietnam como la base de su edificio colonial en la región. Luego, delimitaron las diferencias nacionales y escribieron las historias oficiales de cada uno de los países. De esta manera, sabios franceses descifraron las inscripciones de los antiguos templos de Angkor —las que, ciertamente, ningún camboyano de la época lograba entender. Dichas historias oficiales aseguraron la continuidad del gobierno colonial al explicar a los indochinos, principalmente a los khmers, que su antigua soberanía se había perdido por las invasiones de los países vecinos, especial-

6 Los estudios históricos sobre el agro de Camboya son más bien escasos. Un estado de la cuestión puede consultarse en la introducción de Ben Kiernan a *Peasants and Politics in Kampuchea 1942-1981*. Londres: Zed, 1982, editado por él mismo con Chanthou Boua.

mente Vietnam Camboya se convirtió en un protectorado francés en 1863 y, a diferencia del anterior, no tuvo que librar una guerra de liberación para obtener su independencia, sino que esta le fue concedida al reconocérsele su monarquía. Para facilitar dicha salida negociada, sin embargo, fue necesaria la derrota previa de los movimientos nacionalistas khmer⁷

La historia de Camboya independiente, iniciada a fines de 1953, estuvo marcada por las reformas introducidas por el príncipe Norodom Sihanouk y por su política internacional, caracterizada por preservar la neutralidad en la convulsionada Indochina⁸. Jugando a ser el «príncipe socialista», Sihanouk se embarcó en un ambicioso programa de expansión de la educación secundaria y superior. La educación en Camboya había estado tradicionalmente a cargo de monjes budistas que impartían rudimentos de lectura y escritura a una pequeña parte de la población masculina. Dicho patrón dejaba como únicas personas instruidas a los miembros de las elites urbanas que accedían a los escasos centros de Phnom Penh –y, luego, de Vietnam– o, por el contrario, se preparaban para ser monjes budistas. Debido a ello, muchos de los líderes políticos nacidos antes de la década del 20 poseían dicha formación.

Las autoridades coloniales francesas vieron siempre a Camboya como la periferia de Vietnam, cosa crudamente cierta en lo referente a la educación. Los modelos pedagógicos franceses eran recibidos de las adaptaciones vietnamitas. A pesar de ello, hubo un antigua presión por expandir el acceso a la instrucción. Sihanouk cedió a las demandas abriendo la posibilidad de una movilidad social ascendente para los campesinos que anhelaban alcanzar el supuesto bienestar de las ciudades. Ante la ausencia de prioridades claras para el desarrollo del país, los jóvenes se orientaron mayoritariamente a las carreras de letras que preparaban para los puestos en la burocracia estatal. De esta manera, en un país campesino como Camboya solamente el 1% de sus estudiantes estaban matriculados en carreras técnicas vinculadas de alguna manera a la agronomía. La norma parecía ser, simbólicamente, no regresar al campo.

En términos concretos, las cifras del despegue de la educación más allá de la escuela primaria son elocuentes. En 1933 se había creado el primer colegio secundario en Phnom Penh, el Liceo Sisowath. Para 1953 había ocho colegios secundarios con 2,700 alumnos. En 1962 ya

7 Una buena introducción a la historia camboyana es la de David Chandler *A History of Cambodia* Boulder Westview Press, 1992 2ª edición y sobre la discusión en torno al colonialismo francés y el nacionalismo indochino, ver el capítulo 7 de ANDERSON Benedict *Imagined Communities Reflections of the Origins and Spread of Nationalism* Londres Verso 1990

8 Sihanouk fue coronado rey por los franceses en 1941. En 1955 abdicó en favor de su padre quedando él como príncipe y obteniendo así mayor autonomía para intervenir activamente en política.

eran 54 y 27,000 los estudiantes. El número de centros educativos llegó a 200 en 1967 y el de alumnos matriculados subió a 150,000. Con las universidades ocurrió algo similar. Hasta antes de los años 50 no hubo una sola en el país, por lo que los estudios superiores eran cursados en las escuelas francesas de Vietnam (el mismo príncipe asistió a una de ellas). Sihanouk introdujo una alternativa significativa al facilitar becas de estudios en Francia. Posteriormente, en 1962, abrieron sus puertas tres universidades en Camboya, que aumentaron a nueve en 1968, con un total de 11,000 estudiantes. Como es usual en contextos de expansión acelerada del sistema educativo, la profesión preferida era educación, porque garantizaba un puesto de trabajo de prestigio y a la vez un buen sueldo (cien dólares) que triplicaba a los apenas treinta de su equivalente tailandés⁹.

Todo fue distinto para Sihanouk y Camboya a partir de 1965, cuando las tropas estadounidenses ingresaron a la guerra de Vietnam para luchar contra el Vietcong. Sihanouk rompió relaciones diplomáticas con los Estados Unidos pero bregó incansablemente para conservar la neutralidad a la vez que sacaba partido de la situación exportando alimentos y facilitando la circulación de viveres y pertrechos militares para las tropas del Vietcong que peleaban en Vietnam del Sur a través de la famosa vía de suministros «Ho Chi Minh» que utilizaba el territorio camboyano. Sihanouk había establecido alianzas inimaginables con países de intereses tan diversos como Francia, Vietnam, China, la Unión Soviética o Corea del Norte para evitar que su país fuese arrastrado a las guerras de Indochina.

Camboya enfrentaba, sin embargo, sus propios problemas internos. Adecuándose a los vientos socialistas que soplaban en la región durante los años 60, y sobre todo para aislar a sus opositores de derecha y neutralizar a los de izquierda (según él, los *Khmer Bleu* y *Khmer Rouge* respectivamente), Sihanouk había emprendido una agresiva política de nacionalizaciones y expropiaciones de empresas y capitales extranjeros a la vez que invitó a conocidos izquierdistas a su gobierno. Las medidas fracasaron muy pronto por ineficiencia y corrupción, creando descontento y empobrecimiento en el campo, al tiempo que hicieron depender más a Camboya de las posibles ganancias obtenidas de su neutralidad en la guerra de Vietnam. Finalmente, Sihanouk decidió reprimir violentamente las protestas de sus antiguos aliados izquierdistas, que fueron empujados a la clandestinidad y a la lucha armada¹⁰.

9 KIERNAN Ben *How Pol Pot Came to Power. A History of Communism in Kampuchea, 1930-1975*. Londres Verso 1985 pp XIII-XIV y VICKERY Michael *Cambodia 1975-1982*. Boston South End Press 1984 p 20.

10 CHANDLER, David *The Tragedy of Cambodian History. Politics, War and Revolution since 1945*. New Haven y Londres Yale University Press, 1991, capítulo 9.

En 1970 Sihanouk fue derrocado por el general Lon Nol, quien abolió la monarquía, creó un régimen republicano y se alió con los Estados Unidos en contra del Vietcong. Sihanouk se unió a las clandestinas fuerzas izquierdistas que habían insurgido contra él para formar el Frente Unido Nacional de Kampuchea (FUNK) y derrocar al usurpador que, con apoyo norteamericano, cumplía el doble objetivo de facilitar la agresión contra los guerrilleros vietnamitas y derrotar a la subversión interna del *Khmer Rouge* y su Ejército Revolucionario. El FUNK, por su parte, convertido en peón del ajedrez de las superpotencias, cedió al nacionalismo antivietnamita aproximándose a China a pesar de contar con el pleno respaldo de Hanoi y de la guerrilla del Vietcong¹¹

Es en estos años cuando se produce una migración masiva y acelerada del campo a las ciudades que sobrepuebla estas últimas y transforma radicalmente el espacio camboyano. Cientos de miles de campesinos migraron huyendo de los bombardeos norteamericanos contra supuestas y reales posiciones vietnamitas en su territorio, principalmente los cuarteles secretos del Vietcong y la llegada de la línea Ho Chi Minh. El ataque aéreo sobre Camboya fue brutal y constituyó un verdadero genocidio en el que, sólo en 1973, murieron alrededor de medio millón de campesinos por efecto de las bombas o de la fuga desesperada¹². El hacinamiento creó condiciones de vida infrahumanas en los centros urbanos. En Phnom Penh, por ejemplo, en 1968 vivían algo más de medio millón de personas, mientras que, siete años más tarde, cuando se inició la era de Pol Pot, la cifra llegaba a tres millones¹³. A todo ello se sumaría la postración del país al destruirse la mayor parte de infraestructura en el campo y arruinarse los cultivos¹⁴. En la práctica, el gobierno de Lon Nol se sostenía, en medio de la guerra civil,

11 *Ibidem* capítulo 10. El gobierno chino, sin embargo, a través de Chou En Lai, prefería tratar con el príncipe Sihanouk antes que con la gente de Pol Pot. (Véase HAAS Michael *Genocide by Proxy: Cambodian Pawn on a Superpower Chessboard*. Nueva York: Praeger, 1992, pp. 17-21.)

12 Sobre el bombardeo puede consultarse SHAWCROSS William *Sideshow: Kissinger, Nixon and the Destruction of Cambodia*. Nueva York: Simon and Schuster, 1979. La respuesta de Kissinger está en su libro *Years of Upheaval*. Boston: Little Brown and Company, 1982, pp. 347-349. Una versión ligeramente disunta de la del premio Nobel de 1973 está en la reciente biografía de Walter Isaacson titulada *Kissinger*. Nueva York: Simon and Schuster, 1992, capítulo «La invasión de Camboya».

13 En 1968 Phnom Penh tenía 570 000 habitantes. Cuatro años más tarde llegaba casi al millón y medio. Para 1975, cuando ingresó el *Khmer Rouge*, Phnom Penh tenía entre 2 500 000 y 3 000 000 de pobladores. (Cfr. MIOZZI J. *Cambodge* ob. cit., y ROSS RUSSELL editor *Cambodia* ob. cit.)

14 Obsérvese lo ocurrido con el principal cultivo alimenticio del país.

Producción de arroz, 1969-74
(En miles de toneladas)

1969/70	1970/71	1971/1972	1972/73	1973/74
3 814	2 732	2 138	953	762

Fuente: Economist Intelligence Unit, *Quarterly Economic Report ANNUAL Supplement 1975*. Tomado de Kimmo Kiljunen editor *Kampuchea: Decade of Genocide*. Report of a Finnish Inquiry Commission. Londres: Zed Books, 1984.

únicamente por el apoyo de Washington, que incluía hasta el abastecimiento de alimentos por vía aérea

Por ello no fue una sorpresa que el 17 de abril de 1975 las columnas del FUNK ocuparan Phnom Penh. El dictador Lon Nol había salido del país poco antes por «razones de salud», abandonando a su gabinete y a los jefes militares con lo que quedaba de su ejército. La situación era sumamente confusa. No había anuncios oficiales ni era claro quién habría de presidir el nuevo gobierno. Sihanouk estaba en Pekín, al igual que otros de los voceros del FUNK como Khieu Samphan. Tras cinco años de cruel guerra civil y agresión externa, los niños y adolescentes de uniformes negros y bufandas rojas causaron sentimientos encontrados: pánico entre los pocos que habían oído de las atrocidades del *Khmer Rouge*, y resignación mezclada con alivio entre los hastiados de la guerra¹⁵

Casi de inmediato se impartió la orden de evacuar la ciudad en previsión de un plan contrarrevolucionario de la CIA y Lon Nol. Testigos oculares afirman que la medida excluyó únicamente a los extranjeros y sus esposas camboyanas, quienes quedaron reclusos en las embajadas no retiradas del país. Hasta ese punto, nadie sabía en la capital lo que ocurría en el resto del territorio camboyanos. Muy pronto, sin embargo, fue evidente que el traslado de la población urbana al campo sería prolongado y en muchos casos definitivo. Ellos eran la «nueva gente», en contraste con la «antigua» que ya había vivido la experiencia de las zonas liberadas y constituían los «verdaderos Khmer», o sea los campesinos, principalmente pobres, que no estaban «contaminados» por el exterior y formaban el grueso de las tropas vencedoras¹⁶

La aventura del *Khmer Rouge* no solamente causó cientos de miles de muertos sino que, además, completó la destrucción del país, iniciada por los bombardeos norteamericanos. En diciembre de 1978 el ejército vietnamita invadió el país en respuesta a la absurda guerra de reconquista iniciada por el gobierno de Pol Pot e instaló, desde enero del año siguiente, un gobierno afín a Hanoi que se mantiene hasta la actualidad. El Partido Comunista de Kampuchea (PCK), verdadero nombre del *Khmer Rouge*, inició la resistencia desde la frontera con Tailandia. El nuevo régimen de Kampuchea denunció al mundo los

15 La mejor descripción de la caída de Phnom Penh y del ingreso de las tropas del *Khmer Rouge* se encuentra en PONCHAUD Françoise *Cambodia Year Zero* Nueva York: Holt Rinehart and Winston 1978. La edición original del libro apareció en francés en 1977 y despertó una gran polémica.

16 Ieng Sary, el canciller de la flamante Kampuchea Democrática, explicó el supuesto «plan» en una entrevista: «1. Una vez en el poder seríamos incapaces de alimentar a la población y el enemigo fomentaría disturbios a través de agentes infiltrados. 2. Muchas de las tropas rendidas de Lon Nol habían ocultado sus armas y tenían planes de atacarnos después de nuestra victoria en Phnom Penh. 3. Intentarían corromper a nuestras tropas y debilitar su espíritu de lucha con mujeres, alcohol y dinero.» (Véase PONCHAUD F. *Cambodia Year Zero* ob. cit. p. 19. La traducción es mía.)

horrores cometidos en los cuatro años que duró el experimento polpotiano y permitió el acceso a los archivos existentes. El *Khmer Rouge*, ante las críticas internacionales, se disolvió como partido en 1981 y se unió a un gobierno en el exilio apoyado por China. En la actualidad, consiste básicamente de columnas armadas que se resisten al proceso de pacificación de las Naciones Unidas y sobreviven alimentados por la ayuda internacional para los refugiados y el contrabando de piedras preciosas que salen a Occidente vía Tailandia. Los principales líderes, incluido Pol Pot, han optado por un comprensible perfil bajo y, aparentemente, siguen viviendo entre China y la frontera camboyano-tailandesa.

EL *KHMER ROUGE* EL FIN JUSTIFICA LOS MEDIOS

La izquierda camboyana

Lo que a nivel mundial se conoce como el *Khmer Rouge* es fundamentalmente la fracción del Partido Comunista de Kampuchea, liderada por Pol Pot, que tomara el poder en 1975 y que se hiciera gradualmente del control total del partido y del Estado. Para los camboyanos el término era más amplio y abarcaba a toda la izquierda alzada en armas, desde fines de los 60, primero contra Sihanouk y luego aliada con él contra el general Lon Nol. La historia de la izquierda camboyana, sin embargo, no empezó en ese momento.

En efecto, los izquierdistas khmer integraron junto a sus pares de Vietnam y Laos (los otros dos países miembros de la Indochina francesa) el Partido Comunista de Indochina creado en 1930 y hegemonizado por los comunistas vietnamitas liderados por Ho Chi Minh. Más adelante, y a «sugerencia» de la Komintern, el PC indochino se dividió en tres secciones nacionales que siguieron cursos propios, destacando por su tamaño y desarrollo político la de Vietnam. Asimismo, por razones geográficas la guerra de liberación vietnamita (1946-1954) y la Revolución China de 1949 influyeron poderosamente en la izquierda camboyana¹⁷.

Hubo también factores internos de gran trascendencia. El príncipe Sihanouk, como ya se mencionara, impulsó el desarrollo de la educación secundaria y superior desde fines de la década del 50. Entre los jóvenes khmer de cierta solvencia económica que viajaron a París a seguir estudios superiores estuvieron varios de los futuros líderes del llamado *Khmer Rouge*, como Saloth Sar (el conocido Pol Pot), Ieng Sary (futuro canciller que visitara Lima en 1975), Khieu Samphan

¹⁷ La mejor historia de la izquierda camboyana es la ofrecida por Ben Kiernan en su ya citado *How Pol Pot Came to Power*.

(jefe de Estado de Kampuchea Democrática), Hou Youn (el líder izquierdista más popular del país) Todos ellos, además de estudiar con desigual dedicación, frecuentaban los círculos del entonces ortodoxo y estalinista Partido Comunista Francés

Gracias al impulso a la educación, varios de ellos encontraron empleo, al volver a su país, en alguna instancia del sistema educativo De esta manera, hacia 1960 Khieu Samphan y Hou Youn eran profesores de economía en la Facultad de Derecho, y Ieng Sary enseñaba francés en un liceo privado La relación con los estudiantes permitió el funcionamiento de la correa de transmisión ideológica de maestros a alumnos y la captación de cuadros Igualmente, gran parte del debate político entre las diversas tendencias se realizó en las asociaciones de maestros

Por otro lado, no les faltaron temas de discusión a los izquierdistas camboyanos debido a la agitación revolucionaria causada en Indochina por la independencia vietnamita y luego por la guerra de unificación entre Vietnam del Norte y Vietnam del Sur A ella se sumaban otros acontecimientos que los marcaron profundamente La crisis chino-soviética los llevó a preferir el radicalismo de Mao al revisionismo soviético La tragedia de 1965 en Indonesia, en la que uno de los partidos comunistas más grandes del mundo fue casi exterminado por el «error político» de confiar en el presidente Sukarno, los convenció del peligro de apoyar reformismos desde el Estado y de la necesidad de la lucha armada Por último, la agresión de Estados Unidos contra Vietnam acentuó su antiumperialismo y los obligó a apoyar al Vietcong

Precisamente, la guerra de Vietnam redujo al mínimo su espacio de actuación política Su objetivo central, hacer la revolución para derrocar a Sihanouk y construir el socialismo, no tenía mayor apoyo internacional Para comenzar, Sihanouk era mejor visto por los izquierdistas del exterior que por los de su propio país Su neutralidad contumaz le permitía tener lazos estrechos con China sin ser enemigo de la Unión Soviética A Vietnam del Norte y al Vietcong les venían bien las ventajas que les ofrecía, mientras que, en cambio, su caída podría desestabilizar a la región en un momento clave China tenía magníficas relaciones con él y no aceptaba la idea de que una guerrilla camboyaná más fuerte se aliara con los comunistas vietnamitas y aumentara la presencia soviética en la zona Por todo ello, y de manera paradójica, un príncipe era la mejor opción para los países socialistas

Las perspectivas mejoraron para la izquierda khmer cuando el gobierno de Nixon empezó el bombardeo de Camboya y fueron óptimas a partir del golpe de Estado del general Lon Nol y la mayor injerencia norteamericana De esta forma, obtuvieron lo fundamental una base social (los campesinos desplazados) y legitimidad política (el Frente Unido contra la dictadura) Asimismo, la terrible represión gubernamental no eliminó al PC de Kampuchea, porque este tenía una estruc-

tura muy pequeña y clandestina que podía mantener fuera del país a su dirección central en los momentos más difíciles. De este proceso resultaron cuatro rasgos distintivos del comunismo khmer mayor nacionalismo y voluntarismo ante el heroísmo demostrado por los campesinos khmer, énfasis en el trabajo clandestino y secreto, rechazo al personalismo en favor de la conducción colectiva y, finalmente, uso permanente y creciente de la violencia política.

Por otro lado, desde los años 60 existían tres tendencias dentro del movimiento comunista de Kampuchea que permanecieron unidas durante la guerra civil. La primera tendencia era la de los «nacionalistas-chauvinistas» liderados por Saloth Sar (Pol Pot) y Ieng Sary, ambos profundamente antivietnamitas y voluntaristas. Para esta fracción Kampuchea estaba «madura» para dar un «super (sic) gran salto adelante», faltándole únicamente una vanguardia. La segunda —más bien una corriente de opinión—, denominada «democracia de masas», se inspiraba en la ideología de la Revolución Cultural proletaria china. Sus miembros rechazaban a los vietnamitas por revisionistas, pero se consideraban parte de un movimiento revolucionario internacional. La última tendencia era la pro-vietnamita, integrada por los militantes comunistas más antiguos del país formados por Vietnam en los años 50 y con gran experiencia militar. No eran «agentes vietnamitas», pero insistían en que la lucha de Kampuchea no debía agotarse en su país. Fuera de las tendencias se ubicaron dos de las figuras más conocidas de la izquierda camboyana: Khieu Samphan y Hou Youn. El primero se quedó con el grupo de Pol Pot mientras que Hou Youn perdió la lucha interna —y con ello la vida— al alinearse con la tercera tendencia.¹⁸

La fracción polpotiana hegemonizó el Partido Comunista de Kampuchea luego de sangrienta lucha interna, después de la victoria del Frente Unido en 1975, y solamente en 1977 logró el control absoluto del Estado. Las trayectorias de esta tendencia y de su principal líder, Saloth Sar, resultan indispensables para entender el proyecto emprendido en Kampuchea Democrática entre 1975 y 1978. Como ya se mencionó, Saloth Sar fue uno de los nacionalistas camboyanos que estudió en Francia y se vinculó al PC francés.¹⁹ Cosa curiosa para un estalinista de su época, viajó también a Yugoslavia a colaborar con

18 KIERNAN B. «Pol Pot and the Kampuchean Communist Movement» en B. Kiernan y Ch. Boua editores *Peasants and Politics in Kampuchea*, ob. cit., pp. 227-317.

19 Saloth Sar nació en 1928 en una aldea de Kompong Thom, siendo el menor de siete hermanos en una familia campesina relativamente rica, condición que le permitía estudiar desde los seis años en escuelas de Phnom Penh. Debido a ciertas conexiones familiares, durante esos años tuvo contacto con la élite khmer vinculada a la monarquía. Luego de terminar la secundaria en una escuela de provincia, volvió a la capital para estudiar en una escuela técnica hasta antes de marcharse a París con una beca para seguir un curso de técnico en radio y electricidad en 1949. (Véase KIERNAN B. *How Pol Pot*, ob. cit., pp. 25-29.)

las brigadas que ponían las bases para el sueño autogestionario del Mariscal Tito, cuya vocación por el no-alineamiento habría de encajar perfectamente con el nacionalismo khmer

Por todo ello, para 1967 —el año en el que vuelve de China para iniciar la lucha armada— resulta evidente que los objetivos de Saloth Sar no estaban inspirados únicamente en la experiencia indochina ni eran una prolongación de la revolución china. Constituyen más bien una síntesis de nacionalismo xenofóbico, estalinismo, no-alineamiento y marxismo-leninismo versión china. De esta manera, sus críticas a Vietnam están alimentadas no sólo por la pugna chino-soviética sino también por el chauvinismo de la «cuestión nacional» khmer que olvidaba la solidaridad con el vecino que, en buena cuenta, había hecho posible la victoria. Más adelante, estando en el poder, rechaza el apoyo material hasta de su protectora China.

Por otro lado, el Khmer «cerró» las estructuras partidarias y continuó en la clandestinidad aun después de haber tomado el poder. Sin que medie explicación alguna, se habla solamente de la «organización», se omiten las referencias al partido y no se revela la identidad de Pol Pot hasta casi 1977, a pesar de que Saloth Sar era un dirigente relativamente público. El PCK funcionó, asimismo, con una dirección colectiva que denotaba las jerarquías partidarias a través de la forma «compañero número uno», «compañero número dos», etcétera, en lugar de fomentar el culto a la personalidad en torno a alguno de los dirigentes máximos de la organización. Es interesante anotar que esto ocurría en contraste con el culto a Mao durante la Revolución Cultural china a pesar de los fuertes vínculos entre ambos países, del gran apoyo material dado al *Khmer Rouge* y a que este reclamaría desde fines de 1976 una filiación marxista-leninista tributaria de la obra del «Gran Timonel»²⁰

El programa, la ideología y el terror

El proyecto del *Khmer Rouge* era bastante simple y sin mayores pretensiones de originalidad. Se trataba de romper con la dominación extranjera, arrasar con el viejo Estado y construir el socialismo colocando a la agricultura como base del desarrollo. Para cumplir su cometido, el *Khmer Rouge* «expulsó al imperialismo yanqui», se distanció de los vietnamitas «lacayos del socialimperialismo ruso», aisló al país del resto del mundo y vació las ciudades para que toda la población trabajase la tierra. La receta para el campo tenía una sen-

²⁰ En realidad el *Khmer Rouge* no se consideraba a sí mismo un partido maoísta. A la muerte de Mao (1976) reconoció el aporte del Pensamiento Mao Tse Tung. Posteriormente se alinea con las posiciones políticas de Pekín cuando estas habían ya tomado distancia del radicalismo de Mao.

cillez pasmosa eliminar el mercado y la moneda, crear cooperativas de producción mediante la colectivización forzada, trazar metas globales de producción muy superiores a las de las mejores zonas del país y confiar en la indoblegable capacidad del pueblo khmer

Es imposible seguir adelante sin detenerse a discutir lo antimoderno del *Khmer Rouge*. Para comenzar, es errónea la imagen de una revolución campesina que buscaba una vuelta atrás en la historia para retornar al neolítico. En realidad, ocurre lo opuesto. Se pensaba modernizar el campo y desarrollar una industria ligera articulada a este. A diferencia de otras experiencias revolucionarias exitosas, la agenda del *Khmer Rouge* no contemplaba la inmediata creación de una industria pesada, aunque creía firmemente en la posibilidad de superar el «gran salto adelante» del PC chino. Obviamente, no es muy moderno transformar a un país en una gigantesca plantación, pero se pensaba que este era un paso necesario para «purificar» a la población y construir un socialismo no burocrático y autónomo.

Sin embargo, la posición antimoderna queda revelada en otros aspectos. Uno de ellos es el rechazo a la tecnología foránea en nombre de la autosuficiencia que llevaría a extremos delirantes como dejar que los campesinos «descubran» y «adapten» por sí mismos las pocas máquinas existentes sin importar el resultado. En segundo lugar, el no aceptar forma alguna de diversidad, un rasgo esencial de la modernidad. La sociedad era imaginada como un cuerpo integrado por militantes y campesinos. Entre ellos no se reconocían diferencias étnicas más allá que la de ser khmer o vietnamita. No había espacio para minorías, así fuesen los khmer musulmanes o khmer vietnamitas. Del mismo modo, las ciudades —especialmente Phnom Penh— simbolizaban la explotación sufrida por el campesinado a manos de los imperialistas y sus agentes locales²¹.

Vista desde lejos, y sólo en el papel, la propuesta del PC de Kampuchea es explicable como parte de una concepción dogmática de la realidad y ateniéndose a las particulares condiciones de Camboya en la década del 70. Sin avalar en modo alguno las atrocidades cometidas, es posible imaginar a un grupo de marxistas ortodoxos y chauvinistas concluyendo que una alternativa semejante era viable. Camboya era un país predominantemente campesino que había sufrido una migración relativamente reciente a las ciudades y que corría el peligro latente de ser invadido por sus vecinos. Es imprescindible considerar, sin embargo, que un triunfo del *Khmer Rouge* hubiese sido imposible sin la guerra de Vietnam, sin la agresión norteamericana y sin el juego de las potencias con intereses en la región, especialmente China.

21 Es interesante anotar al respecto que la casi totalidad de dirigentes del *Khmer Rouge* había nacido fuera de la capital, en ciudades menores o en aldeas campesinas. Curiosamente, algo similar ocurrió con los miembros del comité central de Sendero Luminoso.

La cuota

No puede hablarse del *Khmer Rouge* y de Pol Pot sin referirse al uso extremo del terror, la violencia represiva y el genocidio que costó la vida de por lo menos un millón de personas. Las primeras víctimas del experimento polpotiano fueron quienes habían servido en el ejército o puestos públicos bajo el dictador Lon Nol (el general que derrocó a Sihanouk en 1970 y gobernó apoyado por Washington). Luego siguieron algunos de los miembros de la «nueva gente», especialmente ingenieros, maestros, médicos e intelectuales, que no tenían un lugar en la utópica Kampuchea Democrática. Un gran número de ellos fueron ejecutados, pero muchos más murieron a consecuencia de las terribles condiciones vividas al ser trasladados al campo o por los rigores del trabajo físico que les fue impuesto para su «regeneración» y «aprendizaje».

Por otro lado, faltan elementos para precisar la intencionalidad política y la instancia que ejecutó la decisión final en la mayoría de los casos. Intervienen múltiples variables más allá del programa político y que remiten a la naturaleza de los cuadros (edad, procedencia, estrato social, grupo étnico, preparación ideológica) o a la posibilidad de una «mala lectura» de las órdenes impartidas por la dirección central en un contexto de enorme caos y precariedad administrativa. La violencia no fue generalizada ni uniforme en todo el territorio camboyano. En realidad, el gobierno del *Khmer Rouge* no se caracterizó por un gran orden ni planificación, y los lugares de trabajo forzado no siguieron la macabra perfección del exterminio hitleriano.

No obstante, hay menos dudas acerca de los crímenes alimentados por un rasgo estalinista distintivo del *Khmer Rouge*: la eliminación profiláctica del enemigo potencial. Hubo miles de «aniquilamientos selectivos» —usando un eufemismo célebre en el Perú actual— dentro de las propias filas de la revolución, especialmente de aquellos acusados de ser agentes vietnamitas encubiertos o de planear complotos y asesinatos de dirigentes. La paranoia frente a los probables traidores se vio graficada en la cárcel y sala de torturas de Tuel Slong, construida en una escuela pública de Phnom Penh. Los archivos de esta, abiertos por el gobierno pro-Vietnam luego de 1979, revelan en detalle los cargos levantados contra dirigentes revolucionarios, sus autocríticas y testimonios de sumisión a la autoridad del *Khmer Rouge*.

En líneas generales, resulta casi imposible precisar la cantidad real de víctimas debido a la inexistencia de datos confiables. No hubo en Camboya un equivalente del Banco de Datos de DESCO o de APRODEH que recogiese y actualizase periódicamente las estadísticas de muertos entre 1975 y 1978. Asimismo, junto a la interesada manipulación de las cifras por parte de los grupos implicados, existe un serio sesgo en la mayoría de testimonios. Así, las primeras versiones sobre el genocidio

polpotiano fueron recogidas tempranamente en los campos de refugiados en Tailandia de intelectuales y miembros de las elites urbanas. En realidad, hacer una explicación del proceso camboyano solamente con base en dichos testimonios sería tan incompleto como escribir una historia contemporánea de Cuba dependiendo únicamente de fuentes recogidas en Miami.

Por último, los dirigentes del *Khmer Rouge* han buscado eludir o minimizar el problema. Arguyen, en primer lugar, que no estuvieron al tanto de lo que ocurría a nivel local, cargando la autoría de las muertes a los mandos medios de la organización en lo que a «excesos» se refiere. Señalan, igualmente, que muchas de las muertes ocurrieron a causa del trabajo forzado y no por crímenes. Hasta cierto punto ambos argumentos tienen algo de verdad. Lo que, ciertamente, no reduce la responsabilidad de Pol Pot y su organización.

EL *KHMER ROUGE* Y SENDERO LUMINOSO

A partir de lo expuesto, se puede iniciar una discusión de fondo sobre los posibles paralelos entre Sendero Luminoso y el *Khmer Rouge*. El argumento básico de las líneas que siguen es muy simple. Sendero Luminoso se asemeja al *Khmer Rouge* en aspectos organizativos, programáticos y metodológicos. Sin embargo, las diferencias surgen fundamentalmente de las características propias del Perú y Camboya y de los momentos históricos vividos al inicio de la lucha armada. Ambos gozaron de magníficas coyunturas a su favor, pero el *Khmer Rouge* tuvo mayor éxito en menor plazo aunque, no cabe duda, Sendero estaba, hasta hace muy poco tiempo, mejor preparado para desarrollar una dictadura estalinista como la que puso en marcha la organización camboyana.

El partido y el terror

Si hubiese que definir brevemente a Sendero Luminoso y al *Khmer Rouge* usando sus propios términos, habría que llamarlos «pequeños partidos militarizados». En efecto, se trata de pequeñas organizaciones de cuadros, «con carácter de masas», orientadas a la guerra y en las que los elegidos son incorporados bajo criterios de calidad y no de cantidad²². La dirección es muy centralizada, vertical y autoritaria. La experiencia del *Khmer Rouge* entre 1971 y 1978 y lo hecho por Sendero en algunas zonas que tuvo bajo su control permiten afirmar que su carácter de partidos militarizados impulsa a la creación de regímenes militarizados, totalitarios, autoritarios y represivos. Dichas caracte-

²² Se calcula, porejemplo, que el *Khmer Rouge* tenía 4 000 militantes en 1970 y 14 000 en 1975. Cifras muy cercanas a las estimadas para el caso de Sendero.

terísticas afectan a la totalidad de la vida social, las relaciones personales, la organización de la producción, la cultura, etcétera²³

El reducido tamaño del partido proporciona ventajas considerables para la fase insurreccional, al disminuir el riesgo de infiltración, reducir el impacto de la represión generalizada o facilitar la coordinación interna. Una vez alcanzado el poder, sin embargo, el núcleo original de vencedores se torna insuficiente para administrar el nuevo Estado, garantizar el control sobre la sociedad y, sobre todo, mantener la eficiencia de la pequeña maquinaria. El *Khmer Rouge* ganó la lucha interna dentro del PCK y llevó al gobierno a un pequeñísimo núcleo de dirección cohesionado por lazos familiares. Así, por ejemplo, las esposas de Saloth Sar (Pol Pot) y Ieng Sary eran hermanas y, además, dos de las ministras estaban casadas con miembros de la dirección central del partido. Evidentemente, una situación similar hubiese sido el escenario óptimo para un hipotético gobierno senderista llevar al poder a la «Sagrada Familia» de los albores huamanguinos. Volviendo al *Khmer Rouge*, y para ilustrar lo que ocurre con las dictaduras familiares, ese fue el período más sangriento y paranoico del gobierno de Kampuchea Democrática y fue precisamente cuando se inició la absurda guerra de «reconquista» contra Vietnam.

Por otro lado, si algo ha hermanado a Sendero con sus pares camboyanos es el desprecio por la vida propia y la ajena. Para ambos existe una cuota de sacrificio indispensable, un costo social inherente a la concreción del proyecto. Pol Pot aceptaba, sin reparo, la idea de sacrificar la vida de unos dos millones de camboyanos en la lucha contra Vietnam para recuperar territorios perdidos varios siglos antes y que asegurarían la base material para el florecimiento de Kampuchea «Gonzalo» calcula, según fuentes senderistas oficiosas, que la lucha armada ocasionará aproximadamente un millón de muertes en el Perú.

Teniendo en cuenta la diferencia en el número de habitantes —Perú triplica la población de Camboya— «Gonzalo» luce austero, pero hay una salvedad imprescindible: los muertos de la proyección del *Khmer Rouge* corresponden a bajas generadas *después* de tomado el poder. En ese sentido, habría que pensar en las cifras que necesitaría Sendero para *conservar* el poder, y la historia enseña que la violencia ejercida por el terrorismo de Estado de proyectos similares es mucho mayor.

Hay, sin embargo, varias particularidades del caso peruano que

23 Para el caso del *Khmer Rouge*, ver el capítulo «La naturaleza de la revolución en Kampuchea», en VICKERY M. *Cambodia 1975-1982*, ob. cit. Sobre el partido y el ejercicio del poder en Sendero, consúltese DEBREGORI Carlos Ivan «Ayacucho 1980-1983 Jóvenes y campesinos ante la violencia política», en *Nueva Sociedad*, julio de 1991 pp. 16-29. Para la situación de Sendero en el Mantaro MANRIQUE, Nelson «La década de la violencia», en *Margenes* N° 5/6 Lima SUR, diciembre de 1989 pp. 137-182. Y para el caso de Puno, RÉNIGUE, José Luis «La batalla por Puno. Violencia y democracia en la sierra sur», en *Debate Agrario*, N° 10 Lima CEPES enero-marzo de 1991 pp. 83-108.

merecen discusión Una primera y crucial es el tiempo Lo que habría de conocerse como *Khmer Rouge* empezó la lucha armada en 1968, en un contexto de implacable represión estatal Los bombardeos norteamericanos empezaron bajo el gobierno de Nixon un año más tarde Las primeras «zonas liberadas» datan de 1971 y se limitaban a poblaciones rurales aisladas De abril de 1975 a diciembre de 1978 fue la experiencia de gobierno, y sólo desde 1977 la gente de Pol Pot tuvo pleno control del partido y del régimen, pero ese mismo año se incrementaron los enfrentamientos con Vietnam En concreto, el uso del terror y de los métodos genocidas estuvo enmarcado en un contexto de guerra prácticamente permanente

Con Sendero ocurre algo distinto Hasta inicios de 1980 era visto todavía como parte del «campo popular» en la vertiente del infantilismo de izquierda Durante los primeros años de la década del 80 realiza su lucha armada en condiciones muy «favorables» (problemas económicos y políticos, represión ciega e indiscriminada, publicidad gratuita, etcétera) Tiene tranquilidad para llevar a la práctica algunos de sus dogmas y, algo muy importante, aprender de sus propios errores A partir de 1983, la situación cambia considerablemente a su favor Así, la masacre de Uchuraccay restringió el acceso de la prensa al campo pero enseñó a algunos medios que las imágenes del terror podían ser rentables Las fuerzas armadas emplearon su primer año de lucha antissubversiva en demostrar a campesinos inocentes que el Estado podía ser su peor enemigo y en golpear a las periferias partidarias de lo que consideraban el «brazo legal» de la subversión senderista Aquel mismo año, la izquierda obtuvo muy buenos resultados en las elecciones municipales, con lo que recibió mayores responsabilidades y exigencias que cuando estaba en la oposición

De 1988 en adelante Sendero resultó uno de los grandes beneficiados con la hiperinflación —y los intentos de corregirla— que afectó al país y terminó de destruir la base material del movimiento popular en el país, dejándole abierta la posibilidad de disputar espacios obreros, campesinos y barriales donde nunca antes estuvo presente Para ello contaba con la ventaja de aplicar el terror y el asesinato contra militantes sin armas de fuego ni ideológicas

Sendero, por lo mismo, tiene más años de entronamiento y perfeccionamiento en el uso de la violencia como práctica política normal y cotidiana Su crecimiento del último quinquenio ha supuesto matar más para obtener ventajas políticas en menor plazo del que le hubiese demandado un trabajo de masas ordinario Fuera de su argumento de que son «acciones» propias de la guerra, es evidente que esta marca de fábrica difícilmente se borra Es eso, precisamente, lo que ocurrió con las misteriosas desapariciones de izquierdistas camboyanos ocurridas durante la guerra civil (1970–1975), que se convirtieron, luego, en purgas desde el gobierno

Sin embargo, el asesinato como arma de terminar con adversarios políticos no fue introducida en Camboya por el *Khmer Rouge*. El príncipe Sihanouk, por ejemplo, se valió de aquel para deshacerse, individualmente o en masa, de sus rivales. De ahí que algunos de los futuros líderes del comunismo khmer y otros de los que posteriormente ocuparían posiciones de dirección en el *Khmer Rouge* tuviesen que pasar a la clandestinidad en 1963. Lon Nol siguió la misma receta y la multiplicó varias veces, llegando a dar su venia al bombardeo norteamericano. En este sentido, es evidente que el recurso al asesinato político tenía cierta tradición en Camboya antes de la llegada del *Khmer Rouge*. Quizá ello explique —siendo esta una conclusión apresurada— que el «olvido y el perdón» funcionen tan bien entre políticos en Camboya.

En el Perú, como a veces se olvida, las cosas han sido algo distintas antes de la década del 80. La violencia política fue inferior a la social o a la estructural. La diferencia no es sólo de adjetivos. A pesar de la segregación cultural, de la explotación y la injusticia social, los crímenes por razones políticas fueron escasos en comparación a los cometidos en Camboya e, incluso, en varios países latinoamericanos, si se consideran los golpes de Estado y las dictaduras militares de los últimos treinta años. La distribución gradual y progresiva de las muertes en el Perú llevó a que se tolerara su incremento hasta aceptar la convivencia con ella. Indudablemente, se ha seguido un camino distinto al camboyano, al no darse una guerra total con gran destrucción de masas.

El asesinato de militantes de izquierda plantea un problema adicional. Saloth Sar y Abimael Guzmán, independientemente de la naturaleza de sus organizaciones y métodos, han sido militantes y dirigentes, por lo que conocen a la perfección todo lo que significa un dirigente popular en tiempo de militancia y de formación política. De ahí que cuando Guzmán manda matar a una dirigente barrial como María Elena Moyano o a un líder sindical como Enrique Castilla, por citar sólo dos casos, requiera de burdas y cobardes acusaciones contra las víctimas como «explicación» de las acciones²⁴. Esta última práctica encaja perfectamente con lo hecho por la camarilla de Pol Pot en la casa de torturas de Tuel Slong cuando eliminó a los izquierdistas considerados traidores, quienes en la práctica eran sus rivales en la izquierda²⁵. En el fondo, ambos razonamientos —para llamarlos de

24 En un documento interno de febrero de 1990 Guzmán insiste en la necesidad de explicar los «aniquilamientos selectivos» acusando a Castilla de ser un «vendeobrerero» (Vease [Gonzalo] «Sobre el balance de la aplicación de la primera campaña del plan de impulsar el desarrollo de las bases de apoyo» [manuscrito], p. 6.) Un caso más reciente y más cobarde es el de los volantes en los que se acusaba a María Elena Moyano temente de alcalde de Villa El Salvador de «agente del imperialismo» y funcionaria del «viejo Estado».

25 Ver una transcripción de las «confesiones» del dirigente Hu Nim en «Planning the Past: The Forced Confessions of Hu Nim», en David Chandler y otros editores *Pol Pot Plans the Future: Confidential Leadership Documents from Democratic Kampuchea 1976-1977* New Haven: Yale University, 1988, pp. 233-317.

alguna manera— se nutren del estalinismo, que legitima el crimen político y el terror de Estado porque acepta y promueve la eliminación del enemigo potencial, del «traidor embozado» que trama la «conspiración» contra el partido, el régimen o la revolución²⁶

Estalinismo y maofismo

Hablar del estalinismo obliga a tratar el problema del culto a la personalidad, uno de los rasgos más difundidos y folclóricos de Sendero. En Kampuchea, en contraste, como ya se mencionara, no hubo un culto en torno a Pol Pot, a pesar de ser el jefe indiscutible del partido. Y ello debido a tres razones. Primero, el culto a la personalidad podía reverdecer la imagen autoritaria y paternal del príncipe Sihanouk quien, además de estar vivo, era supuestamente el líder del FUNK. En segundo lugar, el culto a Mao durante la Revolución Cultural fue predominantemente urbano y prendió en jóvenes estudiantes alentados por una fracción partidaria dos décadas después de haber triunfado la Revolución. En Camboya, como se ha visto, las ciudades fueron vaciadas por el PCK. En tercer lugar, las referencias a un culto incipiente en torno a Pol Pot son aisladas y tardías. Comienzan apenas hacia 1977, el año en que Pol Pot y su grupo logran el control del partido. No lo hubo antes porque no estaban consolidados ni el partido ni su jefatura. En esto Sendero rompe con tradiciones anteriores poco edificantes y empieza el culto a la personalidad en torno a su jefatura —el «más grande marxista-leninista vivo»— durante la lucha armada, no espera hasta un hipotético triunfo para hacerlo.

El estalinismo de Mao difiere del de «Gonzalo» y Pol Pot. En China, las purgas estalinistas fueron cualitativamente distintas de las de la Unión Soviética. No hubo otras fuerzas organizadas de izquierda que aniquilar desde el gobierno, la guerra civil fue anterior a la toma del poder y el jefe máximo, a diferencia de Lenin, vivió por casi tres décadas después del triunfo revolucionario. No existió, tampoco, el temor de una agresión externa de grandes proporciones y, finalmente, la destitución de dirigentes no siempre estuvo acompañada de la muerte, como lo revelan las «rehabilitaciones» posteriores²⁷.

26 La reivindicación de Stalin es clara y expresa. Guzmán dice citando a Mao que Stalin «es un gran marxista leninista» que «erro en un 30 por ciento» por «sus limitaciones en el manejo de la dialéctica» (Ver ARCE BORJA, LUIS y Janet TALAVERA «La entrevista del siglo. El Presidente Gonzalo rompe el silencio», en *El Diario* N° 490 Lima, 24 de julio de 1988 p. 41.) Para una reflexión sobre este rasgo senderista puede consultarse MANRIQUE N. «La ética: el socialismo, la revolución», en *Márgenes*, N° 7 Lima SUR, enero de 1991, pp. 108-117.

27 Consultar en extenso el ensayo de DEUTSCHER, Isaac *El maofismo y la Revolución Cultural china* México: Ediciones Era, 1975 2ª edición. Y para el caso de la Unión Soviética, GIZPATRICK, Sheila *The Cultural Front: Power and Culture in Revolutionary Russia* Ithaca y Londres: Cornell University Press, 1992 especialmente el desarrollo de la idea de revolución cultural en el partido.

El estalinismo llega a la paranoia en el *Khmer Rouge* y en Sendero por su carácter de pequeñas organizaciones de cúpulas casi familiares obligadas a mostrarse ubicuas y, sobre todo, por la plena conciencia de estar aplicando el terror como herramienta política. Por eso, los senderistas amenazan con que «el partido tiene mil ojos y mil oídos», y los *Khmer Rouge* decían —siempre más cerca del agro— que «la organización tenía ojos de piña y lo miraba todo». Basta añadir que especial atención demanda el peligro desde la izquierda. Es aquí que el dogmatismo resulta particularmente útil para preservar la coherencia ideológica y los principios mientras se «desenmascara» y «aplasta» a los «revisionistas»²⁸

Además de estalinistas, el *Khmer Rouge* y Sendero Luminoso son considerados maofistas. El primero de los nombrados se llamaba a sí mismo marxista-leninista, la reivindicación del Pensamiento Mao Tse Tung fue bastante tardía, debido a que Mao estaba vivo. Aun así, debe explicarse qué recogieron de la experiencia china. En primer lugar, la estrategia de toma del poder del PCK consistió en cercar la ciudad desde el campo. No fue, en sentido estricto, una guerra popular prolongada, porque los bombardeos norteamericanos y la labor de «limpieza» que hicieron los vietnamitas en la frontera este aceleraron e hicieron posible la victoria saltando varias partes del libreto. En segundo lugar, el énfasis en el campesinado fue lógico dado su peso demográfico —era la mayoría de la población— y la inexistencia de un proletariado. En tercer lugar, recogió el voluntarismo del maofismo, que señalaba que la decisión era lo más importante para triunfar²⁹

Sendero Luminoso no solamente se reclama maofista, sino que proclama haber adaptado el pensamiento de Mao a la realidad peruana. A diferencia del caso camboyano, Sendero es desde un inicio, y probablemente contra su voluntad, más urbano, ya que el Perú de 1980 no era más un país campesino por razones demográficas y económicas. Asimismo, la posibilidad de acumular fuerzas y construir el nuevo poder exclusivamente en el campo garantizaba el fracaso del proyecto. El modelo de desarrollo del Perú llevaba de manera gradual y progresiva al abandono y postración del campo en favor de las ciudades. En otras palabras, en el Perú, a diferencia de Camboya, no fueron bombardeos norteamericanos los que forzaron la «descampesinización» sino, más bien, políticas económicas muy precisas. Algo similar ocurriría, ya en la década del 80, cuando la clase obrera peruana fue puesta al borde de

28 Un buen ejemplo para el caso peruano es la manera como Sendero «debate» con la izquierda especialmente con el Partido Unificado Mariateguista (PUM). Al respecto consúltese Raul Wiener editor *Senderismo vs mariateguismo. El debate entre «Amauta» y «El Diario»*. Lima. Ediciones Amauta. 1990.

29 Sobre este último punto véase MEISNER, Maurice *Marxism, Maoism & Utopianism. Eight Essays*. Madison. The University of Wisconsin Press. 1982. especialmente los capítulos 1, 2 y 6.

la extinción por la situación económica sin necesidad de que una invasión extranjera —como la japonesa contra China en los años 40— destruyese el aparato industrial y dejase sin base material al movimiento obrero

Por otro lado, Sendero no fue la única —ni siquiera la más grande— de las fuerzas maoístas en el Perú. El maoísmo, marcando una singularidad en América Latina, fue la corriente más grande de la izquierda peruana, la cual, como se sabe, es (o, mejor dicho, era) también una excepción en el continente por su tamaño y radicalidad. Hubo organizaciones maoístas en diversos países latinoamericanos que compartieron rasgos esenciales como similares programas políticos, militancia básicamente estudiantil y predilección por el trabajo campesino. Sin embargo, sólo en el Perú prendió tanto. Una hipótesis puede ser que el maoísmo se benefició de un contexto favorable semejante al que viviese Camboya durante los años 50 y 60.

En el Perú el reformismo militar del general Velasco, al igual que el de Sihanouk, emprendió políticas antiimperialistas y no alineadas que permitieron relaciones diplomáticas con los otrora países socialistas, llegando a apoyar el ingreso de China a las Naciones Unidas. Para los maoístas peruanos eso supuso una posibilidad de contactos inimaginables para sus pares del resto de América Latina. A ello se sumaba una retórica nacionalista y neoindigenista, transmitida a través de una escuela recientemente expandida, que encajaba muy bien con aquella constante del pensamiento político de izquierda que identificaba el socialismo con el campesinado andino, fuerza motriz de la revolución para los maoístas. Adicionalmente, en contraste con otras dictaduras latinoamericanas de la época, el gobierno militar no emprendió una represión en gran escala contra su oposición de izquierda.

Por otro lado, algunas de las características de la experiencia china empataron mejor con ciertos rasgos de los maoístas peruanos que con los de los khmers. Así, el Partido Comunista Chino fue una organización —en términos de Deutscher— «provinciana y aislada» antes de tomar el poder. La formación ideológica era mínima, por la ausencia de textos en chino y por el masivo analfabetismo. El mismo Mao proyectaba una imagen menos cosmopolita e intelectual que la de Marx o Lenin. No leía otros idiomas aparte del chino, tuvo acceso a las obras fundamentales del marxismo bastante tarde y no viajó fuera de su país hasta varios años después de haber tomado el poder.

Asimismo, debido a la mínima instrucción de sus seguidores potenciales y a su propia formación, las obras de Mao son sumamente simples de leer, con explicaciones sencillas y una constante búsqueda de metáforas para ilustrar la complejidad social. Por otro lado, el encapsulamiento de su pensamiento en un conjunto de citas convirtió al militante chino en amo de la ciencia del marxismo en muy poco

tiempo y sin mayor esfuerzo de interpretación. A todo ello se sumaba la vitalidad que sugería presentar al mundo una alternativa renovada del marxismo frente a la imagen decrepita de la burocracia soviética.

El pensamiento de Mao Tse Tung se entronca en el Perú de los años 70 con un amplio contingente de jóvenes estudiantes, migrantes o hijos de migrantes, los cuales, además de estar expuestos al discurso nacionalista oficial, encontraron un medio altamente influido por el marxismo en el que el maofismo demandaba menos sofisticación a la vez que proyectaba una imagen más cercana a ellos mismos. Sin embargo, no todo era ideología. «Organizarse» —como se solía decir— en círculos, fracciones juveniles o comités era una manera de sobrevivir en el ambiente hostil de las ciudades, ganar una nueva identidad y tener acceso a un instrumento para alcanzar lo que China había hecho.

El campo peruano de la época, sin embargo, estaba lejos de ser similar al chino de antes de 1949 ó al camboyano de inicios de los 70. A las transformaciones demográficas y económicas mencionadas se sumó la presencia de actores que no aparecían en los textos de Mariátegui o de Mao: funcionarios estatales, la Iglesia comprometida con los pobres, las ONG, los partidos, etcétera. Los campesinos, sin dejar de ser andinos, parecían ir en sentido contrario al de la izquierda maofista que se «campesinizaba».

Nada de lo anterior ocurrió en Camboya que, además, presentaba dos condiciones que, acercándola a la China pre-Mao, la distanciaban del Perú: el colonialismo francés no dejó un problema étnico de las dimensiones que supone la existencia del mestizaje y no encontró una Iglesia —por no hablar de las ONG— que le hiciese competencia con un discurso hacia los sectores sociales más pobres. En efecto, el *Khmer Rouge* no tuvo al frente a una población mestiza heredada del período colonial, ya que los descendientes de uniones de franceses y khmers eran realmente escasos. Tal condición era ideal, porque los proyectos maofistas tienden a homogeneizar étnicamente al campesinado para acentuar las divisiones de clase, algo que correspondía a la realidad que Mao acertadamente enfrentó.

En Camboya, asimismo, la Iglesia católica nunca llegó a tener la misma fuerza que en el Perú. Allí la influencia del budismo fue crucial y convivió por siglos con la monarquía y el sistema colonial. Los monjes budistas se encargaron de la educación y participaron en la política. El budismo no tuvo mayores problemas porque aceptaba la división estamental de la sociedad y, con ella, la contradictoria suerte de pobres y ricos a tal punto que el mismo Sihanouk quiso crear, sin éxito, un «socialismo budista». Como es fácil suponer, el igualitarismo del *Khmer Rouge* prohibió el budismo, persiguió a monjes y destruyó templos. Algo similar ocurrió con la persecución a la Iglesia católica, llegándose a destruir la catedral de Phnom Penh. Es posible que aquí influyese, una vez más, el chauvinismo khmer, ya que el catolicismo

era más fuerte en Vietnam y podría ser, por lo tanto, asociado a sus «afanes expansionistas»³⁰

En el Perú, en contraste, la Iglesia católica tiene un peso decisivo acrecentado por la gravedad de la crisis. Siendo más un conjunto de instituciones que una organización monolítica, la Iglesia está presente, a distintos niveles, entre los sectores más pobres de las ciudades y del campo. De esta manera, no solamente cumple el rol de asistencia e intermediación de recursos para satisfacer necesidades básicas, sino que mantiene un espacio de institucionalidad y denuncia en un contexto acelerado de descomposición social. Un agravamiento de este no conduciría necesariamente a un triunfo de Sendero, sino a una represión generalizada del tipo de la de Lon Nol en Camboya o, más cerca, en Guatemala, donde el paso siguiente al retiro de la Iglesia progresista fue el genocidio de indígenas. Para Sendero Luminoso, como siempre, las cosas son más simples: utiliza los métodos del ejército salvadoreño para asesinar a monjas y sacerdotes en un vano afán de lograr que la realidad se parezca más a la ideología.

¿Cría cuervos? La educación y la «idea crítica»

Las historias peruana y camboyana del último medio siglo tienen un rasgo común en el desarrollo de sus sistemas de educación pública. En ambos casos, un impulso desde el Estado en un plazo muy breve aceleró el enrolamiento de niños y adolescentes de procedencia urbana y rural de ambos sexos, generó enormes expectativas de ascenso social y las defraudó por la crisis general del sistema dejando a la deriva a una masa importante de población juvenil que encontró puerto en salidas sumamente autoritarias. En el Perú, la expansión de la educación pública a partir de fines de los años 50 incorporó a campesinos y a pobladores urbano-marginales de raíces campesinas a la vez que difundía una «idea crítica» entre los escolares que juzgaba negativamente la historia —salvo el Incario— y la realidad peruana a la vez que toleraba alternativas sumamente radicales³¹. En el caso camboyano no puede desecharse de plano la hipótesis de una «idea crítica» khmer. En efecto, los khmer desarrollaron un nacionalismo que los hacía sentirse superiores a sus vecinos vietnamitas, laosianos o tailandeses, al tiempo que pensaban que el suyo era un país muy rico empobrecido por las repetidas invasiones que había sufrido. Este sentimiento alimentó el simplismo agobiante del *Khmer Rouge*, que hallaba en lo foráneo la raíz de todo mal, en lo urbano occidental la fuente de impurezas y en el socialismo el atajo para saltar etapas de desarrollo.

30 Sobre la historia de la Iglesia católica en Camboya puede consultarse PONCHAUD F. *La Cathédrale de la Ruzière 450 ans d'histoire de l'Eglise au Cambodge*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1990.

31 Gonzalo Portocarrero y Patricia Oliari desarrollan este concepto en *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario, 1989.

Si bien Sendero Luminoso comparte con el *Khmer Rouge* una visión caricaturizada de la historia, el problema de la «idea crítica» ha sido más serio en el Perú que en Camboya por el mayor número de población implicada en el sistema educativo peruano y por la prolongada crisis económica y política vivida por el Perú. Del mismo modo, la circulación masiva del marxismo rudimentario que descalificaba por «academista» todo aquello que incumpliera los manuales llevó a dar valor científico y de verdad consumada al esquema llevado a la realidad. Por ello, el proceso de conocimiento queda confinado a hallar la cita adecuada para la ocasión. Hacer algo distinto o contrario implicaría contradecir a los clásicos. Así, el llamado «Pensamiento Gonzalo» viene a ser el esquema más logrado de la idea crítica.

¿Por qué, entonces, Sendero Luminoso se tomó el trabajo de entronizar el pensamiento Mao en maosismo y de elevar su pensamiento guía a la escena mundial de la revolución? No son delirios causados por el fundamentalismo ya que, aunque a veces se les asemeje, Sendero no es una secta. La razón puede estar, más bien, en la necesidad de apelar a la imagen paternal y autoritaria del «doctor», el filósofo dominador de la ciencia y de las leyes que rigen la sociedad para encajar, de esta manera, con los requerimientos de la masa que se pensaba ganar.

Ese tipo de aproximación al marxismo aplcó escasamente al desarrollo de alternativas forjadas desde y para la realidad social peruana. Recurrió, más bien, a la memorización de un esquema acabado, coherente y fácilmente transmitible que favorecía dominar las respuestas antes que formular las preguntas. Eso es, precisamente, lo que Sendero perfeccionó en términos ideológicos. Por eso, también, a diferencia del *Khmer Rouge*, difícilmente se encontrará un analfabeto en una célula senderista. Un fragmento de la transcripción de un discurso de Abimael Guzmán en homenaje a Mariátegui, pronunciado en 1968, revela muy bien la magnitud del problema.

«La filiación de estos superadores [de Mariátegui] es la misma filiación de los superadores de Marx. Estos 'superadores de bolsillo' no han superado su propia estrechez de mira, son unos mentirosos, son falsarios, son traficantes. Pues bien, ¿que hacen esas personitas? Ellos tienen la manía acumulatoria de datos, esa riqueza intelectual de la burguesía. El dato es un concepto burgues, creer que cuanto más datos tengo, más interpretador soy, más comprensión de la situación nacional tengo, es absurdo, es mentira () el problema está en la interpretación, y Mariátegui le puso 'Siete Ensayos de Interpretación', no le puso Siete ensayos de acumulación de datos. Y el problema de la interpretación es un problema de posición de clase, de ideología proletaria y de método materialista dialéctico.»³²

32. GUZMÁN Abimael «Para entender a Mariátegui» Conferencia en la Universidad de San Cristóbal de Huamanga 1968 en ARCE BORJA Luis *Guerra popular en el Perú* Lima s/f, pp 53-54

Volviendo a Camboya, es indudable que el pensamiento político del *Khmer Rouge* no alcanzó una formulación semejante a la antes citada. Consciente de sus limitaciones intelectuales, Pol Pot no tenía grandes aspiraciones teóricas y, además, a pesar de las reformas de Sihanouk, un alto porcentaje del campesinado camboyano seguía siendo analfabeto total o práctico. Igualmente, el desarrollo de las ciencias sociales era mucho menor y no se había expandido tanto una visión «marxista» de la sociedad y de la historia. Por ello, los jóvenes khmer no necesitaban un esquema para entender la realidad ni un doctor que los iluminara. Les bastaba con una propuesta nacionalista (el chauvinismo anti-Vietnam) y un asidero en medio del caos de la guerra (la «organización»).

Difícilmente podría argumentarse que el crecimiento de organizaciones en armas se debe sólo a la difusión de programas políticos por más simples y coherentes que estos sean. Por lo mismo, ni el *Khmer Rouge* ni Sendero lograron apoyo por meras consideraciones ideológicas. Como ya se ha visto, el primero llegó al poder en medio de la guerra de Vietnam, con el apoyo de los guerrilleros vietnamitas, y al derrotar a un régimen ilegítimo que se caía a pedazos. Los jóvenes universitarios o egresados de la educación superior podrían haberse integrado a los cuadros partidarios, pero difícilmente formarían la mayoría suficiente para que el PCK tomase el poder. Los campesinos formaban la base social que inclinó la balanza al apoyarlo sin prestar, aparentemente, demasiada atención a los métodos utilizados.

En el caso peruano, Sendero ganó un espacio radical que le fue dejado por otros grupos que proponían para el Perú alternativas similares a las suyas pero, ciertamente, menos brutales. En términos ideológicos, Sendero no ha salido de su infantilismo de los años 70. Sigue viendo el mundo a partir de una concepción dogmática y tiene un proyecto aun más inviable que el del *Khmer Rouge*. No obstante ello, ha podido crear una estructura sorprendentemente eficaz para los estándares de un país caracterizado por su ineficiencia y ha desarrollado una capacidad de iniciativa política insospechada³³.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

En sentido estricto, Sendero Luminoso no es polpotiano porque no se inspira en el *Khmer Rouge* ni repite su experiencia en Camboya. Además, porque podría ser mucho peor ya que para tomar el poder tendría que destruir mucho más el país para adecuarlo al diagnóstico que tiene de él. En tanto organización político-militar estaba, hasta hace sólo unos meses, mucho mejor preparado que el *Khmer Rouge* cuando inició su

33 Michael Smith discute siete posibles razones para explicar el relativo éxito de Sendero en «Taking the High Ground: Shining Path and the Andes» en David Scott Palmer, editor *The Shining Path of Peru*. Nueva York: St. Martin's Press, 1992, pp. 15-32.

gobierno Por otro lado, si Sendero es coherente con sus objetivos tendría que repetir varias de las terribles políticas de Pol Pot. Primero, su énfasis en rechazar todo lo foráneo—al estar supuestamente contaminado por la dependencia—lo llevaría a maximizar el uso del «capital humano» para producir los recursos básicos. Luego, debido a su reducida—para el tamaño del país—estructura organizativa tendría, también, que desalojar ciudades grandes para controlar a la población.

Existen, igualmente, múltiples similitudes entre ambos grupos, como el carácter de pequeña organización de cuadros, cerrada, paranoica y autortaria, el énfasis en cercar las ciudades desde el campo, el dogmatismo al malinterpretar la realidad, la xenofobia al definir la dominación extranjera y el voluntarismo a la hora de cumplir con el proyecto trazado. De la misma manera, a pesar de las grandes diferencias entre Perú y Camboya, la expansión de la educación pública en ambos casos no cumplió su cometido original de fortalecer el Estado sino que lo socavó ideológicamente debido a severas crisis de sus sociedades.

Hay también diferencias sustanciales. El *Khmer Rouge* no hubiese triunfado sin la intervención extranjera. Los bombardeos norteamericanos destruyeron la infraestructura del país, los guerrilleros vietnamitas diezmaron al ejército republicano y China facilitó el armamento para la guerra regular. En el Perú, hasta 1992 las fuerzas armadas, a pesar de sus graves violaciones a los derechos humanos, no tenían visos de disolución debido a la inminencia de una derrota a manos del ejército guerrillero senderista. Este último, por otra parte, no es sino un conjunto de columnas eficientes y móviles que carecen de apoyo logístico del exterior, requisito indispensable para convertirse en reales fuerzas armadas. En el Perú, paradójicamente, los recortes presupuestales y las maniobras políticas del propio gobierno han debilitado al ejército más que la actividad de Sendero.

Para concluir, hay una gran diferencia entre Sendero y el *Khmer Rouge* que debe tenerse en cuenta. En Camboya nadie sabía exactamente lo que era el grupo de Pol Pot hasta varios meses después de que tomó el poder. Había ascendido muy rápido en medio del caos y del colapso del Estado siendo, en última instancia, un vástago sanguinario de la bárbara guerra de Vietnam. En el Perú, por el contrario, no cabe duda de lo que Sendero quiere hacer ni de cómo piensa conseguirlo. Su crecimiento firme y constante al ritmo del deterioro del país ha sido acelerado por los ajustes económicos y los desajustes políticos que, curiosamente, comparten con él el odio al viejo Estado y la voluntad de persistir hasta donde se lo permita la resistencia de la población.

Boris Marañón, David Román

POLÍTICAS COMERCIALES AGRÍCOLAS DE LOS PAÍSES DESARROLLADOS Y SUS EFECTOS PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO

Este artículo pretende hacer un reconocimiento de las principales tendencias ocurridas en el comercio agropecuario mundial, examinar las políticas comerciales agrícolas de los países desarrollados (PD), y, finalmente, desprender algunas conclusiones relevantes para el desarrollo de la política comercial agrícola del Perú

Para tal efecto, se ha dividido en cuatro secciones. La primera muestra las principales tendencias en el comercio agropecuario mundial. La segunda resume las características más importantes de las políticas comerciales de los PD, particularmente de aquellas que afectan las exportaciones de los países en desarrollo (PED). La tercera evalúa la propuesta de negociación y los posibles efectos de la conclusión de la Ronda Uruguay. Finalmente, en la cuarta sección se formulan algunas conclusiones relevantes para los PED sobre el comportamiento del comercio agrícola en los 90.

TENDENCIAS RECIENTES DEL COMERCIO AGROPECUARIO MUNDIAL

Creciente importancia de los PD en el comercio mundial de productos agropecuarios

En las últimas décadas se ha incrementado la presencia de los PD en el mercado mundial de productos agropecuarios (incluye alimentos y materias primas agrícolas) como exportadores y como importadores. Respecto de lo primero, de los 234 mil millones de dólares a que llegaron las exportaciones mundiales en 1990, el 72% correspondió a los PD. Estos, al mismo tiempo, fueron los destinatarios del 68% de

las exportaciones totales¹ De esto se desprende que los PED ocupan un lugar secundario como exportadores y como mercados

Además, hay que resaltar los importantes cambios en la participación de los países en el mercado mundial de alimentos, que se evidencia en el rol de la Comunidad Económica Europea (CEE), Estados Unidos, China y Tailandia entre los quince primeros países exportadores de alimentos La CEE se ha constituido en la primera potencia, aumentando su peso del 31.5 al 40% del valor total de las exportaciones mundiales de alimentos entre 1980 y 1990 Estados Unidos ha bajado su participación del 17.5 al 13%, pero en términos netos (exportaciones menos importaciones) se mantiene en el primer lugar China y Tailandia son un ejemplo de países que incrementan su participación como exportadores de 1.5 a 2.5% y de 1.5 a 2%, respectivamente En el caso de China, resalta además el hecho de que este país está dejando de ser un importador neto de alimentos

Hacia la formación de bloques económicos

Si bien en los próximos años no es posible una apertura multilateral significativa del comercio agrícola (aspecto que se trata en la tercera sección), lo que viene ocurriendo con fuerza son otras dos modalidades de apertura: la preferencial o por bloques y la unilateral

La primera se caracteriza por la apertura de segmentos específicos de las economías entre determinados países, y generalmente bajo un marco de reciprocidad El ejemplo más claro es la CEE, que a partir de enero de 1993 se convertirá en el espacio económico más importante del mundo² Otros casos, con distintos grados de avance, son el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, México y Canadá, MERCOSUR y el Pacto Andino

La apertura unilateral, enmarcada en los programas de ajuste estructural apoyados por el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI), abarca no sólo al sector agropecuario sino también a otros sectores económicos, y se caracteriza por la liberalización del comercio exterior de productos e insumos agropecuarios, la reducción de subsidios internos, la liberalización de precios de sustentación y de precios controlados³

1 El rubro comercio agropecuario comprende a los productos alimenticios y a las materias primas Ver GATT «El comercio internacional 90-91» vol II Bélgica 1991

2 La constitución de los bloques económicos no está libre de dificultades En el caso de la CEE esto se evidencia en los problemas derivados de la ratificación del Tratado de Maastricht que fuera firmado en febrero de 1992 Dinamarca ha rechazado en referéndum este tratado y junto con Inglaterra se opone a ceder su soberanía nacional en materia de defensa política monetaria y prestaciones sociales Por su parte los países socios más pobres (España, Grecia, Portugal e Irlanda) consideran insuficiente el monto del presupuesto comunitario destinado a mejorar los niveles de vida en dichos países

3 Ver TREJOS, R. y C. SANTANA *Apertura económica. Características e implicaciones para el sector agroalimentario en América Latina y el Caribe* San José de Costa Rica: ICCA, septiembre de 1991, capítulo 3

De acuerdo con un informe del GATT, desde el inicio de la Ronda Uruguay en 1986 llega a sesenta y tres el número de países que han tomado iniciativas autónomas de liberalización parcial o total del comercio, de ellos, cincuenta y uno son PED o exsocialistas. Las medidas de liberalización adoptadas en estos últimos países fueron por lo general mucho más ambiciosas que aquellas emprendidas en los países de ingresos más elevados⁴

Los PD optan por la apertura preferencial, mientras que los PED lo hacen principalmente por la apertura unilateral, lo que en un contexto mundial crecientemente proteccionista significa abrir el mercado interno sin obtener compensaciones equivalentes en el acceso a los mercados de dichos países

Otro hecho significativo es que la constitución de los bloques económicos, especialmente en los PD, podría generar problemas de acceso para los productos de los PED si aquellos deciden elevar los niveles de protección accediendo a las peticiones de los países socios con un menor desarrollo relativo. Este es el caso de España, Portugal y Grecia dentro de la CEE, países que tienen una estructura de producción agrícola semejante (en frutas, hortalizas, legumbres, vino) a la de América Latina. Un ejemplo de esto es el pedido de Canarias para que España veto cualquier propuesta de la CEE para liberalizar el comercio del plátano y del tomate, pues esta medida perjudicaría a 80,000 trabajadores⁵

Cambios en el modo de protección a la agricultura en el mediano plazo

Esta tendencia está relacionada con la propuesta de «arancelización» (conversión de las barreras no arancelarias en aranceles) hecha por el director general del GATT, Arthur Dunkel (véase la tercera sección). Es necesario tener en cuenta que si bien la CEE, Estados Unidos y Japón difieren en los mecanismos establecidos para proteger a sus agricultores, tienen en común un modo de protección que implica una elasticidad de transmisión cero ($E_t=0$), es decir, que las fluctuaciones en los precios internacionales no repercuten en los precios efectivos recibidos por los agricultores. Con la «arancelización», los mercados internos ya no estarían aislados del mercado mundial. Desde 1989 la CEE ha aceptado esta propuesta, pero a condición de añadir al arancel un elemento corrector de las fluctuaciones del mercado internacional. Al mismo tiempo, la CEE propone que los pagos compensatorios (*deficiency payments*), que constituyen la base del sistema protector de

4 GATT «Revista general por el Consejo de la evolución del comercio internacional y del sistema de comercio» Marzo de 1992 p. 27

5 Ver *El País* 9 de marzo de 1992 p. 8

Estados Unidos, Canadá y Australia, también deberían transformarse en equivalentes arancelarios⁶

Otro hecho a resaltar es que en los PD con excedentes agrícolas estructurales, entre ellos la CEE, se viene registrando un cambio en los roles tradicionales asignados a la agricultura, incorporando la preocupación por el cuidado del medio ambiente y de los recursos naturales. En la CEE, la reforma de la política agrícola común (PAC) implicaría asignar a los agricultores dos roles básicos: el productivo y el de la protección del medio ambiente (en el que el productor debe ser apoyado para la utilización de métodos de producción menos intensivos)

Permanencia de mercados internacionales saturados

Ya que en los próximos años no se avizora una liberalización significativa del comercio agropecuario mundial, es probable que continúe la situación de depresión de los precios internacionales de los alimentos imperante en la década pasada⁷. Para esta década se prevé que el mercado mundial de alimentos permanecerá deprimido. En el caso de los productos agrícolas no transformados (café, té, cacao, entre otros) habrá una demanda estable frente a un exceso de oferta. Lo mismo ocurrirá con los alimentos básicos: cereales, lácteos, azúcar, carnes y oleaginosas. Se espera, además, que siga incrementándose el número de productos sustitutos de los tradicionales (del azúcar, del cacao, etcétera)⁸.

En los próximos años el mercado mundial de alimentos será escenario de una mayor competencia, por el surgimiento de nuevos países exportadores procedentes de Europa Oriental —Polonia (lácteos), Checoslovaquia (lácteos y carnes)— y de Asia. En este último grupo de países se puede advertir que Tailandia y Malasia están desarrollando una agroindustria de exportación. En Tailandia las exportaciones de aves crecieron, entre 1984 y 1989, a una tasa de 26% anual, mientras que las de piña en conserva lo hicieron al 14%⁹.

Al mismo tiempo, el acelerado crecimiento de los ingresos en los países del sudeste asiático ha hecho que estos se constituyan en importantes mercados de alimentos, pues han registrado un rápido crecimiento de sus importaciones entre 1980 y 1990 (ver gráfico 1). El subsector que ofrece ciertas perspectivas alentadoras de crecimiento de la demanda es el de frutas y hortalizas frescas y procesadas, influido

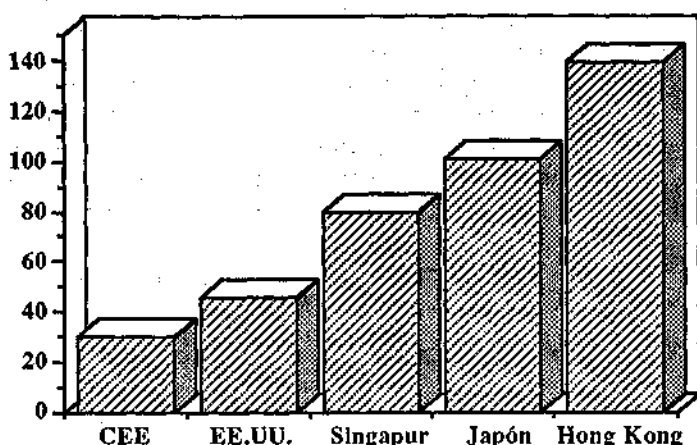
6 Ver BARCELÓ, L. V. *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*. Madrid: Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, 1991, sección 1.6.

7 En los 80 los precios de los productos de exportación de los PED —sin considerar al petróleo— experimentaron una fuerte caída, que significó una baja de 30% en promedio en términos reales.

8 Ver TREJOS R. y C. SANTANA. *Apertura económica*, ob. cit. capítulo 2 y OECD *Agricultural Policies, Markets and Trade: Monitoring and Outlook, 1992*. París, 1992, segunda parte.

9 DI GIROLANO G. «El escenario agrícola mundial en los años noventa», en *Revista de la CEPAL*, N.º 47. Santiago de Chile: CEPAL, agosto de 1992.

Gráfico 1
Crecimiento del valor de las importaciones de alimentos
 (% acumulado 1980-90)



Fuente: GATT.

por la preocupación en los PD por el cuidado de la salud. Este aspecto se desarrolla a continuación.

La internacionalización del comercio de frutas y hortalizas

En las últimas décadas se viene registrando a nivel mundial un importante crecimiento de la producción y el comercio de frutas y hortalizas. En 1986 este rubro alcanzó un nivel total de importaciones de US\$ 25 mil millones, de los cuales el 58% corresponde a frutas y el 42% restante a hortalizas.

Los países exportadores hortofrutícolas son tanto en desarrollo como desarrollados, pero cada grupo parte de ventajas comparativas distintas. Los primeros se apoyan en la disponibilidad de recursos naturales y mano de obra barata, mientras que los segundos en las innovaciones tecnológicas y en el dominio del sistema comercial¹⁰. En el comercio de frutas y hortalizas, los mercados más importantes son Europa y América (principalmente América del Norte, con 24.4%)¹¹.

Algunos de los factores que han contribuido al crecimiento del comercio mundial hortofrutícola son:

10. Ver BARCELÓ, L. V.: *Liberalización, ajuste y reestructuración de la agricultura española*, ob. cit., sección 2.3.

11. Ver VERA, José y Mario GALLO: *Agroindustria, oportunidades de exportación para el Perú*. Lima: Fundación Ebert, 1990, esquema 3.

– La transformación de las pautas de consumo en los PD Green¹² destaca que en dichos países –los de Europa, Japón y Estados Unidos– se ha conformado, entre los años 60 y 80, una estructura matricial de mercado alimentario en la que los consumidores se preocupan por obtener una mercancía bien diferenciada y de calidad, aunque por ella deban pagar un precio mayor. En esta nueva estructura cada consumidor encuentra productos distintos con precios diferentes y opta por el perfil de consumo que le es propio: elige ciertos bienes de acuerdo con el costo y otros según la diferenciación. Para Green, estos cambios se explican por la mejora de los ingresos reales, por la diversificación de los lugares de consumo (destacando el auge del consumo fuera de casa), por la multiplicación del tipo de productos consumidos, y por las variaciones en la forma de preparación de los productos, influidas por el surgimiento de nuevas técnicas de cocina y por el deseo de disminuir el tiempo de preparación de los alimentos.

– La creciente preocupación de los consumidores de los PD por una alimentación con bajos niveles de aditivos químicos artificiales (colorantes, preservantes, saborizantes). Se advierte, por ejemplo, un crecimiento en la demanda por productos frescos y congelados, y un descenso en la de enlatados. Mientras que en Estados Unidos el consumo *per cápita* de zanahorias frescas aumentó de 5.6 libras a mediados de los 70 a 9.9 entre 1986 y 1988, el consumo *per cápita* de melocotones en lata disminuyó de 4.6 a 3.3 libras en el mismo período.

– La denominada tendencia de retorno a la naturaleza –no sólo en el aspecto del consumo, sino como forma de vida– se ha visto reforzada por el crecimiento de la corriente de productos orgánicos, que enfatiza el uso mínimo de fertilizantes e insecticidas en la producción y de aditivos artificiales en el procesamiento de alimentos, así como el uso de tecnologías que no dañen el medio ambiente. Este mercado de alimentos orgánicos es muy dinámico en los PD (Estados Unidos, CEE, Japón). En Holanda, en la década pasada la demanda creció sostenidamente, y en 1990 el número de tiendas dedicadas a este rubro creció en 8%¹³.

– Este comercio internacional hortofrutícola ha sido facilitado por los avances tecnológicos en materia de refrigeración y transporte, los que han permitido alargar la vida de los productos y que estos lleguen en buen estado de conservación a las mesas de los consumidores.

El comercio de frutas y hortalizas está siendo considerado en diversos PED como una forma de inserción en el mercado mundial, aprovechando las ventajas comparativas naturales de dichos produc-

12 GREEN, Raul «La evolución de la economía internacional y la estrategia de las transnacionales alimentarias», en *Comercio Exterior*, vol. 40, Nº 2, Febrero de 1990, pp. 98-99.

13 Ver CBI «Health Foods: A Survey of The Netherlands and other Major Markets in the European Community» The Netherlands, abril de 1991.

tos En América destaca el caso de Chile, que se ha convertido en el principal exportador de frutas (uvas y manzanas) del hemisferio sur¹⁴

No obstante, es difícil prever el margen de estabilidad y el comportamiento de estos mercados en el largo plazo, pues sus condiciones pueden cambiar con rapidez En el caso de algunos productos (frutas y hortalizas frescas), la alta rentabilidad ha estimulado el crecimiento de la producción y de las exportaciones, con lo que se ha producido una saturación de los mercados y la consiguiente baja de los precios y la rentabilidad También está el problema de la vulnerabilidad de muchos de estos productos, por su carácter de bienes de lujo y orientados a un segmento pequeño de consumidores La demanda, en la medida en que son productos caros y que no están incorporados a la dieta cotidiana, está en relación al ciclo económico Por tanto, si el consumidor considera que no son bienes esenciales puede prescindir de ellos¹⁵

El desarrollo de la biotecnología¹⁶

La biotecnología ofrece un abanico muy extenso de posibilidades en la producción y el comercio agrícolas Sin embargo, si se tienen en cuenta las características actuales de su evolución, los PED no estarían en condiciones de aprovechar sus efectos positivos

A diferencia de la «revolución verde», sustentada principalmente en inversiones de instituciones públicas, la investigación en biotecnología se viene desarrollando con una mayoritaria participación del sector privado —especialmente de las corporaciones transnacionales—, el que busca proteger los conocimientos biológicos sobre las nuevas variedades logradas a través de las patentes y el secreto industrial

Mientras que en los PD existen políticas gubernamentales destinadas a fortalecer la posición competitiva de las industrias relacionadas con la biotecnología —financiamiento de la investigación básica, promoción de la cooperación horizontal entre empresas y fortalecimiento de la propiedad industrial—, en los PED, con algunas excepciones, sucede todo lo contrario Esto se evidencia en un estudio del IICA en el que se establece que a nivel de los países de América Latina y el Caribe la investigación y desarrollo en agrobiotecnología se caracteriza por la inexistencia de prioridades, baja inversión, deficiencias de

14 Entre 1974 y 1990 las exportaciones frutícolas chilenas se han multiplicado dieciséis veces Ver Publicaciones Lo Castillo «Anuario del campo 91/92 Libro del año de la agricultura chilena» Santiago de Chile p 110

15 Di GIROLANO G «El escenario agrícola mundial en los años noventa» ob cit

16 Ver UNCTAD «Aspectos comerciales y de desarrollo y consecuencias de las tecnologías nuevas e incipientes El caso de la biotecnología» Marzo de 1991

infraestructura y equipo, así como por su escasa vinculación con el sector productivo¹⁷

Estas particularidades del desarrollo actual de la biotecnología hacen ver con pesimismo sus posibilidades de difusión, transferencia y aplicación en la mejora de la agricultura de los PED

En el plano del comercio agrícola, el desarrollo de la biotecnología traerá como consecuencia una sustitución de productos agrícolas, muchos de los cuales son producidos por los PED. Los principales cultivos afectados serán café, plátano, algodón, caña de azúcar, cacao, arroz, yuca, papa, palma de aceite, pifia, entre otros, en plazos que van de cinco a diez años

De manera inmediata, ya se puede ver que la aplicación de la biotecnología está afectando el mercado internacional del azúcar, pues en Estados Unidos este producto está siendo reemplazado por un edulcorante obtenido a partir del maíz¹⁸

Por tanto, para no rezagarse en el desarrollo de la biotecnología y no quedar al margen de sus enormes beneficios, los PED deben establecer políticas gubernamentales claras y un apoyo sostenido a esta actividad. Al mismo tiempo, deben idear mecanismos de transferencia de estas técnicas desde los PD a través de instituciones internacionales. En este aspecto los PD pueden apoyarse en el hecho de ser depositarios del 90% de los recursos genéticos que han servido de base para el desarrollo de nuevas variedades

De esta revisión de las tendencias del comercio agropecuario mundial se pueden desprender algunas ideas para la definición de la política comercial agropecuaria de nuestro país

1 Algunas de las tendencias de signo negativo pueden ser atenuadas si se toman decisiones políticas a nivel estatal destinadas a apoyar al sector agropecuario. Son los casos de las importaciones de alimentos y el desarrollo de la biotecnología

2 En el caso del mercado mundial de alimentos, que continuará sobreabastecido y con precios artificialmente bajos, las importaciones de alimentos seguirán perjudicando al agro nacional. Este impacto negativo podría ser atenuado con el perfeccionamiento del mecanismo de bandas de precios establecido en 1991, criticado por su inestabilidad y reducida cobertura¹⁹

17 JAFFE, Walter. *La problemática del desarrollo de las agrobiotecnologías en ALAC*. San José de Costa Rica. IICA, setiembre de 1991

18 En Estados Unidos el consumo *per cápita* de edulcorantes entre 1970 y 1990 registra una baja en la participación de la sacarosa de 84 a 60%, mientras que se incrementan los niveles relativos de consumo de aquellos correspondientes al jarabe de maíz y aspartame de 0 a 21 % y de 0 a 9.5% respectivamente. Ver PAREDES LÓPEZ, O. «Retos y oportunidades de la biotecnología alimentaria», en *Comercio Exterior*, vol. 40 N° 12, Diciembre de 1990, pp. 1143-1152

19 Sin embargo, la decisión gubernamental parece estar orientada a sustituir este mecanismo por una sobretasa uniforme de 10%. A fines de octubre de 1992 se estableció esta sobretasa para el maíz duro y sorgo importados

3 En relación a la concentración del desarrollo de la biotecnología en empresas privadas de los PD, nuestro país, para no quedar marginado de los beneficios de esta, debería

a Impulsar decididamente esta actividad en materia de infraestructura, personal y financiamiento Para ello es necesario definir un grupo prioritario de cultivos y crianzas, entre los que deben incluirse productos orientados a la exportación (azúcar, algodón, café, cacao, frutas y hortalizas) y otros destinados al mercado interno

b Junto a otros países latinoamericanos, hacer pesar nuestra riqueza genética²⁰ para tratar de conseguir en los foros internacionales recursos financieros que permitan apoyar el desarrollo de la biotecnología y para establecer mecanismos de transferencia de las biotecnologías de las empresas privadas de los PD

4 Dadas sus condiciones ecológicas favorables, el Perú tiene una gran oportunidad en el rubro del comercio mundial de frutas y hortalizas Sin embargo, hasta ahora esta actividad se viene desarrollando en condiciones adversas (infraestructura, política macroeconómica, etcétera) Tampoco hay un plan de desarrollo nacional que articule los esfuerzos de los sectores involucrados y permita, de un lado, enfrentar un mercado mundial cada vez más competitivo, y, de otro, contribuir al desarrollo rural

5 El retro temporal del Perú del Pacto Andino (hasta diciembre de 1993) parece ir contra la tendencia hacia la formación de bloques económicos (ver, en esta edición, el artículo de Javier Alvarado) La participación del Perú en el Grupo Andino no debe verse únicamente desde el punto de vista del monto del comercio de bienes (que en realidad no es muy significativo), sino también como un medio para tener un mayor poder de negociación con los PD sobre temas diversos, entre los que destacan un mayor acceso a sus mercados, deuda externa, narcotráfico, entre otros

LAS POLÍTICAS COMERCIALES AGRICOLAS DE LOS PD²¹

El comercio agrícola mundial representa una de las excepciones más importantes a las normas multilaterales que rigen el comercio internacional de la posguerra, quizá por ello se trate de un comercio distorsionado, claramente conflictivo y en el que la inestabilidad e incertidumbre resultan una norma

20 Una muestra de la riqueza genética de los países latinoamericanos en materia de alimentos (raíces y tubérculos granos legumbres, vegetales y frutas) puede encontrarse en el libro *Lost Crops of the Incas* Washington D C National Academy Press 1989

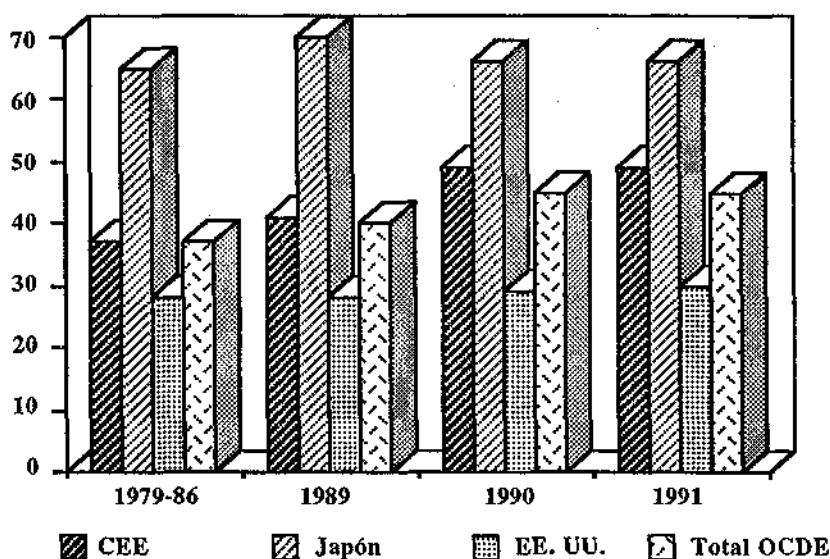
21 Esta sección ha sido elaborada tomando como base los documentos correspondientes a Estados Unidos a la CEE y al Japon redactados por la Secretaria del GATT entre 1989 y 1991 en el marco del Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales (EE UU C/RM/S/23 A B Japon C/RM/S/8 A B y CEE C/RM/S/10-A) y UNCTAD «Informe sobre comercio y desarrollo 1991» Agosto de 1991

Las políticas nacionales de los PD tienen una gran responsabilidad. Estas políticas han afectado el normal desenvolvimiento de los mercados agrícolas e impedido una especialización sobre la base de ventajas comparativas. En lo fundamental, estas políticas han tenido dos momentos.

Uno inicial, en el que dichas políticas estuvieron destinadas a subvencionar la producción interna con el objetivo de mejorar el ingreso de los agricultores y aumentar la autosuficiencia alimentaria. Para ello se ejecutaron costosos programas de intervención gubernamental (ver gráfico 2), entre los que destacan los pagos directos a los productores y los créditos subsidiados. Estos programas de intervención se combinan con una serie de restricciones y obstáculos a las importaciones destinadas a aislar a los productores nativos de la competencia externa. Con este fin se establecieron diversas medidas y prácticas comerciales que van desde derechos de aduanas convencionales, aranceles estacionales, niveles menores de consolidación, progresividad arancelaria, hasta un complejo sistema de medidas no arancelarias, como gravámenes variables, precios mínimos, cuotas globales y bilaterales, limitaciones voluntarias a la exportación, prohibición de importaciones, y reglamentos sanitarios y fitosanitarios destinados a limitar el acceso de productos agrícolas del exterior.

En un segundo momento, y como resultado de estas políticas (intervención gubernamental y protección en frontera), se aumentaron los niveles de autosuficiencia en varios productos, mientras en otros se

Gráfico 2
OCDE: Subsidios equivalentes al productor, 1979-1991



generaron enormes excedentes (lácteos y azúcar), los mismos que son exportados a precios subsidiados con un elevado costo fiscal. El ejemplo más notable es el de la CEE, que se transformó en exportador neto de varios productos que tradicionalmente importaba (es el caso del azúcar)

Los exportadores eficientes han sido los perdedores de las políticas agrícolas aplicadas por los PD. Primero fueron desplazados de los mercados que abastecían con precios competitivos, y luego se los sacó de terceros mercados al no poder competir con exportaciones subsidiadas. En otros países, como el Perú, este mercado mundial distorsionado ha sido uno de los factores que más afectaron a la agricultura, pues nuestro país importó grandes volúmenes de alimentos subsidiados.

A continuación analizaremos, brevemente, las principales políticas comerciales agrícolas ejecutadas por la CEE, Estados Unidos y Japón, países que en conjunto explican más del 50% del comercio agropecuario mundial.

Política comercial agrícola de la CEE

Como conjunto, la CEE es el agente más dinámico en el comercio agrícola mundial. En 1990 sus exportaciones totalizaron 162,800 millones de dólares, cifra equivalente al 37.5% del total mundial y superior en 2.7 veces a las exportaciones agrícolas de los Estados Unidos. Las importaciones, por su parte, alcanzaron los 196,200 millones de dólares (41.2% del total mundial), esto es, cinco veces el valor de las importaciones norteamericanas.

El balance comercial agrícola de la CEE es tradicionalmente deficitario. No obstante, con base en su PAC la CEE ha conseguido ser autosuficiente en muchos productos e incluso ubicarse como el principal abastecedor mundial de varios de ellos, como por ejemplo el azúcar.

En 1990 el balance comercial agropecuario de la CEE fue negativo en 33,500 millones de dólares (más de la mitad del déficit comercial total). Lo abultado de esta cifra refleja posiciones claramente diferenciadas en la CEE. Estas van desde países líderes en el comercio mundial agrícola, como es el caso de Francia y los Países Bajos, que exhiben un gran superávit en su comercio, países cercanos al equilibrio comercial, como Bélgica-Luxemburgo, hasta países con elevados y estructurales déficits comerciales, como Italia, el Reino Unido y Alemania. Durante 1990 estos tres países acumularon un déficit de 56,400 millones de dólares.

Resulta evidente que semejantes magnitudes de comercio generan un fuerte impacto sobre la dinámica del comercio mundial, razón por la cual la PAC, y en especial la política comercial agrícola que de ella se deriva, son causa de grandes controversias internacionales.

La última controversia Estados Unidos-CEE en materia agrícola se inició en noviembre de 1992 y alcanzó visos de guerra comercial. El origen se remonta a enero de 1988, cuando la Asociación Estadounidense de la Soja denunció la política de subsidios aplicada por la CEE a estos productos argumentando que afectaba sus exportaciones. Los Estados Unidos amenazaron con una elevación de hasta 200% en los aranceles de diversos productos agropecuarios procedentes de la CEE (el vino y los quesos figuraban entre los más afectados) si los subsidios a la soya y al girasol no se reducían antes del 5 de diciembre. El conflicto fue resuelto a nivel político-diplomático, aun cuando en la CEE ha dejado fisuras derivadas del sentimiento de que el acuerdo es muy favorable a los intereses norteamericanos y que daña seriamente a los agricultores comunitarios. Las imágenes de la violenta protesta de agricultores franceses y belgas, transmitidas por la televisión a nivel mundial, grafican claramente este sentimiento.

LA PAC

La PAC es una de las bases fundamentales de la CEE, al tiempo que constituye la política comunitaria de mayor grado de integración, representando el 65% del presupuesto comunitario. El sector agropecuario es un sector muy intervenido por políticas gubernamentales, así como altamente protegido de la competencia externa. Los principios fundamentales de la PAC son:

a Unidad de mercado. Se refiere a la libre circulación de los productos agrarios entre los Estados miembros.

b Preferencia comunitaria. Es la protección ofrecida a los agricultores locales frente a las importaciones.

c Solidaridad financiera. Los gastos de la PAC (sumamente elevados) son costeados por todos los miembros, para lo cual se ha creado el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agraria (FEOGA).

Existen cuatro formas básicas de organizar los mercados de productos agropecuarios, las que se detallan en el cuadro 1.

El proteccionismo es un factor clave de la PAC. Los productos agrícolas se encuentran protegidos por un complejo sistema basado en derechos de aduana *ad-valorem*, exacción reguladora (funciona como un derecho específico) y un sistema de precios mínimos o compensatorios. También se recurre a cuotas.

En mayo de 1992, el Consejo de Ministros de Agricultura de la CEE aprobó un paquete de medidas para la reforma de la política agropecuaria destinado a reducir los gastos de apoyo a la agricultura comunitaria. Las razones de la reforma propuesta son exclusivamente de carácter interno, y están dirigidas a un cambio de énfasis de la política agraria.

Cuadro 1
Formas de organización del mercado agrícola de la CEE

Formas de intervención	Características
Protección externa e intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Afecta al 70% de la producción agraria, en especial cereales, mantequilla, lácteos, azúcar, carnes de vacuno y porcino • El objetivo es evitar que los precios internos caigan por debajo de un precio mínimo • Los organismos de intervención adquieren por licitación la producción excedente en épocas de gran oferta, la mercancía almacenada es vendida luego, cuando la situación se reequilibra o se exporta
Protección externa sin intervención	<ul style="list-style-type: none"> • Afecta al 26% de la producción agraria • No se requieren medidas para sostener el mercado interior • Productos comprendidos huevos, aves de corral, flores, vino y algunas variedades de frutas y hortalizas
Ayudas complementarias a los precios	<ul style="list-style-type: none"> • Se aplican a los productos que en virtud de los compromisos asumidos en el GATT no pueden ser protegidos (la colza, las semillas de girasol y de algodón y las plantas ricas en proteínas como guisantes y haboncillos) • Para asegurar el comercio de productos comunitarios las industrias de transformación de esos productos reciben ayuda por la utilización de productos comunitarios • El objetivo es compensar la diferencia entre el precio común establecido por las autoridades y el precio externo
Ayuda global a los productores	<ul style="list-style-type: none"> • Esta ayuda está orientada a un conjunto de productos que representan un porcentaje pequeño de la producción comunitaria, tales como productos de lino y cáñamo, lúpulo, gusanos de seda y semillas • Se establece como una forma de sostener el ingreso de los productores

Fuente Comisión de las Comunidades Europeas
Elaboración propia

actual, basada en el apoyo a la producción, por un sistema de pagos directos a los productores y de retiro de tierras de producción²²

CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO COMUNITARIO

Aranceles

Los aranceles aplicados a los productos agropecuarios son superiores a aquellos a que están sujetos los productos industriales, y su dispersión es mayor. Según el estudio arancelario efectuado por el GATT, en 1988 el promedio aritmético de los aranceles agropecuarios era de 12.4%, mientras que el promedio en la industria fue de 6.4%. Estos cálculos se basaron en los derechos *ad-valorem*, de incluir los aranceles específicos o los gravámenes variables, la diferencia aumentaría.

La dispersión arancelaria para el conjunto oscila entre 0 y 30%. En el caso del tabaco los derechos arancelarios se elevan hasta 117%. Numerosas medidas no arancelarias afectan a los productos agrícolas (ver cuadro 2).

El nivel de consolidación arancelaria²³ es menor en el sector agropecuario (65%) que en el industrial (99%).

Se aplican derechos estacionales a muchas frutas, flores cortadas, legumbres y hortalizas. Citemos algunos ejemplos: a las naranjas se les aplican cuatro tasas diferentes que van desde 4% (mayo-octubre) hasta 20% (octubre-marzo), las manzanas tienen derechos que varían entre 6 y 14% durante el año, a las flores cortadas se les aplican aranceles estacionales del 15 ó 20%.

Además, se observa progresividad arancelaria en varios productos agropecuarios. En 1988 el promedio arancelario simple para el sector agropecuario fue de 8.8% para el caso de los productos primarios y de 16.7% para los productos alimenticios. El arancel que grava al café es un buen ejemplo de progresividad: el derecho varía entre 4% (café sin tostar) y 15% (café tostado descafeinado), la media aritmética para este producto es de 13.7%. Adicionalmente, algunos países gravan al café con impuestos internos que, si fueran «arancelizados» (o sea expresados en su equivalente *ad-valorem*), alcanzarían niveles muy superiores²⁴.

22 Ver VANERIO G. «La reforma de la política agraria de la CEE» en *Desarrollo y Cooperación* Nº 6 Francfort 1992, pp. 21-23.

23 La consolidación arancelaria es el compromiso multilateral adquirido en el GATT de no elevar los aranceles (de un grupo determinado de productos o del universo arancelario según sea el caso) por encima de una tasa arancelaria negociada. Internamente el país puede manejar tasas arancelarias más bajas que las comprometidas.

24 La existencia de progresividad arancelaria explica en parte por qué países como Suiza e Italia ejercen el liderazgo en el comercio de chocolates y café tostado, sin producir la materia prima.

Cuadro 2
Medidas comerciales aplicadas en Estados Unidos, en la CEE y el
Japon a productos de las industrias alimentarias, 1990

Partida	Productos	Rangos de arancel (%)			Medidas vigentes que afectan la producción y el comercio
		EE UU	Japón	CEE	
24 00	Productos industria alimentaria	0-338	0-56	0-30	EE UU OC Jap RSF, AE CEE
24 01	Frutos comestibles frescos o secos	0-36	0-60	0-20	EE UU CI Jap CE, AE CEE CB, CG, P, AE, IE
24 02	Frutos preparados o en conserva, excepto frutos secos	0-36	2 5-55	0-30	EE UU OC Jap CG, RSF CEE AE, DC, RE, CV
24 03	Legumbres y hortalizas, frescas y secas	0-36	0 16	0-20	EE UU OC Jap CG, RSF CEE CI, P, AE DC, ER, RE
24 04	Legumbres y hortalizas, preparadas o en conserva	0	0-28	0 24	EE UU -- Jap RSF, CA CEE CV, LNA
24 05	Café, té, hierba mate	0-10	0 28	0-18	EE UU -- Jap RSF CEE IE
24 06	Especias	0-12 5	0-19	0-25	EE UU - Jap RSF CEE
24 07	Cacao y sus preparaciones	0-338	0-36	3-19	EE UU - Jap CA, RSF CEE IE, CV

(continua en la pag siguiente)

AE	Arancel estacional	IE	Impuesto especial
AP	Apoyo a la producción	LNA	Licencia no automática
ASC	Asignación sup cultivada	OC	Orden de comercialización
CA	Contingentes arancelarios	PLP	Plan de estabilización de precios
CB	Contingente bilateral	P	Prohibición
CCE	Comercio de Estado	PI	Permiso de importación
CE	Contingentes estacionales	RE	Restituciones a exportación
CG	Contingente global	RLI	Régimen licencia import
CI	Contingente de importación	RSC	Reducción sup cultivo
CP	Control de la producción	RSF	Reglamentación sanitaria y fitosanitaria
CP1	Control de precios	SE	Subvenciones a la exportación
CV	Componente variable	SPI	Programa de sostenimiento de precios e ingresos
DC	Derecho compensatorio	SP	Sostenimiento de precios
ER	Exacción reguladora		

Cuadro 2 (continuación)
Medidas comerciales aplicadas en Estados Unidos, en la CEE y el
Japón a productos de las industrias alimentarias, 1990

Partida	Productos	Rangos de arancel (%)			Medidas vigentes que afectan
		EE UU	Japón	CEE	
24 08	Azúcares y artículos de confitería	0-139	0-36	n d	EE UU CA, SP Jap PEP, CA, RSF CEE ER, RE, CG, LNA
24 09	Productos molinarios a base de cereales	0-20	0-40	n d	EE UU -- Jap CG, CCE, RSF, SP, CP CEE ER, RE, CG
24 10	Otros productos alimenticios	0-29	0-36	0-27	EE UU SP Jap RSF CEE ER, LNA, CI
25 00	Cereales	0-18	0-70	n d	EE UU SPI, RSC, SE Jap CCE(arroz trigo, cebada), SP, CA, RSF, CP (arroz) CEE ER, RE, AP
28 00	Flores cortadas, hierbas medicinales	0-11	0-25	0-24	EE UU PI Jap CG, CCE, RSF CEE AE, OG, LNA
29 00	Bebidas o jugos de frutas y hortalizas	0-38	0-36	0-24	EE UU RLI, RSF Jap CG, RSF CEE RSF, CV, RE, DC, CG, LNA, IE
30 00	Productos lácteos	0-38	0-50	n d	EE UU SP OC CI, SE Jap CG, CCE, RSF, SP CEE ER, RE, CI
32 00	Tabaco	0-1,775	0-36	29-117	EE UU CP, ASC, CP1, RSF Jap CE RSF CEE CCE IE

AE	Arancel estacional	IE	Impuesto especial
AP	Apoyo a la producción	LNA	Licencia no automática
ASC	Asignación sup cultivada	OC	Orden de comercialización
CA	Contingentes arancelarios	PEP	Plan de estabilización de precios
CB	Contingente bilateral	P	Prohibición
CCE	Comercio de Estado	PI	Permiso de importación
CE	Contingentes estacionales	RE	Restituciones a exportación
CG	Contingente global	RLI	Regimen licencia import
CI	Contingente de importación	RSC	Reducción sup cultivo
CP	Control de la producción	RSF	Reglamentación sanitaria y fitosanitaria
CP1	Control de precios	SE	Subvenciones a la exportación
CV	Componente variable	SPI	Programa de sostenimiento de precios e ingresos
DC	Derecho compensatorio	SP	Sostenimiento de precios
ER	Exacción reguladora		

Fuente GATT
 Elaboración propia

Las exacciones reguladoras (ER)

Las ER son uno de los principales mecanismos de protección de la agricultura comunitaria, pues contribuyen a aislarla del mercado internacional. Es otro mecanismo proteccionista. Las ER adoptan la forma de derechos específicos, y suelen aplicarse por separado o en combinación con los derechos *ad-valorem*. Equivalen a la diferencia entre un precio de ingreso determinado por las autoridades de la CEE y el precio del producto en el mercado externo. Así,

ER = Precio determinado por la CEE - Precio de mercado mundial

Subvenciones a las exportaciones

Las subvenciones a las exportaciones de productos agrícolas constituyen otro elemento de la PAC. Estas subvenciones han sido objeto de severas críticas por parte de los socios comerciales, que consideran que distorsionan el comercio internacional.

El principal mecanismo empleado es el Sistema General de Restituciones a la Exportación (SGRX), que representa el 70% de todas las subvenciones a la exportación. El SGRX está dirigido a los cereales, frutas y verduras, el arroz, el azúcar, la isoglucosa, el tabaco, la carne de vacuno, la carne de porcino, los productos lácteos y la carne de bovino. Este sistema cubre la diferencia entre el precio de la CEE y los precios en el mercado mundial, razón por la cual los coeficientes de restitución evolucionan en función de los precios del mercado mundial.

Sistema General de Preferencias (SGP)

El SGP de la CEE opera desde 1971, y excluye a la mayor parte de productos agrícolas. Algunos productos como flores, frutas y legumbres ingresan con franquicia (arancel cero) o con derechos reducidos. En muchos casos, las preferencias están sujetas a límites cuantitativos (piñas en conserva, extracto de café y tabaco en rama), a restricciones estacionales (espárragos, berenjenas, calabacines y aguacates). El SGP comunitario tiene una cláusula de salvaguarda que autoriza a restablecer los aranceles en caso que las importaciones amenacen (por cantidad o precio) la producción interna.

Las autoridades comunitarias, luego de revisar el esquema general, han planeado modificaciones que perseguirían los siguientes objetivos:

- Continuar con el esquema
- Mantener y, en lo posible, ampliar la cobertura
- Simplificar, evitando los límites cuantitativos
- Aumentar la estabilidad mediante una prórroga del período de

aplicación en por lo menos tres años, con una salvaguarda especial

- Se prevén disposiciones especiales para los países menos adelantados

- Armonizar en mayor medida con los otros PD que ofrecen preferencias en aspectos como la cobertura de productos

- Ampliar las disciplinas multilaterales por parte de los PED más adelantados. Esto implicaría que determinados países (como los del sudeste asiático) dejen de ser beneficiarios del SGP conforme avanzan en su nivel de desarrollo relativo

En octubre de 1990 (Reglamento del Consejo N° 3211/90) la CEE aprobó un programa especial para cuatro países andinos: Colombia, Perú, Ecuador y Bolivia, incluyendo la concesión de los beneficios del SGP correspondientes a los países menos adelantados. Dicho programa está enmarcado en el ámbito de la lucha contra el narcotráfico, y permite que estos países se beneficien de una franquicia arancelaria sin limitaciones cuantitativas (cuotas). En el caso de los productos agrícolas, este programa amplía considerablemente la cobertura de los mismos, sin embargo, se aplica una cláusula de salvaguarda por la cual es posible restablecer total o parcialmente el derecho de aduana para con un país o para con un producto si dañan o amenazan dañar la producción interna de la CEE. El programa tiene una vigencia de cuatro años, contados a partir de noviembre de 1990.

Política comercial agrícola de los Estados Unidos

En 1990, las exportaciones norteamericanas de productos agropecuarios (productos alimenticios y materias primas agrícolas) totalizaron 59,400 millones de dólares, cifra que representó el 14% del total mundial, las importaciones, por su parte, sumaron en dicho año los 40,500 millones de dólares (8.5% del total mundial). Como resultado de esta situación, los Estados Unidos son el principal exportador mundial de productos agropecuarios y el país con el mayor superávit comercial agrícola del mundo.

A diferencia de la CEE y de Japón, el comercio agrícola de los Estados Unidos ha sido tradicionalmente positivo. Durante 1990 acumularon un superávit comercial de 20,000 millones de dólares, el mayor del mundo.

El desarrollo agrícola registrado lo coloca, desde el punto de vista comercial, en una situación mucho más favorable que la de la CEE y el Japón para enfrentar la competencia internacional, situación que explica la posición favorable al liberalismo comercial desarrollada por Estados Unidos en las negociaciones multilaterales del GATT.

La política agrícola estadounidense cuenta con un sostenimiento de ingresos de los productores, ayuda a los precios y reducción de superficie

para trigo y otros cereales, algodón y arroz. El azúcar y los lácteos tienen como protección derechos de aduana y cuotas de importación. El Programa de Fomento a las Exportaciones fue ampliado mediante la Ley Agrícola de 1990, para contrarrestar las prácticas comerciales «desleales» (subvenciones a la exportación) de otros socios comerciales como la CEE.

CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO NORTEAMERICANO²⁵

Aranceles

De acuerdo con el estudio arancelario del GATT para 1989, los promedios de arancel efectivamente aplicados son de 7% para el universo arancelario (excluido el petróleo), de 6,7% para el conjunto de productos industriales y de 8,6% para los productos agrícolas.

No obstante que los aranceles promedio son relativamente bajos, existen crestas arancelarias (es decir, tasas muy superiores al promedio). El intervalo arancelario para el conjunto del sector oscila entre 0 y 35%. Sin embargo, los equivalentes *ad-valorem* de los derechos específicos aplicados a productos agropecuarios se elevan hasta 1,775% en el caso del tabaco elaborado y a 338% en el de los chocolates. Los productos agrícolas están sujetos a diversas medidas no arancelarias.

Existe progresividad arancelaria. En el caso de los productos agrícolas, el promedio ponderado de los productos elaborados es el triple del que grava a los productos primarios (6% contra 2%, respectivamente). El nivel de consolidación arancelaria es menor en el caso agrícola (91%) que en el caso de la industria (99%).

Cuotas de importación

Se aplican cuotas de importación a productos lácteos, cacahuates, algodón y desperdicios de algodón, ciertos productos a base de algodón y algunos productos que contienen azúcar. Estas medidas fueron adoptadas al amparo de la exención (*waver*) solicitada por Estados Unidos al GATT en 1955.

Órdenes de comercialización

Según la Ley de Acuerdos de Comercialización de Productos Agrícolas de 1937, las importaciones de ciertas frutas, legumbres y hor-

²⁵ La política comercial agrícola se apoya en las siguientes legislaciones: Ley de Alimentos, Agricultura, Conservación y Comercio (Ley Agrícola de 1990), Ley de Seguridad Alimentaria de 1985 y sus modificatorias, Ley General de Comercio Exterior y Competencia de 1988, Ley de Acuerdos Comerciales de 1979, Ley de Fomento y Asistencia al Comercio de Productos Agrícolas de 1954.

talizas, así como de cultivos especiales enumerados en la ley (aguacates, pomelos, lima, uvas de mesa) quedan sujetas a prescripciones de calidad y tamaño aplicables a los productos comparables cultivados en el país. En 1991 se amplió el ámbito de aplicación a productos como kiwi, nectarinas, ciruelas, pistachos y manzanas importadas. A partir de marzo de 1991 los kiwis importados están sujetos a los mismos requisitos en cuanto a clase, tamaño, calidad y madurez aplicables a los kiwis de California. Chile ha reiterado en distintas oportunidades el carácter proteccionista de estas órdenes de comercialización.

Programas de Crédito a las Exportaciones

Son dos programas —el Programa de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-102) y el Programa Intermedio de Garantía de los Créditos a la Exportación (GSM-103)— destinados a facilitar a los importadores extranjeros la adquisición de productos agrícolas exportados por empresas estadounidenses. Ambos programas son administrados por la Corporación de Crédito para Productos Básicos (CCC) y fueron prorrogados por cinco años por la Ley Agrícola de 1990. El primero es un programa de créditos a corto plazo para la exportación de productos agropecuarios; los períodos de reembolso van de seis a treinta y seis meses, en el segundo caso los períodos de reembolso van de tres a siete años, con un máximo excepcional de diez años.

Programa de Fomento a las Exportaciones

Es el principal programa de subvenciones a la exportación. Ha sido prorrogado hasta 1995. Un objetivo expreso de este programa es desalentar las prácticas «desleales» de los socios comerciales. Se trata de conseguir que los exportadores norteamericanos puedan ofrecer precios competitivos. Algunos países, como Argentina, Brasil y Australia, han sostenido el carácter adverso que este programa tiene para sus exportaciones agrícolas.

El PL-480 es uno de los principales instrumentos de fomento a las exportaciones. Ha sido utilizado como programa de ayuda alimentaria e instrumento de penetración en los mercados. Entre 1980 y 1989 los Estados Unidos suministraron productos agrícolas básicos por un valor de 14 mil millones de dólares en el marco de ventas en condiciones de favor.

El Sistema Generalizado de Preferencias

Entró en vigor en 1976, de conformidad con la Ley de Comercio Exterior de 1974. Todos los aranceles bajo SGP aplicados por Estados Unidos son nulos. Hasta 1988 los principales beneficiarios del SGP fueron los cuatro países asiáticos de reciente industrialización: Taiwán,

Corea, Hong Kong y Singapur Sin embargo, desde el 1º de enero de 1989 estos países han sido suspendidos como beneficiarios del SGP

Una de las principales limitaciones del SGP es la capacidad discrecional del presidente para designar a los beneficiarios En muchos casos los factores que determinan la decisión presidencial son factores políticos (extraeconómicos) Entre estos factores destacan el nivel general de desarrollo del país, el acceso a su mercado, la protección de los derechos de propiedad intelectual, las prácticas de inversión relacionadas con el comercio, los obstáculos al comercio de servicios y la denegación de los derechos internacionalmente reconocidos a los trabajadores En 1987, Chile, Paraguay, República Centroafricana y Myanmar fueron excluidos de los beneficios del SGP por considerarse que violaban los derechos de los trabajadores Los tres primeros países volvieron a ser elegibles a partir del 1º de julio de 1991

Otro rasgo relevante en materia de SGP ha sido la exclusión desde 1989 de cuatro países asiáticos Corea, Singapur, Hong Kong y Taiwán, en virtud al grado de desarrollo que han alcanzado (graduación)

La cobertura del SGP para productos agropecuarios es poco significativa En 1989 las importaciones beneficiadas por la franquicia arancelaria del SGP (arancel cero) representaron el 9% del total de importaciones agropecuarias y el 0.2% de las importaciones totales del país

Existen dos sistemas de preferencias comerciales en favor de los países de América Latina

a La Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe (LRCC), de 1983 Establece la eliminación no recíproca de aranceles aplicados a los productos provenientes de veinticuatro países del Caribe Se exceptúan textiles, prendas de vestir, petróleo, atún preparado, calzado, determinados relojes y sus partes

b Ley de Preferencias Comerciales para Países Andinos, de 1991 Establece preferencias arancelarias similares a las ofrecidas en la LRCC para cuatro países andinos afectados por el narcotráfico (Perú, Colombia, Ecuador y Bolivia) Su objetivo es apoyar la lucha contra el narcotráfico En materia agropecuaria el programa mejora las condiciones de acceso a las flores cortadas, plantas vivas, verduras y hortalizas frescas y refrigeradas, y frutas frescas Considera sin embargo una cláusula de salvaguarda destinada a proteger a los productores estadounidenses Esta ley ya está beneficiando a Colombia y Bolivia No se ha aprobado aún para Perú y Ecuador, debido a la suspensión del orden democrático en el primer caso y a problemas de indemnización a una empresa norteamericana en el segundo

La política comercial agrícola del Japón

El Japón es el principal importador neto de alimentos en el mundo En 1990 sus exportaciones agrícolas bordearon los 3,000 millones de

dólares, en contrapartida, las importaciones alcanzaron los 50,000 millones de dólares. Como resultado de esta situación, su déficit comercial agrícola fue de 47 6 mil millones de dólares. Esta cifra equivale al 91% del superávit comercial total del Japón, considerado el mayor del mundo.

Al igual que en otros PD, la contribución del sector agropecuario al PBI ha descendido hasta alcanzar el 3%, y su participación en el empleo ha disminuido sensiblemente, con el agravante de que el 90% de las unidades familiares dedicadas a faenas agrícolas lo hacen sólo de manera parcial a la agricultura.

CONDICIONES DE ACCESO AL MERCADO JAPONES

Los productos agropecuarios se caracterizan por tener un acceso más limitado que aquellos que provienen de la industria.

Aranceles

Los aranceles a los que están sujetos los productos agropecuarios son superiores a los aplicados a los productos industriales. Según el estudio arancelario del GATT para 1989, el promedio simple de los derechos para este sector era de 12.1%, mientras que el promedio ponderado era de 6%. En la industria estos promedios fueron de 5.3 y 1.9% respectivamente.

Existe una gran dispersión arancelaria. De acuerdo con el citado estudio del GATT, el 61% de las importaciones fue gravado con aranceles iguales o inferiores al 5%, un 24% fue afectado con aranceles entre 5 y 20%, mientras que un 9% de las importaciones fue gravado con aranceles superiores al 20%. En este último caso figuraban frutas preparadas o en conserva, extractos de café y té, chocolate, azúcar y artículos de confitería y harina. Los cereales están afectos a derechos que alcanzan el 70%. Medidas no arancelarias como el comercio de estado y las reglamentaciones sanitarias y fitosanitarias afectan a numerosos productos agrícolas.

El nivel de consolidaciones arancelarias en el sector agropecuario es de 63%, porcentaje considerablemente inferior al nivel de consolidación del sector industrial (97%). Se aplican aranceles estacionales a plátanos, naranjas, toronjas y uvas. Los tipos aplicables fuera de temporada a esos productos oscilan entre 13 y 40%. Los aplicados en temporada oscilan entre 20 y 50%.

Existe una pronunciada progresividad arancelaria, aun cuando los derechos son superiores en el caso de productos semielaborados que en los elaborados. Los promedios simples de los derechos oscilan entre 5.6% para productos primarios y 16.5% en el caso de productos elaborados. Los promedios ponderados indican tasas para productos elaborados equivalentes al doble de los productos primarios.

Se aplican contingentes arancelarios a varios productos agropecuarios, entre los que figuran ganado bovino vivo, quesos naturales, avena, maíz, malta, ciertas melazas, preparados alimenticios que contengan cacao, puré y pasta de tomate para fabricar «ketchup», piñas en contenedores, etcétera.

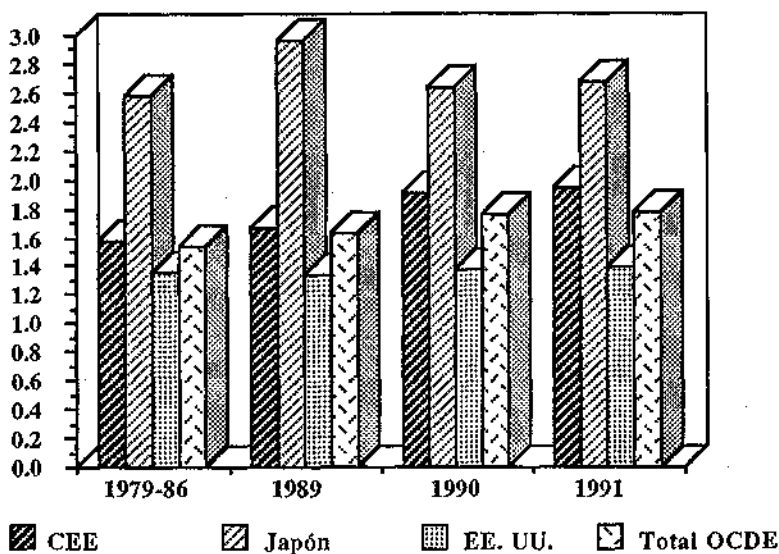
Por todo este conjunto de medidas de protección para los tres casos analizados, Japón se ha constituido en el país desarrollado en el que los agricultores reciben los precios promedios más elevados en relación a los precios internacionales. En 1991, los productores agropecuarios japoneses recibieron precios 2.7 veces superiores a los internacionales (ver gráfico 3).

Sistema Generalizado de Preferencias

El SGP del Japón fue introducido en 1971. Sus beneficiarios son ciento treinta países.

El sistema incluye 77 de un total de 201 productos agropecuarios y pesqueros (en partidas de cuatro dígitos del sistema armonizado). Se aplican diversas reducciones arancelarias que oscilan entre el 10% y la franquicia (arancel 0). Una cláusula de salvaguarda permite suspender el trato preferencial en caso de perjuicio o amenaza de perjuicio a la producción interna.

Gráfico 3
OCDE: Coeficiente nominal de asistencia al productor, 1979-1991



Fuente: OECD: "Agricultural Policies, Markets and Trade Monitoring and Outlook" 1992, París.

El acceso al mercado japonés mediante el SGP es limitado alrededor del 3% del total de importaciones procedentes de los PED y aproximadamente el 1% del total de importaciones

Las autoridades japonesas no han optado aún por profundizar su esquema general de preferencias mediante la concesión de mayores ventajas arancelarias a determinados países, como sí lo han hecho la CEE y los Estados Unidos

LA RONDA URUGUAY Y EL COMERCIO AGRÍCOLA MUNDIAL

La Ronda Uruguay del GATT, iniciada en 1986, incluyó por primera vez en la historia de las negociaciones comerciales multilaterales el tema de la agricultura, generando grandes expectativas respecto a la liberalización del comercio agrícola mundial y acerca de las consecuencias que esta decisión tendría sobre los PED, en su calidad de exportadores e importadores de productos agropecuarios²⁶ Sin embargo, las negociaciones se encuentran entrampadas debido a las discrepancias existentes entre Estados Unidos y la CEE

El texto del Acta final presentado por Arthur Dunkel, director general del GATT, para la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay, contiene respecto de la agricultura las bases de la reforma del régimen de comercio agrícola mundial Fue propuesto en ausencia de consenso entre las partes contratantes El proyecto de acuerdo tiene cuatro partes

La parte A contiene los fundamentos del proceso de reforma gradual para el período 1993-1999 (si la Ronda hubiese concluido el 31 de diciembre de 1992) En el entendido de que la reforma es un programa de largo plazo, establece que hacia 1998 se iniciarán negociaciones para continuar este proceso

La parte B establece los compromisos específicos en materia de acceso a los mercados, apoyo interno y subsidios a la exportación

En lo que se refiere al *acceso a los mercados*, establece la consolidación de todos los derechos de aduana Como paso previo, determina la conversión en aranceles sin excepciones («arancelización») de todas las medidas no arancelarias como restricciones cuantitativas, derechos arancelarios variables, precios mínimos de importación, compras de estado, entre otras

Los derechos «arancelizados» y consolidados se reducen en cuotas anuales durante los años 1993-99 en un promedio simple de 36% para todos los productos con un mínimo de 15% por línea arancelaria

En la medida que la «arancelización» elevará considerablemente los

26 Ver MARAÑÓN Boris «Las negociaciones sobre comercio agrícola mundial» en *Debate Agrario* N° 11 Lima CEPES, abril junio de 1991

derechos (por ejemplo, 700% para el caso del arroz en el mercado japonés), se disponen condiciones de acceso mínimo no inferior al 3% del consumo en 1993 y al 5% en 1999 para el ingreso de importaciones muy reducidas o inexistentes en el período base 1986-89. En el caso de las importaciones del 3% se mantendrían los niveles actuales de acceso sujetos a compromisos de ampliación sobre la base de nación más favorecida.

Como trato especial y diferenciado para los PED, el promedio simple de reducción es de 24% y el período de reducción se extiende hasta el año 2003. Pueden ofrecer como consolidación techos arancelarios.

En materia de *apoyo interno*, toda medida de apoyo debe disminuir en 20% entre 1993 y 1999. Se exceptúan las políticas denominadas de «caja verde» (medidas permitidas porque no afectan la producción ni el comercio), así como los casos en que el apoyo no sea superior al 5% del valor total de producción (cláusula de mínimos). Para los PED, la reducción es de 13.3% con un mínimo de 10%.

Para determinar cuantitativamente el apoyo interno que ha de reducirse se emplea el indicador de medida global de ayuda (MAG).

A los PED se les exime de las siguientes políticas:

- Subsidios a las inversiones
- Subsidios a los insumos agrícolas para productores pobres
- Apoyo otorgado a agricultores para la sustitución de cultivos alternativos a los cultivos que sirven como insumos para la elaboración de narcóticos.

Finalmente, en lo relativo a los *subsidios a la exportación* se establece una reducción de 36% de los desembolsos (24% para PED) y de 24% de los volúmenes sujetos a subsidios a la exportación (16% para los PED). El plazo de reducción es de seis años (1993-1999) para los PD y de diez años para los PED.

La parte C del proyecto de acuerdo crea un marco multilateral para las medidas sanitarias y fitosanitarias, tratando de evitar que sean empleadas como medidas de protección. El texto establece la armonización de estas medidas sobre la base de estándares internacionales elaborados por organismos competentes.

La parte D contiene disposiciones destinadas a aliviar la situación de los países importadores netos de alimentos (entre los cuales califica el Perú), que se verían afectados por el incremento de los precios derivados de la reforma. Entre ellas destacan el nivel de ayuda alimenticia, las donaciones y la asistencia técnica para mejoras de productividad e infraestructura.

Si la propuesta del director general del GATT es aceptada, no habría una liberalización plena del comercio agrícola sino que se reduciría el grado de apoyo a este sector. Estados Unidos sólo reduciría el 10% del nivel de sus ayudas a la producción interna y a las exportaciones agrícolas, mientras que la CEE efectuaría una reducción del 21%. En

materia de «arancelización», los equivalentes arancelarios resultantes para la CEE y Estados Unidos serían de 150 a 250% *ad-valorem* (para el azúcar, cereales y carnes), con lo que estos mercados seguirían siendo inaccesibles para los PED²⁷

Por tanto, los PED como el Perú seguirán siendo doblemente afectados por las distorsiones en el mercado mundial de productos agrícolas como importadores en un mercado con precios artificialmente bajos, y como exportadores con escasas posibilidades para colocar sus productos agrícolas en los PD

A MODO DE CONCLUSIÓN

Del análisis realizado a lo largo de este artículo, podemos extraer las siguientes conclusiones

1 Los PD son los principales participantes del comercio agrícola mundial, mientras que países pequeños, como el Perú, resultan interlocutores marginales. No obstante, existen algunas tendencias en los mercados mundiales que deberían orientar la estrategia comercial de países con potencial agroexportador como el Perú

El comercio internacional de frutas, hortalizas y legumbres aparece como prometedor, dados los cambios en la estructura de consumo de los PD, mejoras significativas de los niveles de ingreso y cambios en la forma de preparación de los alimentos (proceso que demanda hoy un tiempo menor). Este sector ha registrado un fuerte dinamismo en las últimas décadas

Este dinamismo ha sido estimulado por la preocupación que se tiene en los PD por el cuidado de la salud y que se traduce en el consumo de alimentos con un contenido reducido de aditivos artificiales (preferencia por productos frescos y congelados en lugar de enlatados). Otro factor que está reforzando este crecimiento es la ampliación de la demanda por productos orgánicos en la que se enfatiza la no utilización de agroquímicos (fertilizantes, insecticidas, aditivos)

El mercado hortofrutícola se caracteriza por a) su inestabilidad (registra cambios bruscos en la oferta, en la demanda y en los precios), lo que dificulta su previsibilidad en el mediano plazo, b) su vulnerabilidad, pues se trata de bienes de lujo (alto precio) y que no están incorporados a la dieta cotidiana, pudiendo el consumidor prescindir de ellos ante una disminución de sus ingresos reales

2 El actual patrón de desarrollo de la biotecnología, concentrado en los PD y principalmente a partir de la inversión privada, puede alejar las posibilidades de que los PED se beneficien de esta revolución

27 Ver JUNAC «Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre agricultura. Examen preliminar de sus alcances y sus implicaciones para el Grupo Andino» DT/346, marzo de 1992

tecnológica. Además, este proceso puede representar un serio problema para las exportaciones de los PED, ya que están en marcha investigaciones sobre cereales, algodón, papa, café, plátano, azúcar, palma aceitera, cacao que, al ser aplicadas al proceso productivo, contribuirán a la reducción de la demanda por dichos productos. Un ejemplo de esto es lo que viene sucediendo en el mercado norteamericano, donde el azúcar está siendo sustituida por un edulcorante obtenido del maíz.

3 Desde el punto de vista de los cambios en el régimen de comercio mundial agrícola, el proyecto de acuerdo sobre agricultura contenido en el acta final de la Ronda Uruguay representa un paso pequeño pero significativo en la incorporación del comercio agrícola a las normas del comercio multilateral del GATT. Este es su mayor mérito.

El acuerdo anularía todas las excepciones permitidas hasta ahora y que eran contrarias a las normas del GATT, tales como la exención o *waver* de los Estados Unidos, o aquellas derivadas de los protocolos de adhesión basadas en la cláusula de anterioridad (como es el caso de Suiza). Las excepciones permitidas quedarían sujetas a las normas multilaterales contenidas en el acuerdo. De este modo se lograría una mayor previsibilidad en el comercio agrícola.

No obstante lo señalado, el acuerdo es extremadamente gradualista, los porcentajes de reducción de la ayuda interna y de los subsidios a la exportación son pequeños y los plazos son largos. Cálculos efectuados por la JUNAC estiman que al aplicar los porcentajes de reducción propuestos en el acuerdo en materia de ayuda interna y subsidios a la exportación para los casos de Estados Unidos y la CEE, la reducción neta (excluidas las ayudas no sujetas a reducción) es de 10.2% y de 20.6% respectivamente.

En materia de acceso a los mercados, la elevación de los equivalentes arancelarios resultantes de la «arancelización» es sumamente drástica para el caso de muchos productos, como el arroz en el mercado japonés (700%), el arroz blanqueado (289%), la leche en polvo descremada (217%), la mantequilla (314%), el azúcar (246%) y el trigo (160%) en la CEE, y la mantequilla (156%) y el azúcar blanca (184%) para los Estados Unidos.

En suma, puede concluirse que en el mediano plazo no habrá una liberalización para el comercio agrícola capaz de corregir las distorsiones existentes en el mercado mundial de alimentos, que se derivan de los subsidios a las exportaciones, apoyos internos y protección en frontera. El mantenimiento de los niveles de protección a la agricultura en los PD contribuirá a que los mercados de alimentos básicos (cereales, aceites, azúcar, lácteos y carnes) continúen saturados y con precios bajos.

Como exportadores, los PED seguirán enfrentando mercados saturados y precios bajos (cereales, lácteos, azúcar, oleaginosas y carnes).

Como importadores, la agricultura en muchos PED continuará

amenazada por la sobreoferta de alimentos artificialmente baratos, hecho que podría ser atenuado si se establecen mecanismos de protección permitidos en el acuerdo, como es el caso de las bandas de precios

4 Las tendencias descritas en el acápite anterior sugieren una serie de reflexiones para la experiencia peruana

a El desarrollo agrícola es un proceso de largo plazo, para lo cual se requiere de políticas estables y promocionales

b Debe existir una coordinación muy estrecha entre el Estado y los productores. Se trata de un Estado promotor, que protege a la agricultura dejando un amplio margen para el desenvolvimiento económico de los productores

c La política de protección debe ser sumamente flexible y destacar el caso singularísimo del sector agropecuario. El ejemplo de algunos PD muestra contradicción con el liberalismo a ultranza que se ejecuta en América Latina. Luego de décadas de protección y una vez cumplidos los objetivos de seguridad alimentaria y de aumento del nivel de vida de los agricultores, algunos de estos países han iniciado un proceso sumamente moderado de reducción de la protección

d Como exportadores, es preciso diseñar programas de desarrollo de la competitividad internacional, destinados a adecuar a nuestros productos a las condiciones de la competencia internacional con el fin de garantizar un mayor acceso a los mercados mundiales. Destacan programas de investigación y desarrollo de productos (mejoramiento genético, diversificación de variedades), estandarización de la calidad según las exigencias internacionales, mejoramiento del aspecto físico de los productos (envase y embalaje), mejoramiento de los canales de distribución física internacional, y una red informatizada de oportunidades comerciales. Estas son sólo algunas de las iniciativas a tomar en cuenta

e Como importadores de alimentos, enfrentar un mercado internacional saturado y con exportaciones subsidiadas por los PD supone idear mecanismos eficientes de protección a la agricultura nacional. Específicamente, se requiere mejorar la administración de las bandas de precios para hacerlas más estables y otorgarles mayor cobertura

f La importancia de la biotecnología exige que nuestro país realice un esfuerzo nacional orientado a apoyar la investigación y desarrollo en el campo agropecuario, priorizando un grupo de cultivos y crianzas. El Estado debe jugar un rol de primera importancia en lo que se refiere a infraestructura, personal y financiamiento de la investigación básica

El Perú, junto a otros países latinoamericanos, puede hacer pesar su gran riqueza genética en los foros internacionales para obtener recursos financieros y la transferencia de los resultados de la biotecnología que se están obteniendo en los PD

5 El Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), que fue concebido

como un mecanismo de acceso a los mercados de los PD, ha demostrado luego de dos décadas de aplicación una serie de limitaciones

Desde el lado de los PD, es notoria la escasa cobertura a los productos agropecuarios. En los tres mercados analizados, la cobertura de productos agrícolas y los valores comerciales involucrados son marginales respecto al total de sus importaciones agropecuarias. Una segunda limitación es la poca predecibilidad del sistema principalmente en el mercado estadounidense, en el cual han aumentado las exclusiones no sustentadas en razones económicas (derechos de los trabajadores, nacionalización de empresas norteamericanas, derechos humanos). Otro factor que afecta al SGP es la operatividad del programa basado en revisiones anuales. Los temas señalados —ampliación de la cobertura, mayor predecibilidad y revisiones del programa en períodos más prolongados— deben figurar de manera permanente en la agenda de la negociación internacional.

Del lado de algunos PED, como el Perú, se observan factores asociados a la ausencia de una estrategia comercial, desconocimiento de las oportunidades de mercado y, sobre todo, la escasa oferta exportable, los que impiden un mayor aprovechamiento de estos sistemas preferenciales.

En la actual coyuntura se presentan algunos factores positivos que pueden mejorar el acceso a los mercados de los PD, como son

a La profundización del sistema de preferencias otorgado por la CEE a los países andinos afectados por el narcotráfico, el cual aumenta la cobertura de productos agrícolas

b La posibilidad de que el Perú califique en la Ley de Preferencias Comerciales para países andinos (actualmente en suspenso por la interrupción del orden democrático el 5 de abril)

c De concluir exitosamente la Ronda Uruguay, debería apuntarse a emplear al máximo la garantía de acceso mínimo consagrada en el acuerdo y que representa uno de los pocos resultados tangibles

d Las autoridades japonesas se han mostrado hasta la fecha resistentes a ofrecer a los países andinos un trato comercial especial distinto del SGP convencional. Sin embargo, dadas las características de este mercado (importador neto más grande del mundo), el tema debe continuar siendo materia de la agenda bilateral.

Estela Martínez, Luis García

APERTURA COMERCIAL, REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y MOVIMIENTO CAMPESINO EN MÉXICO

La economía tiende a la globalización, paralelamente, hay un proceso acelerado de formación de bloques comerciales regionales. En este contexto se inscribe la apertura comercial puesta en marcha en México en los últimos tiempos, y cuyo mecanismo por excelencia es el Tratado Trilateral de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TTLC).

Dicho tratado tendrá diferentes efectos en los países involucrados y en sus diversos sectores económicos. El sector agrícola mexicano será posiblemente uno de los más afectados, particularmente en su estructura agraria y en la ampliación de su sector de agricultura comercial y empresarial.

Estos cambios se expresan principalmente en los planos económico y político-social, a través de las reformas planteadas al artículo 27 de la Constitución, la razón manifiesta es lograr la modernización del conjunto de la actividad agraria, pero supone en realidad un modelo de desarrollo excluyente de una importante parte del campesinado.

La modernización profundiza una de las principales contradicciones que atraviesan a la sociedad mexicana: las necesidades de reproducción del modelo económico y las de mantenimiento del sistema político institucional. El primero es un modelo excluyente que deja de lado cada vez más los intereses populares privilegiando los del gran capital, y el segundo finca su reproducción y estabilidad en la supuesta inclusión de la participación popular, a partir de la alianza posrevolucionaria establecida entre Estado y clases populares.

Es en el marco de la solución a esa contradicción que surgen y se reproducen en las últimas décadas una serie de movimientos populares, entre ellos el campesino. Movimientos que, habiendo sido intensos en los años 70, luego se han debilitado y fragmentado. Por ello, han carecido de la capacidad para influir tanto en la determinación de las características específicas de la economía mexicana, y especial-

mente de su agricultura, en la nueva configuración de la economía mundial, como de abrir la vía a un sistema político más democrático.

En este artículo sostenemos la hipótesis de que si bien la apertura comercial y las reformas constitucionales responden a necesidades estructurales planteadas por el proceso de globalización, las características de dicho proceso en México están determinadas en última instancia por las características que muestran hoy día los movimientos sociales, en este caso el campesino, jugando un papel fundamental las formas de relación entre los diferentes actores sociales y el Estado. Asistimos así a un proceso de modernización económica hacia afuera y excluyente, afianzado en procesos de recomposición del sistema político de carácter neocorporativo, entendido como la simple readecuación de los mecanismos tradicionales de intermediación: corporativismo, clientelismo, autoritarismo, etcétera.

LA GLOBALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA MUNDIAL Y LA APERTURA COMERCIAL DEL SECTOR AGRÍCOLA MEXICANO

En términos muy generales, el proceso de globalización¹ implica que la economía

« cada día funcione como una sola unidad temporal cotidiana, donde los procesos de reconversión, comunicación y gestión organizan globalmente el desenvolvimiento de las economías nacionales, que tienden a interpenetrarse de tal manera que actúan como una realidad económica. Consiguientemente, cada vez es menos posible el funcionamiento de unidades productivas autónomas, empresas y estados de las economías centrales empiezan a plasmar estrategias políticas de bloques y nacionales en la economía global»²

En ese proceso cobra particular importancia la cuestión del comercio internacional y de los mercados que tienden, como característica fundamental, a la configuración de bloques regionales comerciales, con normas establecidas al margen de las que venían funcionando.

- 1 «La globalización de la economía se refiere a una nueva fase del desarrollo capitalista caracterizada por los procesos de desregulación de los mercados y privatización de las economías, así como una profunda revolución tecnológica. Estos procesos responden a las necesidades de los capitales de los países industriales, especialmente estadounidenses, de redefinir y recrear sus espacios de valorización y acumulación. Las rupturas económicas de los setenta implicaron el agotamiento de los patrones de acumulación sustentados en el mercado interno: el proceso de globalización hace referencia a la constitución de un nuevo patrón basado en estrategias de asignación y apropiación de los recursos desde una perspectiva global: lo que se traduce en una mayor competencia entre los capitales y en mercados más integrados y abiertos» (TRÁPAGA Yolanda «Bloques regionales y agricultura. El caso de la Cuenca del Pacífico» en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXIII, N° 88, México: IIEUNAM, enero-marzo de 1992, p. 43).
- 2 CALDERÓN Fernando, Manuel CHIRIBOGA y Diego PIÑERO *Modernización democrática e incluyente de la agricultura en América Latina y el Caribe*. IICA, Serie Documentos N° 28, 1992, p. 9.

desde la posguerra, y cuya base es la liberalización y la apertura de las fronteras comerciales. De esta forma, la globalización implica al mismo tiempo la integración comercial y económica de regiones, la cual limita en cierto sentido al propio proceso global.

Hay que hacer notar que la globalización económica se lleva a cabo bajo la hegemonía de los países desarrollados o del Primer Mundo (Estados Unidos, la Comunidad Económica Europea –CEE– y Japón), entre los que Estados Unidos ocupa un lugar preeminente. Pese a las dificultades económicas por las que atraviesa –a saber, desindustrialización, declinación de la competitividad de sus manufacturas en el exterior, déficit fiscal y comercial y la deuda más grande del mundo– es reconocido su liderazgo en la constitución de un nuevo orden³.

En la construcción de un nuevo modelo económico mundial, destaca lo referido a los mercados de los productos agrícolas. La mayoría de las economías desarrolladas han canalizado recursos considerables a sus sectores agrícolas, como parte de una estrategia de seguridad nacional y de consolidación. Los instrumentos utilizados han sido variados, destacando las políticas de estabilidad para los precios internos, las de regulación de la oferta (interna y externa) y las de promoción de las exportaciones con el fin expreso de proteger a los productores⁴.

Desde la década de los 30, las principales medidas de la política estadounidense para afianzar una producción agrícola adecuada partieron de establecer precios capaces de mantener los ingresos de los agricultores, e incluyeron préstamos a corto plazo otorgados por la Commodity Credit Corporation (CCC), pagos por déficit en los precios, programas de reducción voluntaria de acres y reservas de granos propiedad de los agricultores⁵.

En el caso de la CEE, el apoyo hacia el sector se da a partir de 1957, cuando es creada la política agrícola común (PAC), la cual regula la dirección general de la política agrícola y la legislación nacional agrícola en la Comunidad Europea. Con ella se pretende apoyar los ingresos de los agricultores y la producción agrícola, manteniendo los niveles de los precios.

Lo anterior se logra mediante impuestos variables a las importaciones, el uso de consejos interventores para mantener el nivel mínimo de precios, subsidios a las exportaciones para la producción de exceden-

3 Cfr. BURGUERO, Fausto «América Latina en el nuevo orden. Situación y perspectivas», en *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. XXIII, Nº 88 México: IIEUNAM, enero-marzo de 1992.

4 CARRASCO, Rosalba y FRANCISCO HERNÁNDEZ «Contrastes en las políticas hacia el campo», en *La Jornada México*, 25 de febrero de 1991.

5 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT *Recursos mundiales 1987. Una evaluación de la base de recursos que sostiene la economía global*. México: Instituto Panamericano de Geografía e Historia, 1989, p. 57.

tes de manera que alcancen los niveles de precios mundiales y, en casos excepcionales, subsidios a las importaciones cuando los precios del mercado mundial excedan los precios nacionales⁶

La década de los 80 representa el agotamiento del patrón de crecimiento subsidiado de la agricultura en los países desarrollados, haciéndose evidente en la relación entre programas agrícolas domésticos, excedentes estructurales y distorsiones comerciales⁷

Para los Estados Unidos, esta presión económica se ha expresado en varios factores. En primer lugar, en la caída del volumen y el valor de las exportaciones agrícolas, así como en el deterioro de la balanza comercial del sector⁸. En segundo lugar, con la pérdida de los mercados⁹. En tercer lugar, en el aumento del costo de los programas federales de apoyo¹⁰. En cuarto lugar, con la caída del ingreso agrícola¹¹. Y por último, en el rápido endeudamiento del sector agrícola y del sistema crediticio¹².

En el caso de la CEE se observa una tendencia hacia la autosuficiencia alimentaria, que de alguna manera justifica su reticencia a un acuerdo comercial en el GATT¹³. Los excedentes generados eran colocados hasta mediados de los 70 en los países miembros de la Comunidad, sin embargo, hoy día su ubicación en el mercado internacional es cada vez más notoria¹⁴. Paralelamente a la exportación de cereales, existe también una tendencia a incrementar las exportaciones agrícolas, la misma

6 *Ibidem*, p. 59

7 Según la OCDE los subsidios de sus países miembros para el sector agropecuario representaban la cantidad de 200 mil millones de dólares anuales (Cfr. GUTIÉRREZ PÉREZ ANTONIO «El GATT y la reordenación del comercio mundial» en *La Jornada México* 23 de abril de 1990)

8 Mientras que las exportaciones estadounidenses representaban en 1981 43 800 millones de dólares para 1986 eran tan sólo 27 000 millones de dólares, manifestándose en este año el primer déficit después de veintisiete años por casi 350 millones de dólares (Cfr. SANTOS EDUARDO «La seguridad alimentaria mundial y el proteccionismo agrícola» en *Comercio Exterior*, vol. 38, Nº 7 México julio de 1988 pp. 635-644)

9 Si para los años 1981-82 el trigo de Estados Unidos representaba el 49% de la oferta mundial para 1986-87 tan sólo alcanzaba el 30.4% (*ibid.*)

10 Estos se estima que llegaron a los 100 000 millones de dólares durante el periodo 1985-1990 cuando entre 1969 y 1971 fluctuaban entre los 4 000 y 7 000 millones de dólares anuales (*ibid.*)

11 Los ingresos agrícolas netos de 1975-1980 promediaban aproximadamente 13 500 millones de dólares anuales entre 1980 y 1984 se redujeron a 8,760, llegando a ser de 5 400 millones de dólares en 1983 (dólares de 1967) (*ibid.*)

12 La deuda que en 1970 representaba 53,000 millones de dólares en 1980 era ya de 165,000 y en 1986 de 210 000 millones de dólares (*ibid.*)

13 Si para 1976 la denominada Comunidad de los Diez importaba 22.2 millones de toneladas en granos (13% del comercio mundial) para 1984-1986 exporta un promedio por año de 18.6 millones de toneladas (8.6%). En otro sentido, de una cobertura de sus importaciones del 33% en 1963 se logró el 63% en 1985. Su traducción en los coeficientes de autosuficiencia es de 120 en trigo, 114 en cebada y 141 en azúcar de remolacha (Cfr. GREEN, RAUL «El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales», en *Comercio Exterior*, vol. 39 Nº 8 México agosto de 1989 pp. 663-673)

14 En 1986 las exportaciones agrícolas hacia los países no miembros alcanzaron la cifra de 26,100 millones de dólares monto similar al total de ventas de las agroexportaciones estadounidenses (*ibid.*, pp. 663-673)

que ha permitido la disminución del saldo agropecuario de su comercio exterior¹⁵

Por lo tanto, y a nivel de una primera aproximación, se puede decir que la situación de las agriculturas norteamericana y la de la Comunidad Europea son diametralmente diferentes en términos de su comercio exterior. Mientras que la economía estadounidense muestra una tendencia hacia el incremento en las importaciones¹⁶ y disminución de su saldo favorable de exportación agraria, la tendencia en Europa es a mantener un ritmo relativamente importante de crecimiento de sus compras, pero con la propensión a disminuir su déficit. No son de extrañar entonces las grandes dificultades con que se ha encontrado el GATT en la denominada Ronda Uruguay al enfrentar el problema del comercio del sector agropecuario.

En el marco de esa problemática surge para los Estados Unidos la alternativa de establecer y consolidar una región más amplia donde se amortiguen ciertas desventajas productivas, especialmente para el caso de su agricultura. Y ello por tres razones.

En primer lugar, la extensión del mercado para ciertos excedentes, como es el caso de sus cereales, se facilitará, porque México, siendo un país deficitario, los podrá consumir y comprar.

En segundo lugar, aunque se menciona que la mano de obra no será materia del TTLC¹⁷, sin lugar a dudas jugará un papel importante (más del que ya tiene) en la agricultura norteamericana, pues lo bajo de su precio permitirá competir en ciertos productos sin que se pueda hacer alusión al subsidio gubernamental.

Y por último, una tercera ventaja se dará al impulsar una división regional del trabajo mediante la cual se transfieran los procesos productivos agropecuarios menos rentables por sus altos costos relativos en términos de mano de obra o uso de los recursos naturales no renovables, ubicando los menos agresivos ambientalmente en su territorio.

Las ventajas anteriores se traducirán para México en desventajas o ventajas desiguales, ya que el TTLC implica en principio aceptar diferentes niveles de desarrollo de las economías, lo que se traduce en cierto sentido en una «complementariedad desigual». Es decir, la reubicación de las actividades productivas obedecerá en primer término a criterios de rentabilidad, de lo que se puede inferir que las actividades menos favorecidas se localizarán en México, y que sus relaciones de intercambio no tenderán a la equidad.

15 Si en 1970-74 las exportaciones agrícolas representaban el 11.6% sobre la producción total, en 1975-79 fueron el 12.9%, en 1980-84 el 18.4%, y en 1985 el 20.8%, pasando el saldo agropecuario de un déficit de 30,100 millones de dólares en 1976-1980, a otro de 20,800 millones en 1981-1985 (ibid., pp. 663-673).

16 El déficit comercial fue de 127,220 millones de dólares en 1988, y de 113,250 millones de dólares en 1989, cifra que corresponde al déficit más bajo en cinco años (Cfr. *La Jornada México*, 20 de febrero de 1990).

17 Cfr. *La Jornada México*, 8 de marzo de 1991.

Si nos referimos al sector agropecuario, será posible pensar en la división regional del trabajo ya mencionada, según la cual a México se le propondrá una especialización productiva orientada fundamentalmente a los cultivos tropicales, como ya ha sucedido con productos como el café, jitomate, legumbres, hortalizas, algodón, tabaco y ganado en pie

Una cierta ventaja del sector, que es necesario aprovechar, es la referida a la agroexportación mexicana y a los procesos agroindustriales, en los términos de la calidad y del bajo costo de la mano de obra que se contrata de manera abundante en dichos procesos. Sin embargo, independientemente de que sean unos cuantos cultivos agrocomerciales los que se fomenten de manera prioritaria¹⁸, su situación hacia el mercado interno y externo será un tanto incierta. Respecto a lo interno, los productos agrícolas o pecuarios de exportación tienen un costo de oportunidad superior en el exterior, por lo que su realización en un mercado nacional tenderá a precios altos. Así, ante un ingreso deprimido como el mexicano la mayoría de la población tendrá cada vez menor posibilidad de consumirlos.

Respecto al mercado externo de los productos mexicanos de exportación —café, algodón, melón, sandía, jitomate y tabaco—, a partir de una mayor productividad y oferta sus precios internacionales tienden a la baja, pues si en los 60 los precios eran altos, para la década de los 80 han disminuido. En el anexo que aparece al final se pueden observar los precios promedio por tonelada de artículo exportado por México en la década pasada y algunas consideraciones sobre comparaciones con otros países.

Aunque cada producto tiene su especificidad y comportamiento particular en el mercado mundial, se puede suponer, para el futuro inmediato, un estancamiento o disminución en los precios internacionales.

Aunque esa sea la tendencia objetiva, México se ve hoy ante la necesidad estructural de ampliar la superficie de los cultivos comerciales. Hay que tener en cuenta, además, el antecedente político que significan las fuertes presiones que actores externos como el FMI y el Banco Mundial han venido ejerciendo sobre el gobierno mexicano para que lleve a cabo diferentes cambios en el sector agropecuario si desea seguir recibiendo préstamos. Entre estos cambios están la apertura comercial, liberalización de precios, retiro de subsidios y de funciones del Estado, creación de unidades de asociación entre ejidatarios y capital privado y apertura del mercado de tierras¹⁹.

18 Cfr. SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y RECURSOS HIDRÁULICOS *Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994*. México: TGN, 1990.

19 Es interesante ver las negociaciones que se establecieron entre el Banco Mundial y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) en 1987 con el objeto de concertar un préstamo por 300 millones de dólares para el sector agrícola mexicano (Cfr. ESCALANTE, Roberto y TERESA RENDÓN «Neoliberalismo a la mexicana. Su impacto sobre el sector agropecuario» 1989. Policopiado).

Y es precisamente en ese marco donde encontramos una de las razones más poderosas del gobierno actual para llevar a cabo una serie de reformas planteadas a nivel constitucional que apuntan a la configuración de una estructura agraria con ciertas características que le permitan acceder supuestamente de una manera ventajosa —¿o deberíamos decir menos desventajosa?— a la constitución de un bloque regional de mercado

La modernización, capitalización y vinculación comercial externa implica apoyar a ciertas ramas de agricultura comercial ya existentes, así como abrir nuevos espacios de acción para ampliar las bases de la agricultura empresarial, básicamente en aquellos sectores de productores campesinos con alto potencial productivo, por lo que la apertura del mercado de tierras y a la inversión nacional y extranjera en el agro es hoy por hoy un imperativo estructural fundamental

En la búsqueda del fortalecimiento de la agricultura comercial se darán también facilidades para la obtención de insumos y maquinaria, pues la apertura comercial les concederá bajas tasas arancelarias. Obviamente, el productor de básicos para consumo interno está descartado de entrada de esta posibilidad. Sin embargo, la agricultura comercial pagará un precio por este favoritismo, pues habrá de consumir una serie de insumos tecnológicos externos sin lograr establecer una base productiva autónoma y suficiente, y en el momento en que la deuda externa pública presione para demandar una mayor agroexportación que contrarreste su dimensión

Observamos, pues, que las economías del Tercer Mundo se ven hoy constreñidas a reinsertarse en la economía internacional a partir de nuevas formas. Sin embargo, es necesario señalar que la economía no es un espacio vacío, sino que son los actores sociales, las formas específicas que toma el Estado y las interacciones entre ambos los que en última instancia determinan los matices que adquieren estos reajustes estructurales y nuevas vías de integración económica. Estamos de acuerdo con Calderón y Dos Santos cuando afirman que de hecho

« el ajuste estructural y con él el tratamiento de la deuda externa no pueden entenderse si no en un contexto de desestructuración de las acciones colectivas y de ineficaces intentos defensivos en el seno de nuestras sociedades»²⁰

20 CALDERÓN, Fernando y MARIO DOS SANTOS *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*. PNUD/UNESCO/CLACSO, 1990, p. 4. De lo anterior se desprende el porqué de la posibilidad del gobierno de llevar a cabo planes de ajuste estructural que recaen directamente sobre las espaldas de las clases populares, en términos de una reducción dramática de los ingresos y salarios y, por ende, de su capacidad de consumo

LA CONSTITUCIÓN DEL EJIDO BASE DEL SISTEMA POLÍTICO CORPORATIVO MEXICANO

Una de las características fundamentales del sistema político mexicano es la forma peculiar que adoptó la integración y participación de las clases sociales en el Estado a partir del triunfo de la Revolución. De ahí que el estudio de las formas y los cambios que ha presentado a lo largo del tiempo y presenta hoy día en el marco de la modernización la intervención y participación política de los diferentes actores sociales, pasa por el análisis de las características especiales que adquiere la formación de un sistema político corporativizado, en el que la actuación de los actores se ve limitada por los frenos impuestos por el propio Estado.

Fieos que en las últimas dos décadas han presentado signos de debilitamiento por la acción de los diferentes actores, entre ellos el movimiento campesino. Esta debilidad ha dado pie a ciertos signos de recomposición del propio sistema político, pero no ha tenido la capacidad de llevar adelante esa recomposición sobre nuevas bases, asistiendo hoy día a la reestructuración de toda una serie de mecanismos e intermediaciones de corte más neocorporativo que democrático, y donde cada día se acrecienta más la autonomía del sistema presidencialista mexicano para concentrar en el Poder Ejecutivo la toma de decisiones, así como el establecimiento de una alianza entre elites tecnocráticas y grupos económicos más poderosos.

El Estado corporativo como característica fundamental del sistema político mexicano, y cuyo pilar es la organización institucional de los grupos mayoritarios del país, fue la base del pacto social posrevolucionario que permitió un crecimiento económico acompañado de estabilidad política y paz social durante casi cuarenta años. Dicho pacto se caracteriza por una estrecha vinculación entre el Estado y las clases trabajadoras, siendo uno de sus pilares fundamentales la alianza que se establece entre el Estado y el campesinado, moldeada por las características en el surgimiento, consolidación y desarrollo de las organizaciones que aglutinan al campesino a nivel nacional, la fuerza que tienen para incidir en el aparato político institucional y, a la vez, la fuerza de este para incidir en aquellas.

A partir de la Revolución y hasta la época cardenista encontramos una amplia movilización campesina cuya principal reivindicación va a ser el acceso a la tierra, la misma que queda plasmada en el artículo 27 de la Constitución de 1915 que crea la propiedad social, teniendo en el ejido y la comunidad rural su pilar fundamental.

En el régimen de Cárdenas se logra consolidar el Estado-Nación bajo un proyecto de amplia participación popular. El movimiento campesino acepta establecer una alianza con el Estado, por cuanto este adopta las reivindicaciones campesinas como propias, a saber: repartir

la tierra y constituir al ejido y a las comunidades como formas de organización económica y político-social por excelencia en el campo, mediante el apoyo en obras de infraestructura, créditos, precios y comercialización, así como de capacitación para la organización colectiva de los productores

Es en ese marco que se crea, en 1938, la Confederación Nacional Campesina (CNC) como elemento aglutinador y organizativo fundamental del movimiento campesino. La CNC cumple también una labor de intermediación entre este movimiento campesino y el aparato institucional creado para satisfacer sus demandas, a la vez que se constituye en el brazo campesino del partido en el poder.

Un autor apunta que esos dos procesos —la constitución del ejido y la creación de la CNC— suponen para los campesinos una

« doble corporativización. Una es de carácter orgánico y tiene que ver con su integración al Estado por la vía legal, a partir de la conformación de su tipo de propiedad. La otra es de carácter político en tanto se les ha integrado al régimen político y al partido gubernamental, entidad que le ha otorgado el papel de reserva básica, y emergente, de su votación y legitimidad»²¹

El acceso a la tierra quedó mediado por las autoridades gubernamentales —básicamente el presidente y los gobernadores—, quienes tienen facultades discrecionales para asignar, expropiar, etcétera las parcelas. Es por ello que tal asignación queda librada a procedimientos nada claros y envuelta en una maraña burocrática, además de que se convirtió en una decisión político-administrativa interna al aparato estatal.

Las formas de organización y representación del ejido se ligaron también directamente con el aparato institucional del Estado, ya que este otorga facultades a diversas instituciones (SRA, BANRURAL, SARH, etcétera) para intervenir en la toma de decisiones del ejido en cuanto al control de sus procesos productivos y de sus recursos naturales y financieros. Se establece, así, un tutelaje sobre la propia participación campesina y una subordinación directa del ejido a las instituciones, relación de dominación que obviamente va a depender en mucho de la correlación de fuerzas que en el ámbito del poder se establezca entre núcleo agrario y aparato institucional.

La forma de propiedad ejidal, al adquirir la forma de propiedad social y ser entregada sólo en posesión al campesino —lo que implicó prohibiciones para su venta, renta, traspaso, etcétera, así como la obligación del ejidatario de fungir como trabajador directo de la tierra—, determinó también una relación tutelar en la que el Estado se

21 IBARRA José Luis «Legislación agraria y crisis del corporativismo», en Rosa I. Estrada (coordinadora) *Legislación y modernización rural México*. UAM X Fundación F. Ebert Stiftung 1991 p. 86

erigió como protector de los recursos campesinos pero a la vez aseguraba la fijación de la fuerza de trabajo²²

Estos elementos fueron la base primordial para que el ejido cumpliera la función económica que se le asignó en el modelo de desarrollo económico, a saber, aportar alimentos y materias primas baratos, generar divisas para financiar el desarrollo industrial y, por último, cubrir de manera parcial los costos de reproducción de la fuerza de trabajo demandada en las zonas de alta productividad agrícola o en los servicios y aportar mano de obra permanente para la industria, el comercio y los servicios en las ciudades²³

Por otra parte, el Estado asignó al ejido también una cierta función política la de fungir como elemento de contención y control del movimiento campesino, para lo cual lo integró corporativamente al aparato político y al partido en el poder a través de sus organizaciones más importantes en términos numéricos (CNC, UGOCM, CCI, CONACAR, CAM, Vieja Guardia Agrarista, Antorcha Campesina, etcétera)

A partir de la segunda mitad de la década de los 60 y fundamentalmente en los 70, tanto el modelo económico como político para el campo entran en crisis. El movimiento campesino por la tierra y contra el corporativismo ingresa en un período de auge a partir de nuevas estrategias de lucha y formas organizativas, tomando la delantera en los 80 la lucha en el terreno de la producción. Se crean nuevas organizaciones locales y regionales, con mecanismos novedosos de coordinación nacional. La unidad del movimiento campesino se vuelve prioritaria y se ensayan nuevas formas: surgen el Convenio de Acción Unitaria (CAU) y el Congreso Agrario Permanente (CAP)²⁴

Los actores empresariales también forman nuevas organizaciones, las cuales han tenido la capacidad política para redefinir sus fuerzas e ir ganando espacios con el fin de enfrentar e incidir de una manera autónoma en el aparato estatal. En efecto, con el estallido generalizado de la crisis del 76 y hasta la actualidad, el proyecto estatal se inclina cada vez más hacia el «neoliberalismo», en parte como resultado de presiones externas, como ya vimos, pero también de la ofensiva de los grandes empresarios, base mayoritaria interna de apoyo a dicho proyecto²⁵. Esto obedece —como ya señalamos— a la necesidad de sumar

22 *Ibidem*, pp. 87-93

23 ESTEVA, Gustavo. *La batalla en el México rural*. México, Siglo XXI, 1980, pp. 81-82

24 El CAU fue suscrito por diez organizaciones nacionales el 9 de diciembre de 1988 sin ligas directas con el PRI. Su trabajo no pudo consolidarse y desapareció por inercia. Posteriormente, en abril de 1989 se constituyó el CAP, convocado desde el Ejecutivo. Este agrupó a las más importantes organizaciones nacionales del país, sin importar su filiación política.

25 En el proceso de recomposición de las alianzas de clase necesarias para llevar hacia adelante su proyecto de desarrollo, la burguesía toma la ofensiva y se agrupa en el Consejo Coordinador Empresarial (1975). La gran burguesía agraria ligada al capital transnacional se separa de la Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad y forma la Unión Nacional de Agricultores del Noroeste y posteriormente el Consejo Nacional Agrario.

sus fuerzas y crearse sus propios espacios organizativos que les permitieran enfrentar de una manera más directa tanto al movimiento campesino como al Estado, cuestionando cada vez más la rectoría de este en el proyecto económico nacional

RECOMPOSICIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO, REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN Y MOVIMIENTO CAMPESINO

México arriba al final de la década de los 80 y principios de la presente con presiones económicas externas de cambio muy fuertes, y, en lo interno, con un reclamo social generalizado de nuevas formas de hacer política y de participación. Esta situación es común, por lo demás, a los países de América Latina. Calderón y otros autores afirman

«Políticamente, las presiones neoliberales externas para privatizar el Estado y racionalizarlo, así como las crecientes demandas insatisfechas de la población agraria y de políticas de privatización de sectores internos, inciden en la capacidad de reproducir los sistemas de intermediación del pasado. Bajo estas circunstancias, un factor es crucial: la demanda de democracia por parte de los actores agrarios, especialmente por la creciente búsqueda de autonomía e incluso de unidad (aunque de manera fraccionada, dispersa y puntual), la cual se manifiesta en los actores campesinos y, en varios casos, también en el empresariado agrícola moderno»²⁶

El gobierno actual intenta responder al reclamo económico y político de los actores del agro poniendo en marcha el Programa Nacional de Modernización del Campo 1990-1994 (PRONAMOCA) y erigiendo a la concertación entre productores e instituciones como nuevo mecanismo de intermediación estatal.

El PRONAMOCA plantea como propósito fundamental volver eficiente al campo mexicano aumentando su productividad y la producción dirigida al mercado externo, a través de apoyos financieros y técnicos. El sujeto de la acción es el producto y no el productor, beneficiando a aquellos productos que resulten más rentables para captar divisas. Aun cuando se hace mención de tres tipos de productores (de zonas marginadas, con potencial productivo y de agricultura comercial), esta heterogeneidad en realidad no es retomada al momento de plantear soluciones globales y particulares para cada uno de esos estratos y de esa manera aprovechar sus potencialidades para construir un sistema productivo integrado, sino sólo para descartar de un plumazo a los que son considerados como «ineficientes»²⁷

26 CALDERÓN, F., M. CHIRIBOGA y D. PIÑERO. *Modernización democrática* ob. cit.

27 Cfr. BARKIN, David, Luis Arturo GARCÍA y Estela MARTÍNEZ. «Los pequeños productores rurales en la crisis ¿ofrecen una solución?» en *Ruralter* N° 8 Lima CICDA primer semestre de 1991.

Como ya señalamos, en el discurso se plantea que el elemento estratégico de acción para llevar a cabo el PRONAMOCA va a ser la concertación Estado-campesinos, teniendo a las organizaciones aglutinadas en el CAP como sus principales interlocutoras. Y aquí entramos a un problema fundamental para entender el presente y el futuro de las relaciones políticas en el campo, a saber: ¿qué entienden por concertación los diferentes actores rurales?

Si bien para las organizaciones campesinas —sobre todo las no oficiales— la concertación debe significar un proceso social y político que regule relaciones de poder y no un nuevo mecanismo elitista y de subordinación o corporativización, para el aparato gubernamental la concertación significa más bien esto último, y ha dado sobradas pruebas de ello.

El Estado convoca a la concertación sólo a aquellos productores organizados y eficientes que constituyen o pueden llegar a constituir verdaderas empresas productivas, dejando fuera a casi seis millones de campesinos pobres o sin tierra, de los cuales aquellos con suerte han logrado o lograrán ser atendidos por programas asistencialistas en el marco del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

La reivindicación fundamental del campesinado pobre —el acceso a la tierra a través del cambio en la legislación con el fin de que se reduzcan los límites de la propiedad privada y se derogue el amparo agrario, liberalizando así 40 millones de hectáreas a distribuir entre los campesinos— no sólo no se tomó en cuenta sino que ha sido eliminada por decreto con la reforma del artículo 27 de la Constitución. Cambios que ya se veían venir desde los inicios del presente gobierno, el cual reiteró el fin del reparto agrario y redujo la salida al problema de la crisis en el campo a dar seguridad jurídica a la tenencia de la tierra y acabar con el minifundismo disperso promoviendo la inversión privada.

Las intenciones mencionadas se concretaron en noviembre de 1991 y febrero de 1992, cuando se dio a conocer la mencionada reforma al artículo 27 y su normatividad plasmada en la ley reglamentaria. Los cambios más importantes son los siguientes:

- 1 Se eleva al ejido a rango constitucional
- 2 Se cancela definitivamente el reparto agrario
- 3 Se abre la posibilidad —aunque reglamentada— de propiedad rústica y de bienes muebles e inmuebles e inversión de las sociedades mercantiles por acciones
- 4 Se permite la asociación de ejidatarios y comuneros entre sí o con terceros, con lo que se abre la posibilidad de conceder el uso de sus tierras, transmitir los derechos parcelarios de los ejidatarios y otorgarles el dominio sobre su parcela
- 5 Se cancelan los atributos del Ejecutivo Federal para dirimir conflictos en materia agraria e impartir justicia y se crean los tribunales agrarios

6 Se derogan los certificados de inafectabilidad agraria, dándose seguridad jurídica a la propiedad privada

7 Se abre la posibilidad del cambio del uso del suelo sin cambio en los límites de la pequeña propiedad Y, por último,

8 Se crea el Registro Nacional Agrario²⁸

Dos de las demandas concretas del movimiento campesino han sido a) plasmar a nivel constitucional el carácter y funciones del ejido como unidad de producción integral y como órgano de representación campesina, con el fin de que deje de funcionar como aparato de Estado, y, b) el cambio sustancial de la legislación agraria para que se termine la relación tutelar del Estado sobre los campesinos, base de un nuevo pacto social entre ambos apuntalado en la autonomía y la autogestión como base de un nuevo sistema político más democrático y menos autoritario y clientelista Si bien podemos decir que algunos de los cambios (sobre todo los que implican el primero y el quinto punto) apuntarían en esa dirección, el problema es que volvemos a la contradicción entre lo económico y lo político y a la cuestión de las formas de inclusión de la participación campesina en la determinación de las políticas para el agro

En lo económico, el proyecto gubernamental planteado en el PRONAMOCA y en los diferentes planes para la modernización rural e institucionalizado hoy en las reformas, tiene una orientación ligada más a los intereses de la gran burguesía agroindustrial, ganadera y financiera transnacional, punta de lanza del proceso de internacionalización y globalización del capital, que a aquellos de los campesinos

Está presente, una vez más, la contradicción generada con la imposición de un proyecto económico elitista y excluyente de la mayoría de los campesinos pero basado en una supuesta modernización del sistema político menos vertical y más democrático, teniendo a la concertación como mecanismo fundamental de participación

No obstante, en los planes, programas y reformas legislativas bases de la modernización y reestructuración económica e institucional del agro poco o nada han tenido que ver las organizaciones campesinas De hecho, en lo que respecta a las reformas al artículo 27 de la Constitución ni siquiera las organizaciones empresariales participaron en forma directa Las elites tecnoburocráticas se arrogan la representación de sus intereses y el Ejecutivo lanza la iniciativa ya acabada para ser aprobada en el menor tiempo posible²⁹

28 Cfr. Iniciativa de ley del presidente Salinas para reformar el artículo 27 de la Constitución 7 de noviembre de 1991 Decreto por el que se reforma el artículo 27 de la Constitución publicado en el diario oficial el 6 de enero de 1992 Ley Agraria publicada en el diario oficial el 26 de febrero de 1992

29 De hecho, uno de los reclamos de todas las organizaciones campesinas—incluida la CNC— al momento de ser enviada la iniciativa a la Cámara, fue que se diera tiempo para que pueda ser discutida en sus bases y se hicieran propuestas para elaborar la ley reglamentaria Por su parte las organizaciones empresariales se apresuran a dar su visto bueno y a exigir que se aprueben ambas

Por su parte, las organizaciones campesinas se encontraron indefensas ante tan sui géneris forma de entender la «concertación», de acuerdo con la cual se utilizan incluso mecanismos de coacción directos del Ejecutivo sobre los dirigentes para que estos acepten las reformas³⁰. Ninguna de las organizaciones fue convocada para que las reformas se establecieran en un marco de concertación de tipo abierto, esto es, de discusión y participación entre los diferentes actores. Ello hubiera permitido confrontar tanto el proyecto de reforma constitucional como los proyectos de inversión económica que le acompañaron y las modalidades de su operación, evitando así la sujeción a proyectos establecidos de antemano «desde arriba» por el aparato tecnoburocrático institucional. Se optó, en cambio, por cerrar las posibilidades de apertura de mecanismos de participación de los campesinos en la toma de decisiones y en su puesta en práctica³¹.

La realidad fue otra, y el CAP ha quedado reducido a la condición de mera entidad de convalidación cuasi formal de las decisiones cada vez más centralizadas del Ejecutivo, en lugar de apuntalarse como sujeto capaz de construir y elaborar propuestas para el cambio rural. De hecho, el CAP ha devenido más un lugar de negociación económica en cuanto a la asignación de recursos para las diferentes organizaciones ahí aglutinadas a través de la «concertación», que espacio de negociación de políticas públicas para el agro, y, por qué no, espacio constructor de un proyecto político unitario y alternativo para el campesinado.

La tan sonada «concertación» ha pasado solamente por situaciones de privilegio de algunas organizaciones (ligadas al PRI o no) con proyectos productivos rentables y se ha convertido en un mecanismo elitista, que más que reforzar la estructuración de un movimiento social campesino, ha dado pie a la acentuación de la heterogeneidad y fragmentación del campesinado, y a la posibilidad del establecimiento,

(iniciativa y ley) lo más pronto posible antes del ciclo agrícola primavera-verano 1992. Huelga decir que esta fue la exigencia que prevaleció y pasaron sólo dos meses para que todo este asunto—de tanta trascendencia para el futuro del país—se diera por terminado en las Cámaras.

30 Se dice que exceptuando a los de la CNC, el resto de los dirigentes campesinos aglutinados en el CAP fueron llevados con engaños a la «reunión de apoyo» que tuvo lugar el 1º de diciembre de 1991 en la residencia presidencial de Los Pinos, donde se vieron obligados «por madurez política y prudencia» a firmar delante del presidente Salinas el «Manifiesto Campesino» que legitima la iniciativa de reformas del artículo 27. Manifiesto que contradice la posición del CAP al respecto pronunciada el 27 de noviembre ante la Cámara Legislativa. (Cfr. GRANADOS CHAPA, Miguel Ángel «Plaza Pública», en *La Jornada* México, 11 de noviembre de 1991.)

31 De hecho, el programa de diez puntos de la Secretaría de la Reforma Agraria para combatir el rezago agrario—dado a conocer paralelamente a las reformas que suponen la regularización de todos los expedientes solicitantes de tierra y la canalización de 14 billones para el campo, así como condiciones de producción más rentables y promoción de la sindicalización—, se ha visto obstaculizado y su progreso ha sido muy lento sobre todo en lo que se refiere a la cuestión de la asignación de tierras, las canteras vencidas, los créditos y la sindicalización. Parece ser que solo ha habido algunos avances en lo referido a la creación de empresas productivas entre los productores eficientes. (Cfr. *La Jornada* México, 23 de julio 1992.)

una vez más, de relaciones verticales y clientelísticas signadas por un neocorporativismo donde el CAP y ya no la CNC se está erigiendo como mecanismo de legitimación de las nuevas relaciones de dominación en el campo en el marco de la modernidad

Lo anterior se manifiesta en las escisiones y reagrupamientos que atraviesan hoy día al movimiento campesino, como la creación del Movimiento Nacional de Resistencia Campesina (hoy Consejo de Organizaciones Campesinas), que surge de la firma del Plan de Anenecuilco, pronunciamiento de oposición de diez organizaciones campesinas a las reformas del artículo 27 y donde la reivindicación del derecho a la tierra sigue siendo fundamental³²

Otro proceso de reagrupamiento viene del lado de las «organizaciones económicas campesinas», quienes llaman a la construcción del «nuevo movimiento campesino» Su visión se resumiría, de manera esquemática, en integrarse a los cambios por venir de la mejor manera, a partir de incrementar sus capacidades productivas y de una relación necesaria con el Estado³³

PERSPECTIVAS

Resulta bastante difícil plantear perspectivas para el escenario rural mexicano, pues es indudable que asistimos a una época de múltiples cambios y de transición hacia nuevas formas económicas y de readecuación de las formas políticas en el campo mexicano

En lo económico, el factor fundamental que guiará dichos cambios son las condicionantes de la apertura comercial y la integración económica externa, que desde nuestro punto de vista se traducirá en la creciente especialización productiva comercial de exportación y el abandono

32 Cabe, aquí citar las palabras de Dolores López, dirigente de la CIOAC «Hasta antes del 7 de noviembre de 1991, las distintas vertientes del movimiento campesino tenían la idea unitaria de defender al ejido y a la comunidad cada quien por caminos diferentes pero todos con la posición de rechazar la privatización de la propiedad social. Las reformas al artículo 27 sacudieron el medio rural y pusieron en tensión a las diferentes organizaciones campesinas de tal forma que la mayoría se dividió en ideas y puntos de vista y algunas incluso se fracturaron. Es en este marco en el que el bloque de fuerzas independientes del sector social se reagrupa de nueva cuenta primero en lo que se denominó el Plan de Anenecuilco, más adelante en Monarca (Movimiento Nacional de Resistencia Campesina), y posteriormente en el Consejo de Organizaciones Agrarias (COA)» (*La Jornada del Campo* México 23 de julio de 1992 p. 7)

33 En palabras del dirigente de UNORCA Luis Meneses «pensamos luchar por la construcción de nuevos sujetos sociales y políticos en el campo lo que ahora implica buscar soluciones a los problemas que nos impone el cambio presupuestado en la modernización del sector agropecuario. Buscamos construir un nuevo movimiento campesino que sea capaz de disputar la interlocución del sector y de la actividad agropecuaria ante el resto de la sociedad nosotros le seguimos dando prioridad al sector social y rechazamos de plano la apuesta de los que quieren convertir al inversionista y sus agentes en los nuevos sujetos del desarrollo del campo. Nuestro objetivo decisivo a largo plazo es que haya crecimiento con equilibrios sociales y productivos nuestra apuesta estratégica es la democracia» (Ibid.)

aún más patente de la producción de básicos. Ello será apuntalado en lo interno por un proceso de concentración de tierras, a través de la constitución de sociedades mercantiles³⁴, las cuales podrán formarse por la asociación de capitalistas privados nacionales y extranjeros con ejidatarios³⁵.

Según un estudio realizado, los antecedentes de la asociación del capital privado con el sector social se han venido dando desde 1980, centrándose en la avicultura, porcicultura, horticultura, floricultura y fruticultura. Líneas de producción cuyas características son alta especialización, elevada rentabilidad por el alto precio de los productos y alto valor agregado, intensivas en capital y tecnología, alto índice de monopolización e integración, no intensivas en uso de mano de obra en la ganadería e intensivas en la agricultura.

Por su parte, los cultivos de básicos para consumo interno no son atractivos para el capital privado. Las razones de ello son su escasa rentabilidad (debida a sus altos costos de producción y sus bajos precios, controlados por el Estado), mínimo valor agregado, posibilidades de abastecimiento indirecto para las agroindustrias que los utilizan como materia prima, y mercado internacional y política estatal favorable a las importaciones. Cuando las asociaciones se han dado para la producción de básicos —es el caso del tan sonado proyecto de «vaquerías» para la producción de maíz y frijol—, el subsidio del Estado ha sido fundamental a través del intercambio de deuda pública por capital (*swaps*). Una de las consecuencias más importantes de este proyecto ha sido el desempleo permanente del 80% de los ejidatarios asociados³⁶.

En ese sentido, si el Estado no asegura su apoyo no es muy probable que los capitales privados vayan a fluir de manera masiva hacia el agro, salvo en aquellas líneas de producción rentables y en asociación con ejidatarios de alto potencial productivo y «modernizados», es decir, aquellos que aun perteneciendo al sector social tienen hoy una visión empresarial y comparten intereses con los capitalistas privados. Coincidimos con Carton en que la diferenciación de los productores no está basada hoy en el tipo de tenencia de la tierra —ejidatario o

34 Según las reformas al artículo 27 los límites máximos de propiedad de terrenos rústicos no podrán exceder a veinticinco veces los límites de la pequeña propiedad pudiendo quedar constituidos hasta por 2 500 Ha de riego o humedad de primera para cualquier tipo de cultivo, excepto algodón (3 750 Ha) y plátano caña de azúcar café henequén hule palma, vid olivo quinoa vainilla cacao agave nopal o árboles frutales (7 500 Ha), 5 000 Ha de temporal 10 000 de agostadero de buena calidad 20 mil de monte o agostadero en terrenos andos y 800 de superficie forestal.

35 Existen restricciones precisas para los capitales extranjeros en cuanto a la propiedad de la tierra ya que no podrán tener acciones mayores al 49% sobre las tierras denominadas de «serie T».

36 MUNOZ, Manrubio y Ángela FONTES «Asociación en participación en el campo mexicano ¿Opción para capitalizar al ejido?». México 1992, pp 10-19. Policopiado.

propietario privado—, sino más bien en la capacidad de acumulación y las formas de organización económica de la producción³⁷

En ese sentido, se tiende hoy a la accentuación de la polarización y dualización en la estructura agraria al margen de las formas específicas de acceso a la tierra (propiedad, renta, traspaso de dominio, etcétera) con un incremento en el desempleo³⁸ y una desactivación mayor del sector de campesinos pobres, quienes mediante la ampliación de estrategias de sobrevivencia y PRONASOL quedarán reducidos a los umbrales mínimos de subsistencia

En lo político, asistimos a cambios parciales en el aparato estatal, como el pretendido fin de la relación tutelar del Estado sobre el ejido sobre la base de las reformas al artículo 27 Sin embargo, estos cambios no son apuntalados por una modernización o cambio efectivo del conjunto del aparato institucional existente en el agro a partir de mecanismos de participación directa del conjunto de los actores del escenario rural

A lo anterior se suma la creciente debilidad y fragmentación del movimiento social campesino, cuya acción hoy día se ve desestructurada, reducida cada vez más a «identidades restringidas» y al ámbito local e inmersa en nuevos procesos de clientelismo y cooptación a través de mecanismos neocorporativos, que tienen en el PRONASOL y en el CAP sus bases de legitimación

Por su parte, los sectores empresariales logran una cada vez mayor representatividad de sus intereses en el aparato estatal a través de su alianza con las elites tecnoburocráticas y de su participación directa en las negociaciones del TTLC Esto acompañado de un proceso de centralización de la toma de decisiones, tanto económicas como de representatividad política, en el Ejecutivo

En conclusión, en la modernización delineada hasta ahora se nota una marcada desintegración del conjunto de los sectores tanto productivos como sociales, mientras la expectativa de democracia aparece cada día más lejana

37 Carton nos señala que desgraciadamente no existen datos estadísticos recientes y menciona las cifras de CEPAL de 1970 que aunque obviamente ya deben haber cambiado nos pueden dar una mínima idea de dicha diferenciación «a) en la agricultura de un total de 1 763 933 ejidatarios 86 9% son campesinos 12 2% son productores transicionales (pequeños agricultores) y 0 9% son empresarios De un total de 793 137 propietarios privados 85 9% son campesinos 10 3% son productores transicionales y 3 8% son empresarios b) En la ganadería de un total de 14 005 ejidatarios 79% son pequeños 20 2% son medianos y 0 8% son grandes productores De un total de 29 456 propietarios 34 3% son pequeños 51 5% son medianos y 14 2% son grandes productores » (CARTON Hubert «La modificación del artículo 27 constitucional El fin de la ideología agrarista revolucionaria y la creación de un nuevo Estado» Inédito, 1992 p 5)

38 Se calcula que hoy día la cantidad de desempleados asciende ya a 8 9 millones cifra que podría aumentar hasta 20 millones

Anexo
Precios promedio de artículos exportados por el sector
agropecuario mexicano
(Dolares por tonelada)

	1989	1988	1987	1986	1985	1984	1983	1982	1981	1980
Cafe	477 6	356 6	430 7	239 2	368 4	376 7	358 0	343 3	356 2	299 8
Jitomate	2,208 7	1,918 1	2,581 1	1,320 4	2,428 4	2,044 5	1,845 7	2,198 2	1,172 3	2,011 4
Legumbres y hortalizas	4,201 1	3,200 8	3,311 2	3,211 8	4,059 6	3,326 3	2,649 3	2,459 7	2,173 2	2,613 5
Melon y sandía	3,243 7	4,111 7	3,343 1	3,811 6	5,936 7	5,146 5	-	-	2,273 2	2,398 6
Algodón	796 0	746 1	731 5	751 5	829 2	591 8	594 9	685 9	605 8	534 7
Tabaco	445 4	383 4	363 3	401 5	356 3	485 8	546 3	399 8	503 1	432 4

Fuente: Sumario Estadístico en Comercio Exterior México varios números

Observamos aquí los precios promedio por tonelada de artículo exportado por México en la década pasada. En el caso del tabaco, por ejemplo, obtuvo el máximo precio en 1983, al ubicarse en 546.3 dólares la tonelada, llama sin embargo la atención que el precio que se obtenía en 1980 es casi el mismo que el de 1989. Cabe mencionar además que México no es de los principales productores, sin embargo, compete con los propios Estados Unidos, India, Brasil, Bulgaria, Grecia, Italia, Malawi, Turquía y Zimbabwe, quienes aportan el 70% de la oferta mundial. Se considera que existen actualmente 7.19 millones de toneladas métricas como reservas de tabaco, lo que representa el consumo de un año, siendo la mayor cantidad de producto agrícola almacenado. Otro producto como el algodón, en el cual los grandes productores son China, Estados Unidos y la ex-URSS, y los exportadores del Tercer Mundo son Pakistán, Egipto y México, ha elevado su producción en la década pasada en un 30%, alcanzando la cifra de 19.1 millones de toneladas métricas, cuando el consumo mundial es tan sólo de 15.1 millones de toneladas métricas. En el anexo se observa que para México el mejor precio promedio obtenido para el algodón fue en 1985, con 829.2 dólares por tonelada, mientras que para 1989, aun cuando se exporta un mayor volumen, el valor obtenido es menor.

En el caso del café, principal producto de exportación del sector agropecuario mexicano, participa en un mercado mundial sumamente competitivo, donde un solo país —Brasil— aporta el 25% de la oferta mundial. México, junto con Colombia, Costa de Marfil, Indonesia, India, Guatemala, El Salvador y Uganda, son los principales exportadores. Aunque en el anexo aparece un precio cada vez más alto, se espera una tendencia a la baja, por la disminución de su consumo, por el avance en la elaboración de sustitutos de café así como por la ruptura de un frente de productores, lo que implica que cada país ofrezca cantidades diversas, pudiendo generar una sobreoferta del producto³⁹.

39 INTERNATIONAL INSTITUTE FOR ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT *Recursos mundiales 1987*, ob. cit. p.

José Luis Rénique

ANTROPOLOGÍA E IDEOLOGÍA. NOTAS SOBRE UN ARTÍCULO CONTROVERTIDO

¿ Por qué los antropólogos que estudiaban los Andes durante los años 60 y 70 no fueron capaces de pronosticar la violencia de los 80? Es la pregunta que Orin Starn propone en el artículo central del debate publicado en la última entrega de la revista *Allpanchis*. Su objetivo es abogar por un replanteamiento de la antropología andina cuya crisis habría sido evidenciada por su incapacidad para predecir la «revolución senderista»¹

Empecinados en ver a los campesinos serranos como prolongación de antiguas continuidades, arguye Starn, los antropólogos «no tenían ojos en ese momento para ver, en la realidad, las condiciones que hacían posible el surgimiento de Sendero» (p. 17) ¿No es esta, acaso, una metáfora de lo que ocurrió a todo el país?

Para Starn, tal predicción sí era factible, y encuentra las pruebas en el libro de Díaz Martínez, *Ayacucho Hambre y esperanza*. La elección de este texto sugiere el nexo entre quienes, ya en los 60, «vesan» los síntomas de la inminente eclosión y la insurgencia senderista de los 80. Con ello, la interpelación trasciende a la antropología y alcanza a otras visiones ideológicas y políticas con «lentes teóricos» igualmente distorsionados.

I

Sus colegas, explica Starn, «se perdieron la revolución» porque no advirtieron dos procesos cruciales: a) las cada vez más intensas interconexiones entre campo y ciudad, y b) el ambiente de agudo

1 Originalmente «Missing the Revolution: Anthropologists and the War in Peru» en *Cultural Anthropology* 6(1) febrero 1991 pp. 63-91 publicado en español como «Antropología andina: Andinismo y Sendero Luminoso» en *Allpanchis* año XXIII, N° 39 Cusco Instituto de Pastoral Andina primer semestre de 1992, pp. 15-71. Salvo que se indique lo contrario, este comentario está basado en esta última versión.

descontento que prevalecía a lo largo de la sierra. De haber advertido estos procesos, los antropólogos hubiesen identificado a) «la enorme reserva de jóvenes radicales de identidad rural/urbana amalgamada de la cual la dirigencia senderista reclutaría una efectiva fuerza revolucionaria», y b) ese «arraigado resentimiento que los militantes de Sendero explotarían con parcial éxito» (p. 17)

¿Cómo explicar esta miopía? El problema no eran solamente las categorías utilizadas por los antropólogos, explica Starn, sino su «andinismo», es decir, la tendencia a ver a los actuales campesinos serranos como expresiones de continuidades ancestrales antes que como actores con iniciativa política insertos en una historia compleja. Starn aboga por la erradicación del «andinismo» y por un enfoque capaz de entender las «identidades andinas modernas como entidades dinámicas, sincréticas y, a veces, ambiguas» (p. 19). Un enfoque que, sometido al *test* de la «revolución» maoísta, sí fuese capaz de reconocer «los íntimos enlaces» de Sendero Luminoso con el campo. Por este camino. Aunque su crítica se centra en la antropología norteamericana, alcanza —de manera menos explícita— a otros discursos «occidentalizados» que, compartiendo el «andinismo» de los etnólogos, adolecían de una miopía similar²

II

Para ilustrar la miopía etnográfica, Starn contrasta dos libros: *To Defend Ourselves: Ecology and Ritual in an Andean Village* (Austin: University of Texas Press, 1978), de Billy Jean Isbell, y *Ayacucho: Hambre y esperanza* (Ayacucho: Ediciones Waman Puma, 1969), de Antonio Díaz Martínez³. El contrapunto establece una dicotomía entre a) una visión que minimiza el sincretismo y el cambio y que por ello presenta campesinos ensimismados en sus tradiciones y continuidades (Isbell), y b) otra que sí consigue captar la movilidad y el sincretismo, las interconexiones y los conflictos, el dolor y el descontento de la sierra (Díaz Martínez). Así, el «extraordinario pero poco conocido» libro del peruano servirá para poner en evidencia las limitaciones de una de las etnografías «más influyentes en los estudios andinos norteamericanos» (pp. 18-19). Para demostrar, en otras palabras, la «realidad» que la antropóloga norteamericana no vio, a pesar de haber trabajado hasta 1975 en el hoy célebre Chuschi, epicentro de la insurrección senderista cinco años más tarde. El método despierta serias dudas entre sus colegas, quienes cuestionan, sobre todo, la elección de

2 Aunque la genealogía de su «andinismo» es confusa, queda claro que se trata de un discurso occidental «sobre el Tercer Mundo» cuyas raíces se vinculan a los orígenes del indigenismo (p. 22)

3 Isbell realizó trabajo de campo en Ayacucho entre 1969-70 y 1974-75. El libro de Díaz Martínez se basó en viajes de investigación realizados entre fines de 1959 y 1968

Ayacucho Hambre y esperanza Si su propósito era mostrar la posibilidad de un enfoque antropológico alternativo, ¿por qué escogió el libro de Díaz Martínez—se preguntan Deborah Poole y Gerardo Rénique—dejando de lado trabajos de José María Arguedas, Rodrigo Montoya o Enrique Mayer donde «se aborda de manera más sofisticada el problema de la flexibilidad y locación de la etnicidad andina»⁴

Starn se limita a justificar el carácter excepcional del testimonio de Antonio Díaz Martínez subrayando a) su condición de informante relativamente desprejuiciado, b) su disidencia de las corrientes románticas prevalecientes en el socialismo peruano, y, c) su transformación en dirigente de Sendero Luminoso. Examinemos estos aspectos con mayor detalle.

Aunque menciona sus antecedentes —ingeniero agrónomo, funcionario internacional, catedrático en la Universidad de Huamanga—, Starn insiste en presentar a Díaz Martínez como un *informed layman* (lego informado). Como un observador no-profesional, menos aun científico social⁵ Capaz, por lo tanto, de mirar la realidad «sin necesidad de fijar a personas en categorías analíticas demasiado rígidas», en contraste con los «occidentalizados» antropólogos andinistas que buscaban construir «sujetos absolutos»⁶ Así, Díaz Martínez sería capaz de presentar «caracteres únicos», «voces plurales», una «población interconectada» Verdaderas «instantáneas» de la vida ayacuchana reunidas en un libro que tomaría la forma de una «mezcla coloquial de descripción, diálogo y anécdota» (pp 33 y 35). Un testimonio comprensivo, además, basado en recorridos libres de las predeterminaciones que llevaban a los antropólogos a elegir «las regiones más ostensiblemente tradicionales para (realizar) sus investigaciones» (p 28).

Pero, ¿cómo se vinculaba este testimonio relativamente espontáneo con las corrientes socialistas nacionales? Previamente, ¿cómo caracteriza Starn al socialismo peruano que Díaz Martínez supuestamente suscribía? Se trata, en primer lugar, de un socialismo inficionado de «andinismo», en el que se entrelazan concepciones «usualmente románticas de la 'pureza' de la cultura andina» y visiones clasistas que —trascendiendo las divisiones étnicas y culturales— permiten plantear los intereses comunes de los pobres rurales y urbanos⁷ La historia de este socialismo «andinista», en segundo lugar, describe una continuidad ininterrumpida desde Mariátegui hasta la Izquierda Unida de los 80⁸ En

4 «Perdiendo de vista al Perú. Replica a Orin Starn» en *Allpanchus* ob cit p 90

5 «Missing the Revolution» ob cit, p 74. La expresión *informed layman* ha sido cambiada en la versión en español por «No siendo científico social» (p 37)

6 Aquí estoy citando la versión en inglés «Andeanist ethnographers of the 1960s and 1970s joined other Westernized anthropologists in deploying what Francois Michel Jones calls 'absolute subjects'» (p 74)

7 «Missing the Revolution» ob cit p 74

8 *Ibidem*. La mención a Izquierda Unida ha sido suprimida en la versión en español

tercer lugar, esta continuidad genera una suerte de constelación intelectual a la que se suman los etnólogos indigenistas, quienes en los 60 y 70 podían ser considerados —señala Starn con calculada ambigüedad— «primos intelectuales de los políticos que hablaban de un retorno a las tradiciones andinas de la minka y el ayllu» (p. 35)

En ese contexto, y «a diferencia de la mayoría de los socialistas y muchos antropólogos», Díaz Martínez habría hecho una «ruptura parcial» con el «andinismo»⁹ Una «ruptura parcial» que no solamente le permitiría apreciar el sincretismo y el descontento sino que lo conduciría por una ruta distinta a la de quienes persistirían en una alternativa socialista teñida de «andinismo» Es el camino que lo llevaría a convertirse en el «número tres de Sendero Luminoso» (p. 19)¹⁰

III

¿Hasta qué punto *Ayacucho Hambre y esperanza* puede ser tomado como un testimonio libre de categorías rígidas o como una sucesión de «instantáneas» recabadas en un amplio y comprensivo recorrido del departamento de Ayacucho? Los editores del libro parecían confirmar esta apreciación cuando lo presentaban como una crónica sin «ningún esquema teórico previo», que no se proponía «justificar hipótesis alguna» El propio autor explicó que el volumen estaba basado en «estudios de casos» o «crónicas parciales» que «de repente se amarraron» para constituir un libro (p. 34)

En realidad, el libro está recorrido por un tema central: la crítica de los planes de desarrollo que se estaban ejecutando en la sierra ayacuchana. No era una preocupación marginal, sino que determina la estructura misma del libro. Ello se reflejó en los criterios con que el autor eligió sus «estudios de casos». Casos que permitieran mostrar las falacias del desarrollismo: su ineficacia y su burocratización, pero, sobre todo, la falta de creatividad de los tecnócratas ante el desperdicio de recursos humanos y productivos que ocurría ante sus ojos. Era una selección deliberada que dejaba de lado aquellas zonas donde, por ejemplo, se asentaban «grupos humanos completamente aislados, primitivos y autárquicos» (p. 32). Estas, según el profesor Díaz Martínez, eran aparentes para ser estudiadas por antropólogos y sociólogos. Su estudio era algo diferente. Una suerte de diagnóstico socioeconómico, de inventario narrativo de los recursos departamentales que evidenciara las limitaciones de una determinada concepción del desarrollo, sugiriendo la posibilidad —la esperanza— de un camino alternativo.

Y es que Díaz Martínez estaba muy lejos de ser el neófito informado

9 «Missing the Revolution» ob. cit., p. 73

10 En la «Presentación» del volumen de *Allpanchus*. Degregón descarta tajantemente que Díaz Martínez haya sido alguna vez «el número tres de Sendero Luminoso»

que describe Starn. Como afirma Degregori, por ese entonces el ingeniero chotano era parte de un grupo que «se movía entre el desarrollismo, el nacionalismo y la reivindicación del saber agrícola del campesinado andino», en contraposición a los tecnócratas que comenzaban a impulsar la revolución verde¹¹. Sus lecturas de la época en que redactó *Ayacucho Hambre y esperanza* confirman esa búsqueda¹².

Dumont, por ejemplo, preocupado por los decrecientes rendimientos agrarios o la formación de profesionales aptos para dirigir la transformación socialista del agro¹³. O De Castro, que colocaba el problema del hambre como el gran desafío del desarrollo. Es esta la influencia más notoria. Comenzando por el título, perceptible también en la estructura del texto. De Castro abogaba por una «geografía de la pobreza», de los déficit humanos en la empresa colonizadora del mundo más que de sus logros, que desmintiese a quienes decían que el hambre era el resultado inevitable de la explosión demográfica¹⁴.

Con De Castro, Díaz Martínez recusaba a los «neomalthusianos» que auspiciaban el control de la natalidad como método para combatir el hambre. Siguiendo a Sauvy suscribía, más bien, «el método económico que nos permita producir más alimentos y elevar el nivel de vida, para lo que hay que incidir sobre la producción y la distribución, con un nuevo concepto de economía apropiada para las regiones subdesarrolladas» (p. 167). Nuevo concepto provisto por economistas como Gunnar Myrdal o Raymond Barre, o el profesor de la Universidad de Columbia Ragnar Nurske, quien proponía fórmulas para aprovechar el desperdicio de mano de obra propio de las economías subdesarrolladas¹⁵.

En estos autores Díaz Martínez encontraba enfoques alternativos al desarrollismo paternalista que —desde el Proyecto Vicos (Ancash) hasta el plan de desarrollo comunal de Cangallo— venía aplicándose en la sierra del Perú. nuevas maneras de evaluar el potencial productivo de la tierra, nuevas formas de administrar dichos recursos, la necesidad de realizar estudios que revelaran —como decía De Castro— «los hechos y las cifras» del fracaso humano en generar la producción capaz de satisfacer a una población en expansión. Diagnósticos que, en lugar de

11 «Presentación» en *Allpanchis* ob. cit. pp. 5-13.

12 Los textos que se citan a continuación fueron incluidos en la «bibliografía seleccionada sobre desarrollo y problemas agrarios» que aparece en la primera edición de *Ayacucho Hambre y esperanza* (pp. 309-310).

13 DUMONT, René. *Lands Alive*. Nueva York: Monthly Review Press, 1965, y *Cuba: Socialism and Development*. Nueva York: Grove Press, 1964. Véase también, DE CASTRO, Josue. «La función social de la Universidad» en *Ensayos sobre el subdesarrollo*. Buenos Aires: Ediciones Siglo Veintiuno, 1965.

14 DE CASTRO, J. *The Geography of Hunger*. Boston: Little Brown and Co., 1952, pp. 5 y ss.

15 NURSKÉ, Ragnar. *Problems of Capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford, 1957, pp. 32 y ss. (Díaz Martínez consultó la versión en español publicada por el Fondo de Cultura Económica en 1961.) De Gunnar Myrdal. Díaz Martínez citaba *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. El reto de la sociedad opulenta y Solidaridad o desintegración. De Raymond Barre. *El desarrollo económico*.

disectar la realidad, buscando penetrar el microcosmos «con una maravillosa indiferencia e ignorancia de lo que rodea al investigador»¹⁶, concibiesen el problema agrario «como un complejo fenómeno evolutivo de carácter político, económico, social y técnico»¹⁷

Desde esta perspectiva, estos trabajos componían una crítica comprensiva del desarrollismo de la posguerra (el fracaso de las reformas agrarias latinoamericanas, la desilusión con sus logros productivos y sus entrapamientos políticos, los efectos negativos de los programas de crédito rural, de las parcelaciones privadas y las colonizaciones) y exploraban enfoques alternativos (reforzamiento de las instituciones propias de la sociedad campesina, establecimiento de granjas cooperativas, utilización productiva de los recursos humanos sobrantes, técnica al servicio del pueblo, el papel de la universidad en la promoción de un desarrollo alternativo)¹⁸

Ayacucho Hambre y esperanza resulta de la aplicación de estas ideas a la región de Ayacucho. Por eso tomó la forma de un diagnóstico. A través de él se buscaba demostrar que la explosión demográfica que se vivía en el área desde mediados de siglo no conllevaba una inevitable condena al hambre, a la disolución de la vida comunal o a la caótica migración que termine —como afirmó Díaz Martínez citando al francés Yves Lacoste— «inflando la hipertrofia del sector terciario de este país subdesarrollado» (p. 167). Que, ante el *hambre*, existía una *esperanza*. Es decir, la posibilidad de un orden más racional y equilibrado, basado en a) el replotamiento de la comunidad sobre la base de la entrega de tierras, potenciando su capacidad productiva, propiciando su participación consciente en el planteamiento de soluciones técnicas a los problemas de su desarrollo, b) el establecimiento de industrias regionales que transformen los productos locales e inicien obras de infraestructura regional que «permitan la ocupación de la mano de obra fugitiva», y, c) en la intervención en los mecanismos de comercialización agrícola, rompiendo el monopolio de los comerciantes, garantizando precios justos para los productores.

¿Cómo llevar a la práctica esta visión alternativa? A mediados de los 60, Díaz Martínez creía que era posible cambiar los criterios de técnicos y administradores de formación insuficiente o distorsionada. Son sus principales interlocutores. Así, a los técnicos del «Plan Conjunto de Desarrollo Comunal» les dirige el siguiente mensaje:

16 DE CASTRO, J. *Geography of Hunger*, ob. cit. p. 12.

17 FLORES Edmundo *Tratado de economía agrícola*. México. Fondo de Cultura Económica, 1961 p. 5.

18 Aparte del texto de Edmundo Flores antes citado véase DELGADO, Óscar *Estado y reforma agraria en Hispanoamérica*. Madrid, 1963 y *Reformas agrarias en la América Latina*. México. Fondo de Cultura Económica 1965. También GUARDIA MAYORGA, Cesar *La reforma agraria en el Perú*. Lima 1962.

«Aprendan a conocer primero la comunidad nativa, su cultura, su organización social, aproxímense a ella, trabajen con ella, alejense de los 'mistis', mientras estos permanezcan alejados de la comunidad, acuerdense de que el Perú —lo decía el gran historiador Luis E. Valcárcel, en la década del 20— es un país de 'indios', y este hecho no ha perdido vigencia hasta nuestros días. Empiecen a trabajar lentamente y al servicio de la comunidad y no crean que el desarrollo nativo peruano se producira en tres años y con patrones culturales ajenos a la cultura indígena » (p. 165)

Su crítica al desarrollismo anclaba en la visión indigenista de la historia del Perú. Era una tendencia común en la mayoría de los intelectuales nacionalistas y antioligárquicos de su época. Autores como Valcárcel proveían la justificación histórica para reafirmar la potencialidad de la comunidad andina y enfatizar el carácter culturalmente ajeno —«mestizo»— de las propuestas de los funcionarios desarrollistas. «La mayor parte de los técnicos y funcionarios» —afirmaba Díaz Martínez— «ignoran que en el Perú hay dos culturas diferentes que guardan relación entre sí, pero que estas relaciones son desfavorables para la mayoría » (p. 160)

Sin embargo, como señala Stam, en Díaz Martínez la visión indigenista, que enfatizaba las diferencias culturales, quedaba contrapesada por la adopción de categorías marxistas, que le permitían ver el atraso ayacuchano como el problema de un modo de producción subordinado dentro de la estructura económica nacional. Como un problema de relaciones sociales de producción que «no son las más adecuadas para el normal desenvolvimiento de las nuevas fuerzas productivas, que la ciencia y la técnica modernas han puesto en nuestras manos» (p. 135). En otras palabras, que el problema de fondo del desarrollo rural ayacuchano era la contradicción entre latifundio, gamonalismo, usura, de un lado, y el potencial productivo que encerraba la comunidad, del otro lado. No obstante, el marxismo aparece en el texto de Díaz Martínez más bien como instrumento analítico secundario. La perspectiva global del análisis era la modernización y el desarrollo rural.

¿En qué medida esta visión se situaba en la tradición intelectual del socialismo peruano? Ciertamente, indigenismo y socialismo habían coincidido en las propuestas de Castro Pozo y Mariátegui de los años 20¹⁹. Durante los 30, sin embargo, ambas corrientes siguieron rumbos distintos²⁰. Como se sabe, debido a sus tesis sobre el «problema del indio», Mariátegui fue tildado de populista por quienes le sucedieron

19 Véase al respecto FLORES GALINDO, Alberto *La agonía de Mariátegui. La polémica con la Komintern*. Lima: DESCO, 1982 y FRANCO, Carlos *Castro Pozo. Nación, modernidad endógena y socialismo*. Lima: CEDEP, 1989.

20 Véase, por ejemplo, «La situación revolucionaria en el Perú y las tareas del PCP» en KARSOLI, Wilfredo *Documentos para la historia del Partido Comunista del Perú*. Lima, 1978, pp. 52-53 y FLORES GALINDO, Alberto *El pensamiento comunista. Antología*. Lima: Mosca Azul Editores, 1982.

en el liderazgo del Partido Comunista Peruano. Después de su desaparición, la investigación y debate sobre la cuestión campesina fueron prácticamente abandonados. Sólo a mediados de los 40 los comunistas peruanos buscarían recuperar el pensamiento de Mariátegui, «limpiándolo» previamente de toda visión romántica del campesinado, de todo populismo indigenista²¹. Las corrientes indigenistas describirían una evolución diversa pero semejante en su alejamiento del debate político-partidario, ligadas al Estado, a la enseñanza e investigación y, más tarde, a los proyectos de desarrollo.

En los años en que Díaz Martínez redactó *Ayacucho Hambre y esperanza* el debate sobre la cuestión campesina había tomado un cariz distinto, al calor de las luchas por la tierra de fines de los 50 y comienzos de los 60. Se redescubría el campo. Se iniciaba la llamada «nueva izquierda». China, y Cuba más tarde, atizaron la esperanza de una revolución de base campesina. Díaz Martínez registró el impacto de estos acontecimientos sólo de manera tangencial. Menciona a las guerrillas del ELN de 1962, pero sin intención de discutir estrategias o programas. Como afirma Degregori, por esos años Díaz Martínez no tenía una posición marxista definida. Apenas hacia 1967 habría iniciado su «contacto sistemático con el marxismo»²². Esta transición es perceptible en la estructura misma de *Ayacucho Hambre y esperanza*. Se expresa en las diferencias entre los «estudios de caso» —que conforman el 90% del libro— y el breve «ensayo de conclusión».

Si los primeros se ubican dentro de las coordenadas de crítica al desarrollismo antes descrita, en el segundo Díaz Martínez proponía un esquema «mariáteguiano» en el cual a) reafirma la continuidad histórica de la comunidad, enlazándola con «el espíritu del ayllu» precolombino, b) subraya el carácter de clase de la diferencia entre las culturas «indígena, rural y autóctona» y la «mestiza, urbana y occidentalizada», c) rompe con las «ideologías progresistas y pequeño burguesas» y replantea el papel de técnicos como él, en un «cambio dirigido por las masas», en el cual «nuestro deber» —señala Díaz Martínez— será ayudarlas a conquistar y defender la tierra, «adecuando la estructura del Estado a la ideología obrera». Declaraba su desconfianza en una 'concientización' de los funcionarios. La posibilidad misma de plantear una nueva «teoría del desarrollo» se supeditaba ahora a la «toma del poder político» por una «alianza obrero-campesina», condición fundamental para que se produjese la completa destrucción del latifundio y una entrega irrestricta de la tierra (p. 264).

Así, con respecto al espíritu de diagnóstico que prevalece en los «estudios de caso», el ensayo final aparece como una toma de posi-

21 ADRIANZÉN Alberto «Tragedia e ironía del socialismo peruano», en *Pretextos* N° 1 Lima DESCO, agosto de 1990, pp. 7-22.

22 «Presentación», en *Allpanchis* ob. cit. p. 8.

ción El propio autor era consciente de su distinta naturaleza Por ello, en la introducción a la primera edición de *Ayacucho Hambre y esperanza* hizo la siguiente advertencia «Al final del estudio presentamos un ensayo de conclusión, creemos que es controvertible, pero que plantea una discusión abierta que nos llevaría a esclarecer mejor estos problemas y nos conduciría a la búsqueda de las soluciones más adecuadas para lograr una sociedad más justa, libre y equilibrada» (p 34)

Los «estudios de casos» expresaban la necesidad de crear un paradigma distinto de desarrollo rural El «ensayo de conclusión» insinuaba que el logro de dicho desarrollo se supeditaba a la cuestión del poder En los años siguientes este planteamiento adquiriría una orientación más definida

Viajando a través de China, entre 1974 y 1976, Díaz Martínez seguía preocupado por la tierra, los recursos naturales, la producción Largos pasajes de su libro *China La revolución agraria* (Lima Mosca Azul Editores, 1978) están dedicados a destacar los avances chinos en materia tecnológica, a expresar su admiración por una tecnología distinta a la burguesa, adaptada a las necesidades de las masas, capaz de «reordenar los ríos y las montañas» Exitosa porque se basaba en «la experiencia práctica de miles de años aportada por el pueblo agricultor» y «estudiada y sistematizada en forma científica y devuelta a las masas, por el PC de China» «Jamás» —subrayó Díaz Martínez— «en todos mis viajes para estudiar la agricultura en países capitalistas, semicoloniales o semif feudales pude observar técnicas tan simples, aparentemente empíricas, pero de hondo contenido científico» (p 74) «Un desarrollo hecho posible por el triunfo de la Revolución y que sostenía su dinámica a través de la «lucha de líneas y de clases en el seno del partido»²³ Un desarrollo que había hecho posible la reconciliación entre el hombre y su medio, el renacimiento de las comunidades campesinas como entes productivos y núcleos de solidaridad y moral revolucionarias El «paraíso» con que Díaz Martínez soñaba para el Ayacucho del futuro en la línea final de *Hambre y esperanza*

En el Perú, un proyecto semejante pasaba por reconstruir el Partido Comunista Para ello, había que recuperar la tradición socialista peruana desde la perspectiva de la experiencia china Reconciliar a Mariátegui con Mao

23 Véase p 91 Díaz Martínez prestó particular importancia a testimonios que ilustraban el papel de la ideología en el desarrollo de una tecnología al servicio del pueblo En una conversación con campesinos de Sian el ingeniero chotano pregunta por los técnicos que dirigieron cierta obra «Nadie nos dirigió» —respondieron— «no fue necesario Con nuestra práctica, ayudándonos unos a otros, criticándonos mutuamente, fracasando aprendimos a hacer estas pequeñas obras de ingeniería Nosotros dos horas por semana estudiamos ideología y política, leyendo a Marx Engels, Stalin y al Presidente Mao, luego lo leído lo aplicamos directamente a la práctica diaria» (p 103)

Los aspectos político-ideológicos de esta historia han sido estudiados por diversos autores: los debates posrevolución cubana, la división «moscovitas»/«pekineses», la evolución singular del maoísmo ayacuchano. Menor atención ha recibido el proceso de pedagogía y adoctrinamiento, la creación de la mitología partidaria. Ese proceso de «transculturación», como señala Hinojosa, en virtud del cual las imágenes de bucólicos paisajes chinos y sonrientes jóvenes campesinos —que Díaz Martínez había descrito con gran entusiasmo en su libro sobre China— de revistas como *China Ilustrada* se yuxtaponían a la reivindicación indígena promovida por la iconografía nacionalista del velasquismo y a la tradición comunista peruana que, aun antes de Mariátegui, identificaba socialismo con campesinos e indios²⁴. La universidad era el escenario por excelencia de este proceso. En un testimonio de mediados de 1973, el profesor Abimael Guzmán delinea las actividades para celebrar la «semana de Mariátegui» en la universidad huamanguina. Una exposición titulada «Mariátegui, hombre pensante y operante» que «daría una lección viva y rápida de amplio alcance a estudiantes nuevos y pueblo». A continuación, «un festival de películas chinas» —prestadas por la embajada de la República Popular—, gratis «para la masas» y otras funciones «en recinto cerrado y pagado». El futuro chino era viable en el Perú.

En el plano doctrinario, el proyecto requería una visión de la historia peruana acorde con las necesidades de la mitología partidaria. Limpia de toda reminiscencia indigenista o étnico-cultural, estableciendo como actor central de la historia del Perú a un campesinado supuestamente homogéneo, en lucha permanente contra la dominación terrateniente, una y otra vez frustrada por la incompetencia o traición de sus dirigencias²⁵. Una visión de la historia que excluyera cualquier probabilidad que no derivara en la necesidad de la «guerra popular». Una visión que Díaz Martínez expondría con ocasión de la segunda edición de *Ayacucho. Hambre y esperanza* (Lima: Mosca Azul Editores, 1987). Ahí, un nuevo prólogo y un nuevo «ensayo de conclusión» encuadran los «estudios de caso» en un esquema histórico centrado en los ascensos, desbordes y frustraciones de la lucha del campesinado pobre. Una historia «preñada de violencia», en la que los destinos del

24 HINOJOSA, Ivan. «Social Revolution or Reform? Maoism and Radical Politics in Peru, 1964-1983». Proyecto de tesis doctoral. Departamento de Historia. Universidad de Chicago. junio de 1992. p. 18.

25 «El trabajo en el frente campesino», segunda edición (Lima: Ediciones Trabajo y Lucha, 1976). influyente texto del abogado maoísta Saturnino Paredes: es un ejemplo clásico de esta visión. Según este «era negativo utilizar en la propaganda prejuicios tales como que la sociedad incaica fue una sociedad comunista o de que la misma fue una especie de paraíso o que fue una sociedad socialista». Con respecto a los «cuadros campesinos» del partido, Paredes manifestó que si bien era positivo que estos fueran originarios del lugar en que actuaban, no era «una condición esencial de que sean mestizos para zonas mestizas o indios para los de raza india. Lo fundamental es la orientación política y sindical correcta» (pp. 34-35).

pueblo y del PC del P marchan a su fusión definitiva. Una historia en cuyo momento culminante, el pueblo, expresándose a través de la fracción revolucionaria del PC del P, «rompe con el revisionismo y tomando el maoísmo como desarrollo del Marxismo-Leninismo, se propone retomar y desarrollar a Mariátegui y reconstituir su Partido en la perspectiva de la toma del poder por vía revolucionaria» (p. 194).

La búsqueda de Díaz Martínez culminaba en el maoísmo y, ulteriormente, en la «guerra popular» senderista. Pero, más que una evolución, el proceso había implicado una ruptura. El abandono de la búsqueda de un paradigma de desarrollo rural centrado en la comunidad campesina. La incorporación a un proyecto de construcción de una vanguardia político-militar. Serían otras dirigencias las que, retomando visiones semejantes a las esbozadas por Díaz Martínez en los 60, contribuirían a desarrollar una política campesina que, en las décadas siguientes, jugaría un papel crucial en provocar la descomposición del orden terrateniente y una inédita democratización de la sociedad rural andina. Promoviendo en el proceso una red de organizaciones que en los 80 quedarían atrapadas entre dos fuegos.

IV

Para Starn, *Ayacucho. Hambre y esperanza* es, más bien, el antecedente directo de Sendero Luminoso. Fue escrito «desde el clima radical» de la Universidad de Huamanga, donde «Abimael Guzmán estaba consolidando la facción maoísta que luego sería Sendero Luminoso» (p. 33), subraya Starn, resolviendo de un plumazo la cuestión de la ubicación política e ideológica del autor. Desde esta perspectiva, la indefinición de Díaz Martínez con respecto al marxismo será vista por Starn como un intento deliberado de evitar el uso de «especializado lenguaje marxista» (p. 52). Sus críticas a los planes que se ejecutaban en Ayacucho serán presentadas como «aversión al desarrollo», mientras aquellas otras dirigidas contra la «burocracia desarrollista» anuncian los ataques de Sendero Luminoso a organizaciones no gubernamentales y agencias de desarrollo (p. 53). Más aún, la obra de Díaz Martínez anticipaba la «línea oficial de Sendero Luminoso» (p. 50) y contenía rasgos de lo que sería su «dogmatismo brutal» (p. 19).

¿Cuán sólida es esta argumentación? Examinemos, por ejemplo, la manera como Starn sustenta su planteamiento de que la obra de Díaz Martínez anticipaba el autoritarismo y la pretensión de infalibilidad de Sendero Luminoso. Las raíces de tales actitudes se reflejaban en el hecho, arguye Starn, de que

«Díaz (1969: 34-35) dirigió el libro no a los pobres de Ayacucho sino a los 'jóvenes estudiantes e investigadores' de quienes él esperaba, reconocerán 'la necesidad impostergable y la responsabilidad histórica de estudiar

nuestros problemas y tomar una posición honesta en búsqueda de nuevas situaciones' Aún manteniendo un profundo aprecio por los conocimientos de los campesinos y su iniciativa política, Díaz también recurría a frases como las 'masas miserables' y los 'campesinos analfabetos' que daban a entender 'que la conciencia política campesina no era tan aguda como la de la vanguardia universitaria' El pueblo formaría el corazón de la revolución Pero tendría que estar organizado en un 'estado planificado'(1969 266) » (p 55)

Dejando de lado lo forzado de la argumentación, examinemos, ahora, lo que Díaz Martínez realmente dijo

«Si el trabajo que ofrecemos logra despertar inquietudes en los jóvenes estudiantes e investigadores a quienes va dirigido principalmente este mensaje, para ir en busca de sabiduría a las fuentes del pueblo mismo, si permite la toma de conciencia de nuestra juventud, si plantea la necesidad impostergable y la responsabilidad histórica de estudiar nuestros problemas y de tomar una posición honesta en la búsqueda de nuevas situaciones, si logra todo o parte de esto, repito, habrá cumplido su cometido » (pp 34-35 El énfasis es mío)

La cita siguiente corresponde al párrafo final de *Ayacucho Hambre y esperanza* Ahí, Díaz Martínez explica que «la nueva economía del desarrollo» que está proponiendo

« no podrá ser orientada ni desarrollada por un grupo oligárquico, pro-oligarquico o representante de la pequeña burguesía, debido a que este último, carente de poder económico y de apoyo de masas será incapaz de llevarla a cabo Esta nueva forma de organización social, solo podrá hacerlo el pueblo (único interesado) representado por un estado planificado » (p 266 El énfasis es mío)

Más allá de comparar citas, sin embargo, interesa resaltar el objetivo de Starn al enfatizar el vínculo entre *Ayacucho Hambre y esperanza* y la insurgencia de los 80 el enraizamiento retrospectivo del proyecto senderista en una visión que, a contracorriente con el mundo intelectual «occidentalizado» del que participaban etnólogos e izquierdistas, sí percibió las «interconexiones» rural/urbanas y a campesinos que «estaban al borde de la insurrección» (p 19)

Es una interpretación basada en extrapolaciones En la que procesos, momentos y coyunturas colapsan en un tiempo chato, unidimensional, para producir una imagen de continuidad Algo así como montar un panel fotográfico o editar las tomas de un vídeo Así, por ejemplo, sin que se proporcione el menor indicio del contexto a que esta alude, la observación de Jaime Urrutia —por varios años profesor de la Universidad de Huamanga— de que los cuadros senderistas «se asemejan al pueblo», que no son distintos físicamente y que, por ello, «la gente los siente próximos», aparece contrastada con la afirmación de que «los universitarios e intelectuales mayormente limeños del ELN de Luis de la Puente

Uceda fueron rápidamente barridos por el Ejército» (p. 31) De la misma manera, las observaciones de Díaz Martínez sobre la emigración en Moya sirven a Starn para puntualizar

«Aquí estaba el sentido de las interconexiones que posibilitaría el crecimiento de Sendero Luminoso. Aquí también estaban los jóvenes con el conocimiento tanto de la ciudad como del campo, de los cuales Guzmán, Morote y Díaz mismo comenzarían a reclutar una guerrilla. Trece años después, Moya formaría parte de una zona de dominio de Sendero» (p. 39)

Pero si nos remitimos directamente al texto de Díaz Martínez, podremos encontrar pasajes como el siguiente, que ofrecen una imagen distinta de los vínculos entre universidad y sociedad local a mediados de los 60

«El propietario vendió la hacienda (tierra y hombres) a la Universidad. En la escritura de traslación de dominio, desde luego, no se dice esto, pero es la costumbre. De parte de los colonos no hubo protesta por el cambio de dueño. Así entró la cultura mestiza, criolla, urbana y blancoide a los dominios de esta hacienda, donde vivían 16 familias de campesinos de una cultura indígena, rural y autóctona. Los valores culturales de ambos grupos son distintos y las normas de comportamiento también. Los ingenieros agrónomos y los estudiantes de ingeniería casi no reparan en estos campesinos, los ven como herramientas de trabajo» (pp. 72-73)

Allpachaka era el nombre de la hacienda en cuestión. Dos décadas después sería arrasada por Sendero Luminoso. Muchas cosas, sin embargo, habían ocurrido en la sierra peruana durante estas dos décadas. Se había producido una «gran transformación»²⁶. La destrucción del sistema de hacienda. Un vasto movimiento organizativo —aliado al Estado por un tiempo, pero sobre todo a la izquierda— produciría un «agro serrano básicamente bajo control campesino», impulsando la relativa democratización de la sociedad rural²⁷.

Fue un movimiento con participación amplia, estrategias flexibles y una «notable economía en el uso de la violencia»²⁸. Era la puesta en acción del mundo que Díaz Martínez describió en los 60. Perseguidos una imagen del futuro semejante a la que él esbozó: un desarrollo rural con eje comunal ligado a la creación de regiones con autonomía política y económica regional²⁹. La misma visión que Díaz Martínez

26 CABALLERO José María *Economía agraria de la sierra peruana*. Lima: IEP, 1981, capítulo 13.

27 REMY María Isabel «Arguedas y López Albuja: Rasgos de un nuevo perfil de la sociedad serrana» en *Debate Agrario* N° 13. Lima: CEPES, enero-mayo de 1992, pp. 121-137.

28 DIGREGORI Carlos Ivan «Sociedad rural y violencia política. Los nuevos escenarios» en *Debate Agrario* N° 13. Lima: CEPES, enero-mayo de 1992, pp. 165-174.

29 Véase al respecto los artículos de Carlos Monge en *Debate Agrario* (N° 5 y 7) sobre las reivindicaciones del movimiento campesino: sus organizaciones y la reforma agraria.

abandona en algún momento de la primera mitad de los 70 para comprometerse en la construcción de una vanguardia político-militar que surge —como señala Degregori— a contracorriente de los movimientos campesinos del período 1960-80. La sierra en que Sendero se expande no era una *tabula rasa*. Los espacios organizativos estaban copados por las organizaciones generadas en dos décadas de luchas intensas. Ante el avance senderista, su disyuntiva sería someterse al partido o enfrentar la posibilidad de un ajusticiamiento.

Starn reconoce el papel fundamental jugado por la brutalidad represiva militar en favorecer la aceptación de Sendero. Es tajante en aclarar que no pretende subestimar la importancia del terror en su asentamiento en el campo. No toma posición, sin embargo, frente al hecho que explica ese terror: el intento de sujetar a las organizaciones del campo a la línea del partido.

En realidad, Starn no otorga demasiada importancia al desarrollo organizativo previo a la insurgencia senderista. «En los años 60 y 70» —afirma— «había muchas señales de descontento entre el campesinado, que Sendero aprovecharía en los 80» (p. 41). Ofrece la imagen de una movilización campesina *in crescendo* a lo largo de dos décadas, hasta encontrarse con las columnas guerrilleras senderistas. Ahí, la izquierda, los gremios campesinos nacionales y el Estado apenas aparecen.

Al inicio de su ensayo, citando al historiador Steve J. Stern, Olin Starn llamaba la atención acerca de la necesidad de reconocer «la multitud de maneras por las cuales los campesinos se han involucrado continuamente en sus mundos políticos» (p. 19). De haber completado la cita, hubiese encontrado sugerencias sumamente valiosas para entender la situación peruana. En su interacción con la política nacional —continuaba Steve J. Stern—, los campesinos describen una dinámica peculiar de «adaptación» a fuerzas que están más allá de su control y, simultáneamente, de «resistencia» a cualquier incursión que haga peligrar derechos y logros duramente ganados. Por ello, sugería Stern que en el estudio de rebeliones campesinas era muy importante conocer los patrones históricos de adaptación/resistencia en el área que se estudia, tanto como usar marcos temporales de largo plazo que permitiesen observar el desarrollo de ciclos completos de este tipo de estrategia³⁰. En esa experiencia acumulada, en la obstinada defensa de su autonomía, en la flexibilidad para adecuarse a situaciones inmanejables podían estar las claves del futuro.

En los últimos años, en el confuso escenario de militarización y «guerra popular», se han venido perfilando diversos tipos de respuestas.

30 «New Approaches to the Study of Peasant Rebellion and Consciousness: Implications of the Andean Experience» en Steve J. Stern editor *Resistance, Rebellion and Consciousness in the Andean Peasant World*. Madison: The University of Wisconsin Press, 1987, pp. 3-25. (Existe versión en español publicada por el IEP.)

campesinas a las imposiciones de las columnas senderistas, incluso en zonas donde, inicialmente, Sendero Luminoso había encontrado aceptación³¹ ¿Se agota la adaptación y comienza la resistencia? ¿Surgerà alguna instancia de coordinación que impulse esta resistencia a objetivos políticos superiores? Es, en todo caso, una historia lenta y dolorosa, que se revela de a pocos. Tal vez, en algunos años más, se la verá como continuación de la «gran transformación» de mediados de siglo. Como un capítulo más de una vieja historia de adaptaciones pero también de resistencias inspirada por la terca autonomía de las organizaciones del campo. No sólo como sobrevivencia sino como el inicio de algo mejor. Ojalá. Nada garantiza, sin embargo, que así ocurra. Por lo pronto, más que predecir el futuro, nuestra mayor responsabilidad debería ser evitar que la imagen de ese futuro posible sea erradicada de nuestra memoria. Hay, finalmente, un vínculo inseparable entre memoria y proyecto, entre visión del pasado y visión del futuro, entre pensar y actuar.

31 Vease por ejemplo, los trabajos de Ponciano del Pino, José Coronel, Carlos Loayza y Margarita Benavides publicados en *Peru. El problema agrario en debate. SEPIA IV*. Lima: SEPIA, 1992.

José María Salcedo

UN CIEGO BUSCA A ARGUEDAS

En agosto de 1984, los restos de Jesús Oropeza Chonta eran enterrados en el cementerio de Utec, poblado de Lucanas, al sur del departamento de Ayacucho. Pocas veces más propia la palabra «restos» para describir el cuerpo torturado y calcinado del líder de la Confederación Nacional Agraria, asesinado por una patrulla policial a fines de julio de ese mismo año.

En mi condición de periodista tuve que cubrir aquel suceso. Con el reportero gráfico Carlos Domínguez pudimos introducirnos en la morgue del hospital de Puquio. Las fotografías de Domínguez —publicadas profusamente dentro y fuera del país— desbarataron la coartada del entonces ministro del Interior sobre una pretendida fuga de Oropeza luego de su reclusión en la cárcel local.

Posteriormente, la justicia común, con sede en Ica, sentenció a los culpables de aquel asesinato. Fue uno de los pocos casos en que los tribunales civiles ordinarios juzgaron y condenaron a miembros de las fuerzas del orden.

Pero todo esto es historia conocida. No lo es la breve anécdota que ahora me permito narrar.

Sálfamos del cementerio de Utec en plena noche, retomando el pequeño sendero por el que el cortejo de unas mil personas había acompañado al cadáver. Los que habíamos asistido al entierro formábamos una larga hilera en medio de la oscuridad. Recuerdo que yo ocupaba uno de los últimos lugares. No se oía sino murmullos y algún ruido de pasos dificultosos. A la salida del camposanto se había repartido trago y varios de los asistentes estaban bebiendo desde la noche anterior.

De pronto, escuché una voz en los primeros puestos de la fila. Una voz que gritaba «¡José María!» Lo repitió tres o cuatro veces. Pensando que me llamaban, me acerqué. Vi al hombre que gritaba. Era un anciano. Su mano derecha se apoyaba en un rudimentario bastón. Con la otra apretaba el hombro de un chiquillo. De un golpe, me di cuenta de que el hombre era ciego. Un anciano

ciego, en medio de la oscuridad, que gritaba mi nombre

Y, sin embargo, no era mi nombre el que gritaba. Cuando le pregunté si me estaba llamando, el hombre se sorprendió «No, no, yo estoy llamando a José María»

Se refería a José María Arguedas, no a mí. Me lo fue explicando sin perder el paso y, luego, mientras le invitaba algo de beber en una rudimentana bodeguita. Quizá en mi apresurado regreso a Lima —via Nasca— perdí el casete que guardaba esa conversación de media noche.

Esto ocurrió hace más de ocho años, pero recuerdo aquella sensación de reconstrucción de toda una época, en aquel mismo paisaje, pero de una época tan distinta, aparentemente.

Aquel ciego era una compañero infantil de José María Arguedas. Aquellos parajes de Utec y San Juan de Lucanas, los sitios donde corretearían, luego tan bien reflejados en la obra literaria de Arguedas. El ciego llamaba a Arguedas —o más bien, al espíritu de Arguedas— para que presenciara lo que acababa de ocurrir: el crimen de un comunero.

Aquel escándalo incomprensible se había producido porque otros comuneros habían incitado a la policía, según todo lo indicaba. Pero, aunque así no fuera, otros comuneros sí habían celebrado aquella espantosa muerte.

Apenas llegado a Utec, siguiendo el féretro de Oropeza que sería velado en la sede de un local municipal, reparé en una insólita celebración. A unos treinta metros de donde se encontraba el cadáver

había tragos y algarabías, una gran pachamanca. Todo era auspiciado y financiado por los hermanos Pusa, los jefes del clan de Utec contra los que Oropeza se había enfrentado ante los tribunales, por un conflicto de tierras.

Más tarde entrevisté al párroco local. El padre Pusa —otro de los hermanos— había acusado a Oropeza de actividades terroristas. Los escritos de este sacerdote —cuya copia yo había conseguido— constituían gravísimas denuncias, que habían servido para que la policía local apresara a Oropeza y, más tarde, lo torturara y asesinara.

Por cierto, una entrevista con el jefe del puesto policial de Puquio me había permitido entrever que se trataba de un joven desequilibrado que se enfrentaba a una responsabilidad que le quedaba demasiado grande.

Pero su amparo, su coartada, era la denuncia de aquel párroco de Utec. El padre Pusa no sólo reconoció la autenticidad de los escritos que yo le presentaba. No tenía ninguna duda de que Oropeza estaba bien muerto. Cuando le pregunté qué actos terroristas había cometido el dirigente, eso no le importó. Lo que valía para él, eran las «malas intenciones» de Oropeza.

Se negó a celebrar una misa de difuntos y, contra toda costumbre, se negó también a que la campana de su iglesia tocara a entierro mientras desfilaba el cortejo, rumbo al cementerio. De todas maneras, la campana tocó, pero gracias a que un comunero trepó hábilmente al campanario, guardando un equilibrio prodigioso mientras

caminaba por las rotas tejas de la iglesia del pueblo

Aparentemente, Oropeza era un típico dirigente campesino, pleitista y legalista. Sólo aparentemente. La familia Pusa le había entablado más de quince juicios. Había pleitos de tierras y disputas por la elección de Oropeza como líder de la comunidad. Luego vinieron las denuncias sobre terrorismo, cuando el terrorismo se puso de moda.

El legalismo de Oropeza tenía razón de ser: se jugaba la vida. Regresó a Utec a pesar de las denuncias y las amenazas de muerte. Confió en las promesas de un ministro —que le otorgó una especie de certificado de buena conducta—, en su propia suerte, en la protección de sus amigos y su comunidad, o quién sabe si asumiría la inminencia de su asesinato como una fatalidad que tarde o temprano tendría que cumplirse.

Que Oropeza fuese guiado por el imán de la fatalidad, como el personaje de alguna tragedia clásica, es algo que no debe descartarse, luego de años de cansancio ante los tribunales o por comprobar que la historia de sus padecimientos y asedios —a fuerza de repeticiones— ya no conmovía a sus interlocutores en Lima.

El ciego que llamaba a José María Arguedas aquella noche del entierro de Oropeza en Utec, sonaba trágico y desesperado. Su amigo José María tendría que ver cómo habían cambiado las cosas, tanto como él lo veía, a pesar de su ceguera física.

Esta anécdota regresa a mi

memoria luego de leer el artículo de Remy publicado en la revista *Quehacer*. En este artículo y en otro anterior de la misma autora —publicado en la revista *Debate Agrario*—, ella se refiere a un personaje de Arguedas, el comunero Victo Pusa. Es el cuento «Los comuneros de Utej Pampa». El Victo Pusa que allí aparece es un líder que defiende los derechos de su comunidad. Cincuenta años después, sus descendientes aparecen implicados en el crimen de otro líder, esta vez Oropeza. Siguiendo a Arguedas, el verdadero heredero de aquel Pusa de los años treinta sería Jesús Oropeza.

Una amplia y excelente discusión sobre el «nuevo rostro» de las comunidades campesinas en el Perú se reproduce en el libro *Estrategias para el desarrollo de la sierra**, publicado en abril de 1986, y en los números 13 y 14 de *Debate Agrario*, de 1992.

Ignoro si debe inculparse a Arguedas por legarnos una visión idílica del mundo de las comunidades campesinas en el Perú. En todo caso, esta posible utopía comunera también podría encontrarse en Mariátegui, Valcárcel o Castro Pozo, por citar a autores «científicos» antes que «literarios», si es que los límites entre la ciencia y la literatura existen realmente.

Si debo recordar que mi propia visión de las comunidades campesinas de Ayacucho varió sus-

* Varios autores. Cusco: Universidad Nacional Agraria y Centro de Estudios Rurales Bartolome de Las Casas, 1986.

tancialmente cuando, en febrero de 1983, recorrí —en compañía del también asesinado periodista Luis Morales Ortega— la misma ruta de los periodistas muertos un mes antes en Uchuraccay. Produje entonces un titular de prensa que muchos criticaron «Guerra civil entre comunidades». Me refería a que el fenómeno senderista había reavivado viejos conflictos entre comunidades campesinas, enfrentadas entre sí desde hace tantísimos años o siglos, si queremos reconocer que las raíces de las actuales comunidades campesinas se remontan a épocas preincasicas o, más cerca, a los esfuerzos del virrey Toledo por organizar a esta parte del imperio español.

Con el caso Oropeza, la figura se me complicó. Esta vez, el terrorismo servía para catalizar conflictos dentro de las comunidades, lo que, desde una perspectiva más «occidental», podríamos llamar una guerra de clanes.

La imagen, en fin, de una perpetua guerra civil, suspendida a veces, pero siempre subterráneamente activa hasta que algún «pretexto» como el terrorismo, la

policía o cualquier otro elemento extraño sirviera para incentivar el conflicto.

Con lo que la violencia «poltica» no resultaría sino un telón de fondo, una suerte de escenografía variable según las circunstancias pero, al fin y al cabo, secundaria frente a los verdaderos conflictos seculares.

Y de la utopía de la eterna paz y la solidaridad, podría pasarse a otra utopía, la del eterno conflicto. Descubro ahora que una y otra no harían sino alimentar las imágenes acartonadas de un «indio» o una «comunidad» que no acabaríamos de comprender, por negarnos a aceptar que los «andinos» son, finalmente, tan humanos como los demás, menos específicos de lo que nos ha estado pareciendo.

Pero esta nota no quiere —ni puede— aportar nada sustantivo a este debate de antropólogos y otros expertos que sí saben lo que dicen. Sólo quería introducir en este escenario la imagen de un anciano ciego —cuyo casete lamentablemente perdí— que reclamaba el testimonio de Arguedas para entender qué es lo que estaba pasando en Uteç y, por qué no, en todo este país.