

---

# MESA REDONDA SOBRE SOBERANÍA ALIMENTARIA

**RICHARD HAEP**

*Coordinadora de Organizaciones de Cooperación Extranjera del Perú, y  
miembro de su Consejo Directivo*

Provocativamente podemos decir que existe en el país soberanía alimentaria, pues el Gobierno toma decisiones políticas. Pero no son las que nos parecen las correctas.

Las políticas son resultado de la confluencia de una serie de intereses que se expresan en foros en los que no participamos. No veo voluntad política para lograr un cambio profundo. Mientras que en el Congreso se está discutiendo la Ley de Agricultura Familiar, no aprecio suficiente decisión política para lograr un cambio profundo. En el Congreso se está discutiendo la citada Ley, pero entiendo que se ha postergado el debate.

Con relación a la Ley, no es perfecta, pero es un paso adelante. El Gobierno toma en serio el acuerdo sobre derechos económicos, sociales y culturales, y se compromete a hacer respetar el derecho a la alimentación adecuada. Pero el Congreso todavía no la ha aprobado.

El segundo tema es que es un error que discutamos solo entre nosotros: hay que discutir con los que tienen la opinión contraria. No esperamos convencerlos, pero debemos dar a conocer nuestros intereses. Ahora bien, hay que tomar conciencia de que no estamos incluyendo a los consumidores, que son los más difíciles de organizar, aun cuando son ellos los que deciden qué alimentos van a comprar y consumir.

Otro error es caer en una perspectiva técnica y de agricultura. En un estudio del CEPES se busca caracterizar a los agricultores familiares, que

son el 99% de los agricultores del país. Es un avance importante, pues diferencia al menos tres estratos de agricultura familiar, cada uno de los cuales requiere de políticas diferenciadas. Pero las diferencias van más allá. Por ejemplo, cómo afecta el analfabetismo a la agricultura familiar, y particularmente a las mujeres.

Atrás de la pobreza, tema que solemos discutir, hay la exclusión y negación de derechos. En principio, todos los peruanos nacen con iguales derechos, pero no todos tienen la misma oportunidad de ejercerlos. ¿Qué porcentaje de pobres son agricultores familiares? No sabemos. En algunos lugares como Huancavelica son agricultores familiares el 70% de la PEA. Hay espacios rurales en los que el 35% de los niños son desnutridos. ¿Cuántos de estos niños pertenecen a familias de agricultores? Mi hipótesis es que en los sectores de la población con menos ventajas están los agricultores familiares, y particularmente en el tipo definido por Fernando Eguren como de subsistencia. Es la exclusión la que provoca la pobreza, y no al revés.

Si estamos claros en esto, entonces es también claro que lo principal es garantizar la inclusión de estas personas. Si no ocurre esto, la población migra. Esta marginación ha sido el principal impulsor de la emigración rural en el Perú hacia las ciudades, en donde hay mayor acceso a servicios públicos y, en general, más oportunidades. Pero no siempre se pueden aprovechar esas oportunidades, pues muchos sufren de desnutrición, lo que afecta negativamente su capacidad tanto física como intelectual. Esta situación puede perpetuarse.

El Minagri tiene la rectoría sobre la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria. A esta estrategia le falta priorización y, sobre todo, implementación. El Minagri y el Midis tienen que sentarse y decidir cómo van a implementarla. Pero si no tienen recursos suficientes, poco podrán hacer.

¿Cuál es la participación ciudadana en la medición del avance? Si la ciudadanía peruana no se organiza más efectivamente y exige que los programas estatales pasen de los papeles a la realidad, no contribuirá a que éstos se implementen.

## LUCILA QUINTANA

*Conveagro*

Felicito al CEPES por la iniciativa de hacer una reunión sobre soberanía alimentaria; en algún momento había que analizar y discutir este tema.

Los pequeños agricultores son más de dos millones; ellos apuestan por garantizar la seguridad alimentaria del país (producen el 70% de los alimentos) y mantienen la biodiversidad. Pero a pesar de ello debemos subrayar que hay una carencia de políticas. No se pueden seguir aprobando Estrategias Nacionales sin los medios para llevarlas a la práctica. Podemos discutir largamente sobre estos temas, pero si no hay la presencia de funcionarios del Ministerio de Economía y Finanzas, no pasa nada. Ellos son los tomadores de decisión, y si no se convencen nos quedaremos en la pura discusión.

¿Cómo vemos esta seguridad alimentaria? ¿La búsqueda de la seguridad alimentaria será suficiente para el país, o será necesario orientarnos por la soberanía alimentaria? Los niveles de desnutrición son muy altos. Un gran porcentaje de productores apenas si sobreviven en sus territorios. No acceden a los factores de producción; carecemos de innovación tecnológica. No tienen seguridad sobre la tierra y, por lo tanto, no acceden a créditos, y cuando lo hacen deben pagar intereses altos, entre 15% y 21%, de acuerdo con los riesgos. El Gobierno ha hecho lo mínimo, a pesar de que el presidente Ollanta Humala había ofrecido, cuando era candidato, inyectar 700 millones de soles. Lo único que ha hecho es poner 100 millones de asignación por falta de capital.

La poca institucionalidad agraria es otro gran problema. Los ministros cambian con frecuencia. Cada ministro tiene sus propias orientaciones, y rotan de personal. Así no puede haber gobernabilidad; deberían durar durante todo el periodo gubernamental.

Se están dando varias normas: sobre cambio climático, ordenamiento territorial, expansión de la frontera agrícola, agricultura familiar, límites al tamaño de la propiedad. En el norte hay concentración de la propiedad. Las inmobiliarias, por otro lado, se van expandiendo sobre tierras de cultivo; los productores venden sus tierras. Se va reduciendo así la oferta alimentaria a las ciudades. No hay una ley que regule esto.

Para que la agricultura sea rentable se necesita la asociatividad. Las cooperativas son importantes para la producción en escala. Tiene que ha-

ber políticas que la promuevan, pero deben evitar situaciones como la de SUNAT, que impone tributos tremendos a las cooperativas. Por un lado promocionan la asociatividad, y por otro lado te liquidan. Es importante, además, animar a los jóvenes a que asuman responsabilidades en la agricultura.

Ojalá el CEPES convoque a los gobernadores, a representantes de municipalidades y de los ministerios para levantar de una vez por todas a la agricultura familiar y promover el desarrollo territorial.

### ALBERTO GARCÍA

*Representación de la FAO en el Perú*

Advierto, en primer lugar, que mi intervención es a título personal, no de la FAO. La pregunta que nos convoca es si es posible la soberanía alimentaria en el Perú. Permítanme expresar mi escepticismo. Ni siquiera una ley que solo hablaba de seguridad alimentaria, que retiró el término soberanía, ha pasado por el Congreso. Y estamos hablando de seguridad alimentaria, no soberanía. Hay mucho por hacer, consensos por construir. Incluso esto sucede a nivel internacional. Lo que define el Parlamento Latinoamericano, que ha aprobado un acuerdo sobre soberanía alimentaria, por ejemplo, puede significar una amenaza de los acuerdos internacionales con cesión de soberanía, de soberanía jurídica, cediéndola a tribunales internacionales.

La otra amenaza es la retórica. Se ha mencionado a países de la región que tienen incorporada en su legislación la soberanía alimentaria: Ecuador, Venezuela, Bolivia. Pero Bolivia, que consagra la soberanía alimentaria en su Constitución, es uno de los principales productores de soja en el mundo. Y Venezuela importa el 90% de sus alimentos y no porque no tenga los recursos naturales para abastecerse con su propia producción, sino porque no tiene una decisión política consecuente con sus declaraciones. Son como espadas de Damocles internacionales que amenazan la posibilidad, la factibilidad de hacer soberanía alimentaria.

Hay un trasvase de términos. Cuando hablamos de soberanía alimentaria estamos hablando también de la producción nacional, de la pequeña agricultura, de la agricultura familiar, del desarrollo rural. De eso estamos hablando cuando queremos darle contenido al concepto nacional de soberanía alimentaria.

Creo que estas posturas, de alguna manera autodefensivas, también autocomplacientes sobre lo que es la pequeña producción, la localización a la que se refería Eduardo Zegarra, también pueden impedir de cierto modo un desarrollo de esta agricultura familiar que, además, como muestran Cenagro y los estudios realizados por Richard y Eguren, sobre la masividad de la agricultura familiar, el aporte masivo a los mercados de alimentos, no puede estar aislada de los grandes avances científicos mundiales (de la biotecnología, por ejemplo).<sup>15</sup>

Ahora sí voy a hablar de la FAO. La FAO es la voz de más de 130 gobiernos que la componen. Ha desarrollado conceptos interesantes, como la intensificación productiva sostenible, que está apuntando a la pequeña agricultura y ganadería; está acompañado de políticas e instrumentos para ser aplicadas. Lo que se está entendiendo por agricultura climáticamente inteligente también puede tener impactos importantes en la pequeña agricultura; los circuitos cortos de comercialización, que no son opuestos necesariamente a los mercados masivos, pueden ser muy beneficiosos para los pequeños agricultores.

En tercer lugar, cuando hablamos de la soberanía alimentaria, el actor no es solo el agricultor familiar, sino también los espacios donde éstos se encuentran. No he escuchado mucho acerca de la gobernanza de los espacios rurales, sobre el papel de los gobiernos locales rurales. Tenemos la REMURPE, muy importante.

Pero a pesar de su importancia y de la movilización de los municipios rurales, no se ha logrado reglamentar el capítulo 11 de la Ley Orgánica de Municipalidades, que habla de las municipalidades rurales, pero que no las define ni establece cómo se puede implementar políticas específicas de promoción del desarrollo rural, encabezados por las municipalidades rurales, para no hablar de otros actores empresariales.

<sup>15</sup> Al respecto, referirse al artículo Agro: desafíos tecnológicos de hoy y de mañana, publicado en *La Revista Agraria* n.º 183, diciembre del 2016. Disponible en: [goo.gl/bah453](http://goo.gl/bah453)

## GUILLERMO REBOSIO

*Asesor del Viceministerio de Políticas del Ministerio de Agricultura y Riego*

Debo advertir también que mis opiniones son personales, no del MINAGRI.

Ante la interrogante de Fernando, yo preguntaría: ¿qué entendemos por soberanía? Requiere todavía un afinamiento; esto ocurrió también con el concepto de seguridad alimentaria. Este concepto viene desde la década de 1950, cuando casi se identificaba con autarquía alimentaria, y luego fue enriqueciéndose hasta lograr consensos.

Soberanía debe ser separada de seguridad. Seguridad es un concepto general, muy amplio. Soberanía se refiere, en cambio, a una propuesta de desarrollo muy específico. He revisado las leyes de soberanía de Bolivia, Venezuela y Ecuador, que plantean medidas específicas basadas en un desarrollo endógeno, ajeno a los tratados de libre comercio, que tienen una posición de rechazo a la utilización de semillas transgénicas. En el caso de Venezuela se plantea incluso el control de los mercados y la intervención en los circuitos de comercialización.

Eso no es un concepto macro, sino políticas específicas, y esto es lo que causa tanta resistencia, pues no se plantea como objetivo cómo alcanzar la soberanía sino se da ya una receta bastante detallada, lo que implica la dificultad de llegar a consensos pues cierra los espacios de negociación. Por ejemplo, esta propuesta se define en contra de los tratados de libre comercio. Esto no ocurre con el concepto de seguridad alimentaria y nutricional, que plantea grandes objetivos nacionales y luego vemos cómo alcanzarlos de maneras más flexibles. Mi opinión, reitero, es que hay que discutir los dos conceptos de manera separada.

En el año 1996, Vía Campesina pone sobre el tapete temas importantes, como la importancia de la agricultura familiar, que estaba siendo minimizada como una forma de producción obsoleta en las últimas décadas. Pero no, es una forma de organización social y productiva que es relevante y vigente y que puede ser competitiva. Un segundo elemento es que hace notar que el comercio internacional de alimentos es inequitativo; es clara su referencia a cómo las potencias agrarias mantienen sus subsidios, lo que no es cuestionado por la OMC.

Un tercer elemento consiste en subrayar la importancia de diseñar políticas de manera participativa, no solo multisectorial y de los tres niveles de

gobierno, sino también de la sociedad civil. Las estrategias nacionales deben de ser consensuadas con amplia participación. Las leyes no bastan: son necesarios los consensos nacionales sobre grandes objetivos y miradas de largo plazo. El gobierno promulgó una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional el año 2004, pero cometió el error de no hacer un plan de implementación. En diciembre del 2013 se aprobó una nueva estrategia, y ya se dio el visto bueno al plan de implementación en el que se define presupuesto, metas, objetivos y responsabilidades. Paralelamente, está por aprobarse una Estrategia Nacional de Agricultura Familiar, que posteriormente se acompañará de un plan. Las formulaciones líricas son bonitas, pero si no se traducen en planes, responsabilidades y presupuestos, no tienen ningún impacto. Estas responsabilidades están distribuidas en los tres niveles de gobierno, con visión de largo plazo y una estructura institucional muy claramente definida.

Que no ocurra lo que sucedió con la titulación. ¿Qué pasó con ella? Agricultura tenía aprobado el proyecto de titulación de tierras. En el 2008 lo pasó a Cofopri. Cofopri delegó la ejecución a los gobiernos regionales. El resultado es que no se ha avanzado nada. Apenas se ha reincorporado al Minagri. Se han perdido siete años. Es un lujo que el país no puede darse.

Más allá de los debates conceptuales, soberanía alimentaria puede considerarse como una visión de desarrollo, como una opción política. Pero los grandes temas de la seguridad alimentaria, de desarrollo y de agricultura familiar sí pueden ser materia de consensos para lograr acuerdos sostenibles en el tiempo.

## ANDRÉS LUNA VARGAS

*Exsecretario general de la Confederación Campesina del Perú – Miembro del Gabinete de asesores del Ministerio de Agricultura*

Mi primera reflexión para ampliar la pregunta es hacer la pregunta: ¿es posible la soberanía nacional para el Perú y los peruanos? En este núcleo de actores que están buscando alternativas para quien es el principal actor de la producción agrícola del país, el pequeño agricultor... El CENAGRO nos dice que las comunidades son posesionarias de 16 millones de hectáreas. Considerando los riesgos de un escenario de cambio climático, si es posible afrontarlos, digo que sí es posible.

Pero para ello hay que tener otra visión de agricultura y de agricultor. No es una cosa nueva que hay que inventar. En mis tres años de experiencia en el Minagri como parte del Gabinete he conocido al asesor externo japonés Baba. Nos informa que los productores tienen en promedio, en Japón, dos hectáreas. Pero este agricultor no se limita a producir materia prima para que otro la procese y se lleve el valor agregado. Porque es un agricultor que abre la oportunidad para la familia, para que sus hijos, con base en la nueva educación, pueda hacer las labores de poscosecha. Aquí eso lo hace la gran agricultura, no para la seguridad alimentaria, sino para engordar las ganancias particulares. No importa que tenga que dedicarse a la producción de caña para etanol, y gastar en ello 25 mil metros cúbicos por hectárea. Y con leyes que les permiten, a ellos mismos, ser los únicos que gozan de precios de garantía antes de sembrar. Ya saben a cuánto van a vender; no corren riesgos. En cambio, los pequeños productores están a la merced del vaivén de los precios. Antes decíamos que el problema agrario en el Perú no se limitaba a la transferencia de tierras que hizo la reforma agraria, menos aún cuando no se consideraba a la comunidad campesina como sujeto de adjudicación de las tierras, sino se montaban sobre ellas las llamadas empresas asociativas. Y ¿qué decíamos? Que la solución debía ser intersectorial. Observábamos cómo aumentaban las importaciones porque el mercado que debíamos ocupar los que producían las tierras estaban ocupados por productos que se importaban con subsidios. Veíamos también que el proceso de agregar valor no estaba en nuestras manos, y así sucesivamente.

Con media hectárea no puede obtenerse una vida digna. De ahí la importancia del desarrollo territorial. Hay que recurrir en ese territorio a las diversas actividades posibles. Así la minería artesanal se desarrolla sobre todo en esas 16 millones de hectáreas comunales que no pueden dedicarse a la agricultura y la ganadería. Pero para esa infraestructura, tecnología y nueva educación se requiere la nueva educación. ¿Quién va a financiar eso? ¿Monsanto? ¿Leche Gloria? ¿El Grupo Romero?

Es cierto: hay pequeños proyectos piloto para la pequeña agricultura, pero lo que necesitamos son políticas para desarrollar mercados. Una de las fallas ha sido no considerar la importancia de los mercados. En las comunidades hay mercados; así, existe un mercado regulado de tierras con participación de las autoridades comunales. Pero eso no culmina con concentración de la tierra, como ocurre en la costa. Ahora bien, para desarro-

llar los mercados se necesita inversión pública. En el año 2012 se destinaba a todo el agro peruano ¡el 0,19% del producto bruto interno! ¿Alguien puede creer que se puede hacer políticas públicas reales con esos montos?

Por lo demás, hay poca institucionalidad en el sector agrario. Hace año y medio se dio una ley que recortaba las funciones del Minagri. Se eliminó como función nada menos que intervenir en el fomento de las labores de transformación, de dar valor agregado a lo que produce el agricultor. Afirman que esa es el área de Produce. Contrariamente, es indispensable el apoyo al pequeño agricultor —más de un millón están vinculados al mercado, según el Censo Agropecuario del 2012— para que tenga formas de organización asociativa de corte *empresarial*. Se ha dado un pasito con la dación de la Ley de Cooperativas 29972. Pero ¿por qué no se da a las 7 mil comunidades campesinas los mismos atributos que se dan a las cooperativas, para que sus asociados puedan ser representados para operar en el mercado?

Estos son asuntos que dependen de decisiones políticas. Y aquí hay una responsabilidad de la intelectualidad que tiene en sus manos estos temas y que puede incidir en quienes gobiernan el Perú. No puede quedarse en un plano técnico. Hay tareas y responsabilidades políticas que debe asumir.