

---

# Fernando Eguren

## SEGURIDAD ALIMENTARIA: DESAFÍOS DESDE EL FUTURO

La crisis alimentaria de hace menos de una década, expresada en la casi súbita y pronunciada elevación de los precios de algunos alimentos de importancia estratégica para el mundo, puso sobre el tapete dos problemas: una coyuntura con dificultades de oferta de alimentos, y la inseguridad alimentaria de centenares de millones de habitantes del planeta. Estimados del Banco Mundial (BM) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) calcularon que este incremento produjo más de 100 millones de desnutridos, que se sumaron a los 840 millones ya existentes. El Perú no estuvo al margen del impacto: un estudio del Grupo de Análisis para el Desarrollo (GRADE) mostró que esta elevación de precios generó un deterioro en el consumo calórico de las familias peruanas.<sup>1</sup>

La indagación sobre las razones del aumento de precios reveló la existencia de tendencias, por demás preocupantes, que se sumaron a los problemas de bajas cosechas causadas por razones climáticas en países productores de cereales. De estas tendencias destacan la especulación con alimentos *commodities*, la utilización creciente de cultivos alimenticios como insumos para la producción de agrocombustibles y la competencia por el uso de las tierras de cultivo. Además, a ellas —que persisten hoy y muy probablemente se mantendrán en el futuro— se sumó la ola de compras de millones de hectáreas de tierras de cultivo de algunos Estados a otros (generalmente más pobres), como parte de una estrategia de los primeros

<sup>1</sup> Zegarra, Eduardo y Jorge Tuesta: *Shock de precios y vulnerabilidad alimentaria de los hogares peruanos*. Lima: GRADE, 2009.

por asegurarse su propia provisión de alimentos o de agrocombustibles; también se incrementaron compras de tierras de corporaciones privadas a la búsqueda de rentas especulativas en el mercado de tierras. En un contexto en el que la especulación en papeles-valores es muy volátil, la tierra es una mercancía más segura. En la última década, en todo el mundo las tierras de cultivo han subido de precio, y si bien cada país tiene sus particularidades, esta realidad expresa que el sector agrario se ha convertido en un ámbito de especulación. La razón es que el incremento acelerado de la demanda de alimentos (por crecimiento demográfico, elevación de ingresos y multiplicación de nichos de mercado para ciertos cultivos) y de biocombustibles requiere cada vez más tierras, y éstas no son infinitas.

La crisis de precios de los alimentos y las tendencias que subyacen a ella motivaron que agencias multilaterales y otras instituciones vinculadas a la cuestión alimentaria analizaran posibles escenarios futuros de la cuestión alimentaria. Una de las preguntas eje planteadas fue: ¿El mundo del año 2050 podrá alimentar a una población de más de nueve mil trescientos millones de personas, cuando en la actualidad no es capaz de hacerlo? Pues una vez que los precios de los alimentos recuperaron una cierta estabilidad, continúa habiendo más de 840 millones de personas desnutridas, el 12% de la población mundial. La pregunta cobra una especial relevancia por un factor adicional, el cambio climático, al que se hará referencia más adelante.

## LA FAO Y LA DEFINICIÓN DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Estas preocupaciones por el futuro de la seguridad alimentaria eran menos evidentes en 1996, cuando los Estados miembros de la FAO, en la II Cumbre Mundial de Alimentación, en Roma, aprobaron una definición de tal concepto que sigue siendo la más utilizada por Estados y organismos multilaterales. La Cumbre fue convocada “como respuesta a la persistencia de una desnutrición generalizada y a la creciente preocupación por la capacidad de la agricultura para cubrir las necesidades futuras de alimentos”. Los propósitos de la Cumbre de reducir la desnutrición fueron un fracaso: ella estimó que si no se hacían progresos “podían seguir habiendo unos 680 millones de personas hambrientas en el mundo para el año 2010”. En 2013, ya se dijo, los desnutridos son más 840 millones de personas.

Y no solo están en los países pobres. “Debido a la escalada de los precios del mercado mundial, el 41% de los hogares españoles ha tenido

que reducir desde 2011 el presupuesto dedicado a la alimentación”, afirma Jean Ziegler.<sup>2</sup> En España, 2,2 millones de niños sufrían subalimentación grave y permanente.<sup>3</sup> Una encuesta a maestros realizada por el diario *The Guardian* en toda Inglaterra reveló que el 55% de los encuestados declaró que “una cuarta parte de sus alumnos llegaba cada día subalimentado al colegio”. En ambos países, las políticas económicas neoliberales redujeron sustancialmente los fondos públicos destinados a la alimentación.

La definición de seguridad alimentaria aprobada por los Estados asociados a la FAO en 1996 es la siguiente: “La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas tienen, en todo momento, acceso físico, social y económico a alimentos suficientes, inocuos y nutritivos que satisfacen sus necesidades energéticas diarias y preferencias alimentarias para llevar una vida activa y sana”.

El problema con esta definición es que no da respuesta a la pregunta ¿cómo alcanzar la seguridad alimentaria?, y que se adoptó en un contexto político especial: apenas un año antes, el 1.º de enero de 1995, entró en funciones la Organización Mundial del Comercio (OMC), como resultado del largo proceso de negociaciones de la Ronda de Uruguay (1986-1994). La OMC fue creada para normar las relaciones comerciales entre los países, pero para muchos fue obvio que las normas no favorecían a todos por igual y que, sobre todo en el caso de los productos agrícolas, mantuvo la protección de las agriculturas de los países ricos y redujo la de los países pobres o en desarrollo. A propósito, el gobierno peruano de la época se esmeró en ser lo más liberal posible, reduciendo *motu proprio* casi a la nada las posibilidades de proteger nuestra agricultura. Luego, los tratados de libre comercio bilaterales y multilaterales terminarían por liberalizar el mercado externo agrícola peruano, sin que los otros países —particularmente Estados Unidos y la Unión Europea— hiciesen lo propio. En el sector agrario, los grandes beneficiarios fueron los exportadores.

## LA VÍA CAMPESINA Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

La definición de seguridad alimentaria, al no precisar cómo lograrla, podía ser interpretada como una convalidación de las normas decididas por la

<sup>2</sup> *Los nuevos amos del mundo*. Barcelona: Destino, 2013, p. 16. Jean Ziegler fue comisionado especial de la ONU para el derecho a la alimentación entre 2000 y 2008.

<sup>3</sup> UNICEF: *El impacto de la crisis en los niños*, 2012, citado por Ziegler, *op. cit.*

OMC. Y en efecto lo fue. La *Vía Campesina* —una influyente confederación global de organizaciones campesinas<sup>4</sup>— adoptó ese mismo año, 1996, en contraposición a la seguridad alimentaria, otro concepto al que llamó “soberanía alimentaria”, con base en la afirmación de que las políticas neoliberales anulan la soberanía de los Estados para definir sus políticas alimentarias, priorizan el comercio internacional y no la alimentación de los pueblos.

Aunque la definición de soberanía alimentaria ha ido evolucionando con el tiempo, sus elementos esenciales pueden sintetizarse en la siguiente formulación: la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos, países o uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria. Ésta debe priorizar la producción local; comprometerse en favor de una producción campesina sostenible; reconocer los derechos de las campesinas y de su papel esencial en la producción agrícola; proteger a los países de las importaciones agrícolas y alimentarias a precios dumping; respetar los derechos de los campesinos sobre los recursos naturales que poseen y facilitarles el acceso a la tierra y el agua. Además, opta por una agricultura de preferencia orgánica y es totalmente opuesta a la adopción de semillas transgénicas.<sup>5</sup> En suma, la soberanía alimentaria define una manera de lograr la seguridad alimentaria.

En sus versiones más moderadas, ambos conceptos —seguridad alimentaria y soberanía alimentaria— pueden tener varios elementos comunes, pero en su comprensión más radical proponen visiones totalmente diferentes de lo que debe ser la agricultura —qué producir, dónde, cómo, para qué, y quiénes deben producir.

## LOS ESCENARIOS FUTUROS

¿Qué desafíos nos plantea el futuro a propósito de la seguridad alimentaria? Una manera de responder a esta pregunta es recurriendo a los componentes de la definición de seguridad alimentaria de la FAO: abastecimiento, acceso, uso, estabilidad, institucionalidad. Aquí el análisis se centrará en los problemas de abastecimiento.

<sup>4</sup> En el Perú tiene tres afiliadas: la Confederación Campesina del Perú (CCP), la Confederación Nacional Agraria (CNA) y la Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FEMUCARINAP).

<sup>5</sup> Véanse varias notas sobre soberanía alimentaria en <<http://www.viacampesina.org/es/>>.

## EL ABASTECIMIENTO O SUMINISTRO

El aspecto principal de este componente es la producción de alimentos. En las proyecciones hechas por la FAO, la producción de alimentos debería aumentar un 70% hacia el año 2050 para alimentar a 9300 millones de personas—33% más que la población mundial actual—. En el caso del Perú, el INEI estima que ese año la población será algo más de 40 millones,<sup>6</sup> es decir, un porcentaje similar al mundial. En una tosca extrapolación, podría afirmarse que en el Perú debe aumentarse la producción de alimentos en un porcentaje similar.

¿Cómo lograr este aumento de la oferta? O se incrementa la producción doméstica, o se importan los alimentos, o se combinan estas dos opciones. Dada la inestabilidad de los mercados externos de alimentos y la tendencia ascendente de los precios, según las proyecciones de la FAO, lo que conviene es no aumentar la tasa de dependencia de importación de alimentos (que hoy se estima en alrededor del 10% al 12%). Por tanto, las opciones son extender la frontera agrícola y, al mismo tiempo, aumentar los rendimientos.

### *La tierra*

En el Perú no abundan las tierras productivas, y el acceso al agua puede ser muy problemático. Según el último Censo Nacional Agropecuario, realizado el 2012, hay 5,6 millones de hectáreas bajo cultivo. En 1971, la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) estimó el área de tierras con aptitud para la agricultura en 5,5 millones de hectáreas (3,5 millones de hectáreas para agricultura anual y 1,6 millones de hectáreas para cultivos permanentes).<sup>7</sup> Es decir, la frontera agrícola es muy estrecha.<sup>8</sup>

- Frontera agrícola

¿Dónde está la mejor tierra potencialmente cultivable? En la costa. Pero el efecto limitante es el agua. Incorporar las tierras eriazas a la producción

<sup>6</sup> INEI: *Perú: Estimaciones y proyecciones de población total, por años calendario y edades simples 1950-2050*. Boletín especial número 17. Lima, septiembre del 2009, cuadro 1.

<sup>7</sup> En Dourojeanni, Marc: “Recursos naturales, desarrollo y conservación en el Perú”. En *Gran Geografía del Perú*, volumen VI. Barcelona: Manfer-Mejía Baca, 1986.

<sup>8</sup> Es seguro que parte de las tierras cultivadas censadas no son aptas para cultivos, y su uso termina empobreciéndolas. Por otro lado, los estimados de la ONERN son de 1971. Debería hacerse una nueva evaluación utilizando técnicas mucho más precisas.

requiere grandes inversiones, y el Estado peruano ha venido haciéndolas por décadas. Desde el decenio de 1990 las nuevas tierras son casi íntegramente destinadas a cultivos para la exportación. La inversión privada está incorporando tierras eriazas en Piura (alrededor de 20 mil hectáreas), pero no para alimentos sino para la producción de caña de azúcar para etanol.

En la sierra, ¿hay más tierras para ganar? Muy pocas, salvo que se recuperen andenes. Algunos estimados calculan que hay unas 300 mil hectáreas de andenes recuperables para la producción. Pero lo serán si hay una relación costo-beneficio favorable para los campesinos que cultivarían esas tierras. Es posible que esta relación sea positiva si la andenería recuperada logra dinamizar las economías locales no solo con la actividad agrícola sino también con afluencia turística y la prestación de servicios ambientales.

En cuanto a la selva, hay ciertamente tierras aptas para el cultivo, pero la mayor parte no lo son, y la agricultura itinerante de los colonos termina erosionando decenas de miles de hectáreas anualmente. Las nuevas carreteras permiten la llegada de cada vez más colonos. Por otro lado, bosques primarios están siendo amenazados por la expansión de plantaciones de palma aceitera.

Hay pues una limitada frontera agrícola sobre la que se ejerce una creciente presión, tanto por inversionistas que aprovechan las ventajas comparativas del país para la agricultura de exportación, a las que deben agregarse los subsidios públicos abiertos y encubiertos, y para agrocombustibles, como, al otro extremo de la escala social y económica, por una población rural pobre que, a falta de empleos decentes en las ciudades, colonizan y ocupan tierras poco aptas para el cultivo. Ciertamente, esta última forma es la que más frontera agrícola ha abierto en el país en las últimas décadas.

- Erosión de los suelos

Pero así como por un lado se amplía la frontera agrícola, por otro lado se va cerrando. En efecto, cada año se pierden miles de hectáreas de cultivo. Cuánta, no se sabe con precisión, pues nadie lo está midiendo. A fines de la década de 1970 ONERN estimaba que cerca de un tercio de las 700 y pico mil hectáreas de tierras de cultivo en la costa estaban afectadas por algún grado de salinización ocasionada por mal drenaje agravada por cultivos que demandan mucha agua, como el arroz. Puesto que nada significativo se ha hecho para recuperar las tierras —las recuperables— y las áreas de cultivos que demandan mucha agua se han ampliado,<sup>9</sup> no podemos sino

<sup>9</sup> Hoy existen más de 170 mil hectáreas cultivadas con arroz en la costa.

esperar que el porcentaje de áreas salinizadas haya aumentado. De modo que se invierten millones de dólares de recursos públicos para ganar tierras mientras que, al mismo tiempo, se están perdiendo. Un reciente estudio sobre la irrigación de Chavimochic encontró que decenas de miles de hectáreas del valle Virú fueron afectadas por sales debido a la elevación de la napa freática.<sup>10</sup>

En el caso de la sierra la situación es aún más dramática: hace unos años se estimó que anualmente se pierde en el océano Pacífico por erosión hídrica una cantidad de suelos equivalente a 318 mil hectáreas.<sup>11</sup> En la selva, el área deforestada alcanza las 7,9 millones de hectáreas,<sup>12</sup> y avanza a un ritmo de 150 mil hectáreas por año.<sup>13</sup>

Es obvio que debería ser prioridad la conservación de las áreas cultivables. Pero lo que ocurre es que se permite su destrucción, para luego hacer grandes inversiones y ganar nuevas tierras. Conservar los suelos implica buenas prácticas agronómicas y de riego, sanciones a actividades destructivas, zonificación de cultivos, infraestructura adecuada, y la permanente capacitación a agricultores y, en general, a aquellos involucrados en el proceso productivo.

- Las mermas

Hay una preocupación por la persistencia de un alto porcentaje de mermas de la producción de alimentos. En un informe reciente sobre este fenómeno en el mundo, la FAO revela que el volumen anual de alimentos desperdiciados llega a 1300 millones de toneladas (la producción agrícola total es de 6 mil millones de toneladas), que generan 3 mil 300 toneladas de CO<sub>2</sub> y que han utilizado 250 km<sup>3</sup> de agua (igual a la descarga anual de agua del río Volga), así como un área de 1 mil 400 millones de hectáreas de tierras (30% de la tierra

<sup>10</sup> Marshall, Anaís: *Agricultura globalizada y dinámicas socio-ambientales en la costa peruana: El caso de los oasis de Virú y de Ica-Villacuri*. s.l.: s.e., 2012, p. 200.

<sup>11</sup> Considerando que el suelo tiene una profundidad de 20 cm y una densidad seca de 1500 kg/m<sup>3</sup> (Velásquez Miranda, Justino: *Diagnóstico nacional del uso, manejo y conservación de suelos de ladera en la sierra del Perú*. Lima: IICA, 1996, p. 4).

<sup>12</sup> Marc Dourojeanni plantea que es posible que el área deforestada sea bastante mayor (puede llegar a 13,8 millones de hectáreas, 17,7% del área de la selva; véase “Misterios de la deforestación en el Perú”: <<http://www.actualidadambiental.pe/?p=19955>>).

<sup>13</sup> Declaraciones del experto de la FAO y coordinador general del Primer Inventario Nacional Forestal, José Dance (<<http://peru21.pe/actualidad/deforestacion-peru-preocupafao-2136320>>). Confluyen en diferentes proporciones la agricultura itinerante, las plantaciones de palmas y las industrias extractivas, tanto legales como ilegales.

cultivada total del planeta). El costo económico directo del desperdicio de alimentos equivale a US\$ 750 mil millones.<sup>14</sup>

En el Perú hay poca información sobre mermas en la producción. Según una fuente con datos de los años 1997 y 1998, se pierde anualmente por mermas y desperdicios el 21% de toda la papa producida a nivel nacional, unas 532 mil toneladas<sup>15</sup> o 40 mil hectáreas. El porcentaje de mermas en productos más delicados y perecibles, como hortalizas y frutas, es seguramente mayor.

La reducción de las mermas tanto en las etapas iniciales de la producción como en las fases posteriores de procesamiento, distribución y consumo es, pues, un imperativo que involucra a los muchos actores que intervienen en todo el proceso, desde la producción hasta el consumo final.

- La concentración del control sobre la tierra

Se refirió al principio del artículo que, a raíz de la crisis global de alimentos, se inició un proceso de adquisiciones de tierras en las que Estados y corporaciones transnacionales cumplieron un rol principal.<sup>16</sup> Fueron decenas de millones de hectáreas las adquiridas en compras masivas a partir de mediados de la década pasada. Se indicó, asimismo, que la especulación financiera y la mercantilización del suelo agrícola estaban entre las principales razones de esta tendencia. Pero es también en el marco de la globalización económica y financiera que al interior de los países se agudizó la concentración del control de la tierra por capitales nacionales, extranjeros y mixtos. Lo generalizado de este proceso en América Latina motivó que la representación regional de la FAO con sede en Santiago de Chile encomendase un estudio en 17 países de América

<sup>14</sup> FAO: “Food Wastage Footprint: Impacts on Natural Resources”. *Summary Report*, 2013. El 54% se produce en las etapas iniciales de la producción, manipulación y almacenamiento, mientras que el 46% restante ocurre en las etapas de procesamiento, distribución y consumo de los alimentos.

<sup>15</sup> Manrique Klinge, Kurt: “Las deficiencias en postcosecha en la cadena productor-consumidor de la papa en el Perú”. Lima: INCOPA / Proyecto Papa Andina – Centro Internacional de la Papa. Los porcentajes de pérdida en otros países fueron: Colombia, 25%; República Dominicana, 27%; Ecuador, 20%; Costa Rica, 24%; y Estados Unidos, 13%.

<sup>16</sup> Un estudio reciente de la Universidad de Virginia y de la Universidad Politécnica de Milán da cuenta de que este proceso involucra a 62 países como vendedores de tierras, y a 41 compradores, afectando a todos los continentes, excepto la Antártica (<<http://www.sciencedaily.com/releases/2013/01/130122142845.htm>>).

Latina y el Caribe, que incluye al Perú.<sup>17</sup> En casi todos los casos se observó una mayor dinamización de la concentración del control sobre la tierra por corporaciones, facilitada por la dación de leyes neoliberales en la década de 1990.

¿Tiene que ver la concentración del control de la tierra, bajo la forma de propiedad u otras, con la producción de alimentos? La producción en las tierras concentradas va casi invariablemente a la exportación, tanto de productos alimenticios como de biocombustibles y de alimentos para ganado; en situación de escasez relativa de tierras, compite con la producción de alimentos para la población. La nueva gran agricultura corporativa no produce alimentos para el mercado interno.

Esta afirmación es corroborada, en el caso del Perú, por los resultados del último Censo Nacional Agropecuario del 2012, que señalan que el 75% de la superficie sembrada de cultivos alimenticios transitorios pertenece a unidades agropecuarias con una dimensión de menos de 10 hectáreas, mientras que las UA mayores a 1500 hectáreas representan tan solo el 0,3% de las tierras con esos cultivos.<sup>18</sup>

Para el comisionado de las Naciones Unidas para el derecho a la alimentación, Olivier de Schutter, la principal preocupación de las inversiones en gran escala en la agricultura es que al entregar las tierras a los inversionistas —que tienen más acceso al capital—, se asumen costos de oportunidad muy altos. La razón es que de ello resulta un tipo de agricultura que tiene mucho menos impacto en la reducción de la pobreza (que si se mejorase el acceso de las comunidades agrícolas locales a la tierra y el agua); que dirige la producción a la exportación (aumentando la vulnerabilidad a la volatilidad de los precios) y acelera el desarrollo del mercado de derechos sobre la tierra con efectos potencialmente destructivos de los medios de vida rurales.<sup>19</sup>

- Los productores

¿Cuál es el tipo de productor agrario mejor situado para el desarrollo de una agricultura sostenible que pueda afrontar, no solo en la actualidad sino también en el futuro, los desafíos de la seguridad alimentaria? La

<sup>17</sup> Los resultados pueden encontrarse en: <[http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado\\_tierra\\_alc.pdf](http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf)>.

<sup>18</sup> Véase *La Revista Agraria* número 155. Lima: CEPES, septiembre del 2013.

<sup>19</sup> De Schutter, Olivier: “How Not to Think of Land-Grabbing: Three Critiques of Large-Scale Investments in Farmland”. *The Journal of Peasant Studies*, volumen 38, número 2, marzo del 2011.

*Vía Campesina* responde sin dudas: la economía campesina. Pero está pendiente una mayor discusión sobre la capacidad real de los campesinos para abastecer a una creciente población que no produce sus alimentos, sino que los adquiere en el mercado. Cada vez menos productores deben alimentar a más consumidores, y esto plantea temas de rendimientos y eficiencia. La FAO<sup>20</sup> y el Banco Mundial están en general de acuerdo en que el papel de la agricultura familiar es central para la seguridad alimentaria y la superación de la pobreza; que los Estados y los organismos multilaterales deberían diseñar políticas de apoyo, asignarles más recursos y multiplicar las inversiones que contribuyan a reducir sus costos; que debe mejorarse sustancialmente el acceso y la calidad de los servicios públicos; que debe promoverse, finalmente, la asociación de los pequeños agricultores para que logren economías de escala y mayor poder de negociación.

Lo dicho no es ninguna novedad. Surge, entonces, la pregunta: ¿Por qué los gobiernos no materializan políticas masivas y eficaces para el desarrollo de la pequeña agricultura? Ello tiene que ver con modelos económicos social y territorialmente excluyentes, sustentados en una aún hegemónica ideología neoliberal; con el mayor poder de los grupos económicos corporativos que presionan por una agricultura sesgada hacia la gran inversión y la exportación (en contraste con el escaso poder de las organizaciones de pequeños agricultores para lograr políticas a su favor), y con un Estado que hace décadas ha dejado de orientarse hacia la búsqueda del bien común y que actúa en favor de grupos de poder privados.

Cambiar orientaciones de política para que la pequeña agricultura tenga, de manera masiva, reales posibilidades de desarrollarse y cumpla a plenitud el papel que puede desempeñar en el futuro frente a los desafíos de la seguridad alimentaria tiene, pues, implicancias muy complejas que no se limitan a las políticas sectoriales, sino que requieren el empoderamiento de ese importante sector social.

<sup>20</sup> “[...] la agricultura familiar es una de las actividades que combina más eficientemente sus recursos productivos y lo hace de una manera más sostenible y equitativa. Además, debido a su baja intensidad tecnológica, es una actividad intensiva en mano de obra, por lo que tiene altos impactos redistributivos y reductores de pobreza” (CEPAL / FAO / IICA: *Perspectivas de la agricultura y la vida rural en las Américas*. Santiago de Chile: CEPAL / FAO / IICA, 2013, p. 50).

- El desarrollo territorial

Las reorientaciones de políticas respecto de la pequeña agricultura deben incluir medidas diferenciadas para el minifundio. El IV CENAGRO muestra el impresionante incremento del número de unidades agropecuarias —un 30%, medio millón entre 1994 y 2012—, sin que haya un crecimiento proporcional de la superficie agropecuaria, lo que muestra que lo que se ha incrementado es el minifundio. Las familias minifundistas deben diversificar la fuente de sus ingresos, pues disponen de muy poca tierra para sostenerse solo con la agricultura. Las políticas sectoriales agrícolas tienen para ellos alcances limitados, precisamente porque en su estrategia de sobrevivencia los ingresos por actividades agrarias son limitados. Superan el millón 750 mil familias (arbitrariamente se los define como predios menores de 5 hectáreas de extensión). Son un inmenso desafío para las políticas de desarrollo rural.

Ahí está concentrado uno de los nudos duros de la pobreza del país y una fuente de constante migración a las ciudades, a la cuenca amazónica, y a las zonas cocaleras y de minería informal. Pero, al mismo tiempo, es una población que provee parte importante de su propio sustento alimentario proveniente de sus minúsculas parcelas; perderlas ahondaría más su pobreza. ¿Cómo enfrentar este problema masivo? Parece que no hay otro modo que con un vital impulso al desarrollo territorial descentralizado, a la diversificación de las economías rurales, a una mejor y más intensa articulación de éstas con los centros urbanos. Esto supone un cambio de prioridades no solo del gobierno central sino de los gobiernos regionales y los gobiernos locales, que deberían poner el desarrollo rural en un lugar absolutamente prioritario.

### EN SÍNTESIS...

Se ha hecho referencia hasta el momento a una serie de problemas que deben ser enfrentados si se quiere enrumbar al país por caminos que permitan afrontar mejor los desafíos de la seguridad alimentaria del futuro: el tema de la frontera agrícola, del uso del suelo, y también de su erosión, de las mermas, de la concentración del control sobre la tierra por neolatifundios corporativos, de la necesidad de promover la pequeña agricultura y de buscar soluciones para el minifundio. Todos estos factores intervienen finalmente en lograr que el país pueda mantenerse abastecido de alimentos en el mediano y largo plazo.

## EL CAMBIO CLIMÁTICO

Es preciso agregar un elemento que tendrá incidencia en la producción futura de alimentos: el cambio climático. La producción agrícola depende estrechamente de las condiciones climáticas, de modo que cambios en éstas ejercerán una fuerte influencia en los rendimientos, en la propagación de enfermedades y en la determinación de las zonas que pueden ser cultivadas y de las que no podrán serlo. La temperatura y las precipitaciones pluviales son dos factores determinantes de la producción agrícola.

A las dificultades de anticipar los impactos del cambio climático por las complejidades que este proceso encierra se suman, en el caso del Perú, las grandes diferencias en la geografía y ecología del país. Sobre la base de información del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI)<sup>21</sup> ha hecho proyecciones climáticas hacia 2030 para las diferentes macrorregiones (costa norte, central y sur; sierra; selva) y, en efecto, los impactos serían diversos: en algunas zonas positivos, en otras negativos. Pero testimonios directos de campesinos en diferentes lugares revelan impactos sobre todo negativos: incremento de heladas y granizadas, irregularidad en la frecuencia e intensidad de las lluvias, aparición de plagas ahí donde antes no podían desarrollarse, reducción del agua en los puquios abastecidos por glaciares, etcétera. La agricultura se está volviendo más impredecible.

Revelaciones del último Informe del Panel Internacional de Cambio Climático (IPCC), difundido el primer trimestre del 2014, permiten afirmar que éste presenta un tono de mayor preocupación por el impacto de las olas de calor sobre las plantas, más de lo que antes se había considerado. Ello impactará en los precios de los alimentos y éstos, a su vez, en las poblaciones más pobres.<sup>22</sup>

Ahora bien: la agricultura es, por definición, una actividad adaptativa. Los agricultores desde siempre han ido experimentando y logrando nuevas variedades ante los cambios de las condiciones climáticas. Lo

<sup>21</sup> MINAGRI: “Análisis de la determinación del impacto de la variabilidad climática en la producción agrícola peruana”. En *Plan de Gestión de Riesgos y Adaptación al Cambio Climático en el Sector Agrario, Periodo 2012-2021*. Documento 4. Lima: MINAGRI, 2012.

<sup>22</sup> “Leaked IPCC Report Links Climate Change to Global Food Scarcity”. *The Guardian* (<<http://www.theguardian.com/environment/world-on-a-plate/2013/nov/07/climate-change-environment-food-security-ipcc-emissions-united-nations-global-warming>>).

nuevo es la velocidad con la que estos cambios están ocurriendo y que ponen a prueba la capacidad de rápidas adaptaciones. Los esfuerzos del Estado por apoyar los esfuerzos de adaptación de los agricultores son casi inexistentes. Deberían pasar por programas de investigación tanto de laboratorio como de campo que aprovechen no solo los avances del conocimiento científico sino también el rico acervo de conocimientos de los propios agricultores. Estos esfuerzos tienen que traducirse en la dedicación de ingentes recursos financieros y humanos para la investigación científica y tecnológica, y en una actividad que, por la gran diversidad de nuestro territorio, debe ser descentralizada.

Las necesidades de investigación para facilitar los procesos de adaptación —y también, ya se ha dicho, para aumentar los rendimientos de los cultivos— plantean dilemas sobre la orientación de las investigaciones, en particular aquéllas de biotecnología, a partir de las cuales se producen los organismos genéticamente modificados que, por diferentes razones, generan gran controversia. En el Perú hay una ley, de diciembre del 2011, que declara la moratoria del uso de semillas transgénicas por 10 años. Pero la definición de biotecnología es bastante más amplia, pues incluye cualquier aplicación tecnológica que usa sistemas biológicos, organismos vivos o derivados de éstos, para hacer o modificar productos o procesos para usos específicos. La FAO ha publicado recientemente un libro que reúne experiencias de diferentes países en desarrollo en la que se muestran aplicaciones exitosas de tecnologías bioagronómicas (no transgénicas) por campesinos.<sup>23</sup>

Es importante, pues, el establecimiento de políticas de investigación y de desarrollo tecnológico que no solo cuenten con recursos suficientes de manera sostenida, sino que, además, definan el tipo de investigación y de tecnologías que serán desarrolladas.

En la actualidad, los recursos orientados a la investigación en el Perú son ínfimos: están por debajo de los promedios de la región. El país solo destina el 0,20% del PBI a la investigación, cuando el promedio en América Latina es cercano al 1%.<sup>24</sup> En el caso del Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA), cuyos recursos son pequeños, no

<sup>23</sup> Definición de la Convención sobre Diversidad Biológica. Citada en Ruane *et al.*: *Biotechnologies at Work for Smallholders: Case Studies from Developing Countries in Crops, Livestock and Fish*. Roma: FAO, 2013.

<sup>24</sup> Véase <<http://www.larepublica.pe/27-08-2012/peru-tiene-uno-de-los-indices-mas-bajos-en-investigacion-en-la-region>>.

hay proyectos que estén orientados a la adaptación frente al cambio climático.<sup>25</sup>

## COMO CONCLUSIÓN

Este gobierno ha mostrado más interés en el tema alimentario que los anteriores. No hace mucho un expresidente, estando todavía en funciones, declaraba que la seguridad alimentaria era un concepto obsoleto, y que bastaba con tener suficientes divisas para importarlos. En contraste, este gobierno declaró 2013 como “Año de la Inversión para el Desarrollo Rural y la Seguridad Alimentaria”; elaboró una propuesta de Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (aún no está formalmente aprobada); el Parlamento, a su vez, estaba, al momento de redactar este artículo, por debatir un proyecto de ley sobre el tema. Quizá el hecho más importante es que se promulgó la Ley de Promoción de una Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, que espera su Reglamento para ser aplicada. Por lo demás, es el gobierno que más asignación presupuestal ha dado a programas de apoyo alimentario.

Pero no es suficiente.

## DESAFÍO

Poner todos los factores revisados en este documento “en línea”, en confluencia para afrontar los desafíos de (in)seguridad alimentaria, requiere un consenso y una voluntad política que se está muy lejos de alcanzar. Para comenzar, el tema mismo no aparece en ningún lugar destacado de la agenda política de los sucesivos gobiernos, ni de los partidos políticos,

<sup>25</sup> Consultar los proyectos del INIA en: <<http://apps5.mineco.gob.pe/transparencia/Navegador/default.aspx>>. Recientemente el Consejo de Ministros aprobó una operación de endeudamiento por US\$ 180 millones con el BID y el BM para ejecutar un programa nacional de innovación agraria a partir del 2014. Con ello el MINAGRI pretendería “[...] proveer a los agricultores del país de las herramientas tecnológicas para mejorar la producción de cultivos y revertir las cifras del Censo Nacional Agropecuario 2012, donde solo el 10% de los productores agropecuarios recibieron asistencia técnica, asesoría empresarial o capacitación”. *El Comercio*, 8 de octubre del 2013 (<<http://elcomercio.pe/economia/1641846/noticia-gobierno-aprueba-presupuesto-us180-millones-impulsar-sector-agro>>).

ni de la opinión pública. Algunas organizaciones de la sociedad civil y gremios campesinos van tratando, aún a tientas y con timidez, de avanzar en el camino de reivindicar el derecho a la alimentación y de la soberanía alimentaria. Una de las dificultades reside en la complejidad del tema, como se ha mostrado a lo largo de este artículo. No bastan una Estrategia ni una Ley, ni montar una estructura institucional con consejos, jefaturas y direcciones. Son tantas las decisiones que hay que tomar, de distinto nivel y complejidad y sobre tantas cosas, que podría constituir casi un plan de gobierno entero. Nuevas iniciativas tienen que reemplazar las inercias de las instituciones; muchos intereses serán afectados; supuestas verdades absolutas amparadas en una ideología hegemónica tienen que derrumbarse, pero eso solo será posible si surgen en contraposición y como alternativas otras verdades, éstas sí sustentadas en la búsqueda del bien común, en una real inclusión económica, social y política, en la reducción de las desigualdades, en una relación más armoniosa con la naturaleza, en la aceptación de que las políticas de corto plazo deben estar orientadas por estrategias de largo plazo.

Estando en prensa este número de *Debate Agrario*, es posible afirmar que las iniciativas tomadas por este Gobierno —además de la ley ya mencionada de promoción de la alimentación saludable, en diciembre del 2013 se aprobó una Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional— han quedado a medio camino. Aún no se aprueba el Reglamento de la Ley —¡dos años después de promulgada!— y tampoco hay un plan de acción que permita la implementación de la Estrategia. En cuanto al Congreso, después de que fuera aprobada con alta votación una Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, fue archivada luego de una confusa manipulación administrativa.