

La revista **AGRARIA**

AÑO 13 N.º 142
JULIO de 2012

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)



Agrobanco: medidas audaces

¿Se enderezará el árbol?

Derechos colectivos:
¿Consulta para todos?

páginas 4 y 5



A un año de gobierno:
El Perú sigue sin tener una política
de seguridad alimentaria.

páginas 10 y 11



Visite: www.cepes.org.pe

La necesidad de un nuevo censo indígena

Miguel Ángel Pintado Linares

La información que tenemos disponible acerca de la composición de la población indígena, en el Perú, proviene de dos censos realizados, en 1993 y en 2007, por el INEI. En ambos casos se censó a las comunidades nativas indígenas, las cuales conforman grupos étnicos específicos, divididos según criterios de diferenciación lingüística. Aquí es importante hacer la distinción entre comunidades nativas y comunidades campesinas¹: la diferencia se debe a que las primeras son oriundas de la Amazonía, mientras que las segundas se ubican en la región sierra, que, lógicamente, poseen características geográficas, culturales y económicas diferentes. Por lo tanto, los censos realizados por el INEI son sobre comunidades nativas, pues ambos están enmarcados en la Amazonía, incluyendo once departamentos en estudio.

Particularmente, el censo de 2007 logra identificar a cincuenta y un etnias² —de las sesenta existentes, según estudios antropológicos— y trece familias lingüísticas. La importancia de la ejecución de estos censos radica en el reconocimiento de que las comunidades nativas aportan historia, riqueza cultural y conservan la diversidad biológica. De ahí se deriva la preocupación por aplicar políticas que garanticen el respeto de su integridad, identidad, costumbres y tradiciones. Veamos, pues, la evolución en la composición de estas comunidades nativas indígenas.

Para empezar, ha habido un progreso en el alcance del censo (ver cuadro): el número de comunidades nativas indígenas pasó de 1,458 (censo 1993) a 1,786 (censo 2007), mientras que la cantidad de grupos étnicos pasó de 48 a 51, respectivamente. Si bien en el nivel macro (considerando todos los departamentos) las tendencias son claras, en el nivel micro (dentro de la dinámica de los departamentos) ello no resulta tan evidente. Si observamos con cuidado los gráficos 1 y 2, notaremos que en algunos departamentos (Loreto, Pasco, Cusco) coincide una variación —ya sea positiva o negativa— tanto en el número de comunidades como en el de etnias, mientras que en otros departamentos eso no ocurre. Por ejemplo, en el caso de Ucayali observamos una variación positiva en la cantidad de pueblos étnicos, de 25% (1993) a 29.4% (2007), lo que nos llevaría a pensar que también se dio un aumento porcentual en la cantidad de comunidades. Lejos de ello, la variación del número de comunidades fue negativa, pasando del 16.7% (1993) al 14.4% (2007). Esto refleja la complejidad de la dinámica en el interior de los departamentos, en tanto un pueblo étnico se puede encontrar en más de un departamento, o algunas comunidades pueden desaparecer, entre otras razones.

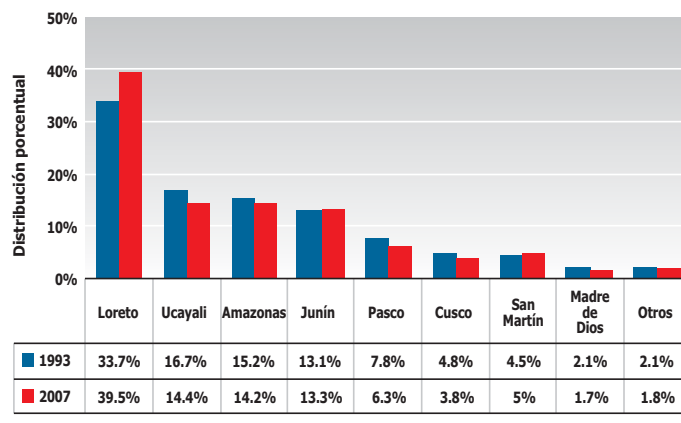
No podemos soslayar algunas limitaciones inherentes a estos estudios. En primer lugar, recordemos que ambos censos fueron realizados solo en la Amazonía, de allí que únicamente se trabajó sobre la base de once departamentos. Esto constituye una dificultad, ya que la población indígena no se reduce solo a la establecida en la Amazonía, sino que se extiende en todo el Perú, lo cual explica los esfuerzos del Indepa (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos) por extender el mapa de los grupos etnolingüísticos a todo el Perú en 2009³. Otra dificultad gira en torno a la definición de *pueblos indígenas*: no existe un acuerdo, pues los criterios no son muy exhaustivos; por ejemplo, los más utilizados son los de lengua, ocupación de tierras ancestrales, manifestaciones culturales, etc. Debemos tener en cuenta que para que los pueblos sean considerados indígenas, no siempre tienen que hablar su lengua ancestral —la que pudieron perder por diferentes motivos— ni vivir siempre en la misma etnia, sin que sea posible la migración. Una dificultad exógena, en tanto no la podemos controlar, es la autoidentificación como indígena: si una persona no se considera como tal, porque no se siente identificado con el término (por diversos motivos subjetivos), entonces este sesgo no reflejará la verdadera población indígena.

Cuadro

Censo	Número de comunidades nativas indígenas	Número de grupos étnicos
1993	1458	48
2007	1786	51

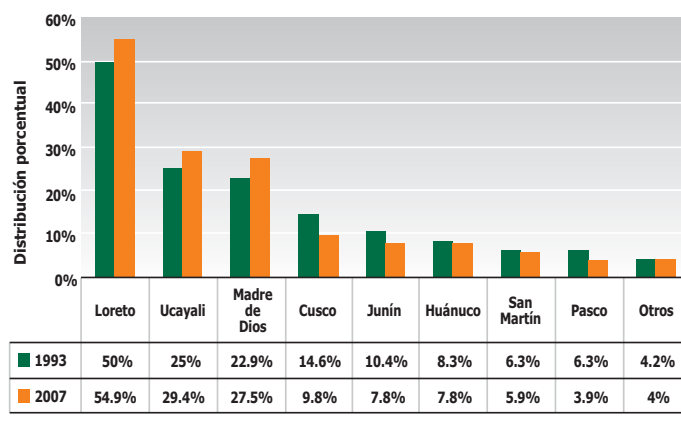
Fuente: INEI. Elaboración: Cepes.

Gráfico 1. Comunidades nativas indígenas censadas según departamento.



Fuente: INEI. Elaboración: Cepes.

Gráfico 2. Grupos étnicos censados según departamento.



Fuente: INEI. Elaboración: Cepes.

En efecto, en el actual contexto de la Ley de la Consulta Previa, resulta crucial el encargo de un nuevo censo indígena que permita una mejor identificación de esta población. Si con todas las dificultades implícitas en los dos censos ha habido un incremento en el número de comunidades nativas indígenas y de grupos étnicos censados, será más preciso contar con criterios adicionales que permitan una mayor incorporación de las poblaciones indígenas censadas.

Notas

- Las expresiones *comunidades nativas* y *comunidades nativas indígenas* son equivalentes.
- Según el INEI, no fue posible empadronar a las nueve etnias restantes, pues algunas de ellas han sido absorbidas por otros pueblos, y otras son de difícil acceso.
- Para mayor detalle, visítense: <www.indepa.gob.pe>.

4 Derechos colectivos:
¿Consulta para todos?



6 Agrobanco:
Cambios audaces



10 El Perú sigue sin tener
una política de seguridad
alimentaria



16 ¿El idioma debe ser un
elemento determinante
para identificar a los pue-
blos indígenas?



La revista
AGRARIA

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales



Av. Salaverry 818, Jesús María, Lima 11/ Perú
Telf. (511) 4336610 / Fax (511) 4331744
Email: agraria@cepes.org.pe
Web: www.larevistaagraria.org

Directora fundadora
Bertha Consiglieri

Director
Fernando Eguren

Comité editorial
Laureano del Castillo, Javier Alvarado,
Beatriz Salazar, Jaime Escobedo
Pedro Castillo, Ricardo Marapi

Corrección/Diagramación
Antonio Luya / José Rodríguez

Distribución gratuita con La República



LICENCIA CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:
- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

A un año de gobierno: la tentación del continuismo

Este número de *LRA* aparece cuando se cumple un año de gobierno de Ollanta Humala. Uno de los rasgos más saltantes en este periodo ha sido los cambios en las orientaciones políticas del presidente, desde los planteamientos reformistas de La Gran Transformación, pasando por una morigerada Hoja de Ruta, para culminar finalmente en lo que parece ser —hasta el momento— ceder a la tentación del continuismo. En el camino, se ha ido vaciando de contenido la «inclusión social». Así, si esta se limita a una mejor y más eficiente aplicación de políticas redistributivas a través de los programas sociales, no se diferenciará de lo que los gobiernos anteriores han hecho. En cambio, si por inclusión social se entiende, sobre todo, una extensión de las oportunidades de sectores más amplios de la población, el gobierno tiene que demostrarlo. Algunos ejemplos.

Una mala señal en cuanto a la inclusión social es que el gobierno se ha abstenido de tomar medidas para democratizar el acceso a las tierras de la irrigación de Olmos, las que han terminado en manos de un reducido número de corporaciones, y parece que la misma política continuará con la reciente aprobación de la irrigación de Chincas.

Una buena señal fue la promulgación de la Ley de Consulta previa, aunque el reglamento deja que desear. Un punto crucial es el de quiénes son considerados *indígenas*. En esta edición de *LRA* se discute el concepto restrictivo de *indígena* adoptado por el reglamento de la ley, pero además se muestran las complicaciones del reconocimiento de los derechos colectivos de las poblaciones indígenas en el marco de una Constitución liberal individualista. Este es un terreno en el que el gobierno tiene la opción de ser más o menos democrático.

Una señal que puede ser buena es la relativa al Banco Agrario. Desde *LRA* hemos reclamado reiteradamente la necesidad de la creación de condiciones favorables al desarrollo de la pequeña agricultura, mayoritaria en el país y principal responsable de la producción de alimentos. Uno de los instrumentos indispensables para ello es ampliar el acceso del financiamiento para las actividades agrícolas. Como se sabe, la agricultura familiar está marginada del crédito formal. La actual gestión de Agrobanco ha manifestado su voluntad de convertirlo en una institución gravitante para el desarrollo de la agricultura, según declaración de su presidente en este número de *LRA*. Si se lleva a cabo, será un importante cambio respecto al gobierno anterior.

Un cuarto tema sobre el que no hay señales es el de la atención a la seguridad alimentaria. La seguridad alimentaria no debería limitarse a los programas de asistencia alimentaria a sectores sociales de bajos ingresos. Hay una gran preocupación en el mundo sobre las tendencias a la subida de precios de alimentos, sobre los impactos negativos del cambio climático en la producción agrícola y pesquera, y sobre la utilización creciente de tierras agrícolas para la producción de biocombustibles. Todo esto está ocurriendo en el Perú, y el gobierno no toma iniciativas para enfrentar lo que es un problema tanto de corto plazo —desnutrición infantil extendida, principalmente en áreas rurales— como, sobre todo, de mediano y largo plazo. Como se muestra en esta edición de *LRA*, este es también un importante déficit en las políticas gubernamentales. ●

La pronta aplicación de la Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas está poniendo en el tapete la discusión sobre los derechos que deben tener los ciudadanos para ser informados, consultados y hasta decidir sobre los proyectos, leyes o actos administrativos que implementan los gobiernos. Durante siglos, la ciudadanía en el sistema democrático se ha construido sobre la base de los derechos individuales; sin embargo, el Convenio 169 de la OIT y, recientemente, la Ley de Consulta en Perú, han cambiado esa situación, y más bien están encubriendo un reconocimiento a los derechos colectivos. Esta nueva forma de contemplar los derechos ciudadanos, y el mismo ejercicio de la consulta previa, ¿deberían favorecer no solamente a los pueblos indígenas, sino también a la ciudadanía en general?

¿Derechos colectivos versus derechos individuales?

«Tratar de entender qué son los derechos colectivos —desde el punto de vista del derecho liberal moderno— es como tratar de “encuadrar un círculo”, dice Armando Guevara Gil, abogado, docente de la PUCP y con una maestría en antropología cultural por la Universidad de Wisconsin. Explica que el derecho liberal moderno es individualista y no tiene las categorías suficientes para promover los derechos colectivos. «Entonces, ahí hay una contradicción conceptual, y nos cuesta mucho tratar de procesar esa diferencia. No solo

Derechos colectivos: ¿consulta para todos?

Ricardo Marapi

aquí, sino también en otros países», detalla Guevara.

La contradicción surge porque en el derecho liberal moderno se imputan los derechos y las obligaciones a *las personas*, a *los ciudadanos*; en cambio, bajo una matriz de derechos colectivos se imputan esos derechos y obligaciones, precisamente, a *colectividades*.

El antropólogo Alejandro Diez, también docente y experto en comunidades campesinas, opina sobre esta contradicción. «Los derechos indígenas son derechos colectivos y no individuales. Lo que quiere el individuo, en todo caso, es el derecho de autodeterminación, pero no queda claro si es individual o grupal. Entonces, ese es el problema en la distinción de los pueblos indígenas: que tú asignas derechos diferentes a determinados individuos por el hecho de pertenecer a un colectivo, y el resto de los ciudadanos no tienen o no tenemos ese derecho».

Sin embargo, Guevara aclara que en algunos sectores ya se reconocen los derechos colectivos. «Dentro de la primera época de reconocimiento de los derechos sociales y económicos, se dieron los derechos colectivos a las asociaciones y sindi-

catos. El derecho colectivo no solo tiene una base técnica, sino también bases económicas y sociales», explica.

Para el antropólogo Jürgen Golte, investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y doctor *honoris causa* por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, existen dificultades para aplicar, de manera amplia, el concepto de derechos colectivos. «Toda la Constitución está construida sobre derechos individuales. Toda la organización de la toma de conciencia política de formación de grupos de interés político está basada en la idea de los individuos», opina. Es por ello que, para Golte, los derechos colectivos serían difíciles de aplicar.

Esta opinión sobre la actual Constitución peruana es compartida por Alejandro Diez. «Nuestra Constitución dice que todos los ciudadanos somos iguales. Es una Constitución realmente hiperliberal, donde la base de la sociedad es el individuo. Yo, como antropólogo, pienso que está equivocada. Por ejemplo, la Constitución de Colombia dice que es un país multicultural, etc., pero que está constituido por individuos y por grupos. Bolivia reconoce en la base del Estado la existencia de colectivos, cosa que nosotros, en Perú, no hacemos», critica.

Diez concluye que en el Perú los derechos colectivos son de segundo rango, mientras que para Bolivia y Colombia son derechos de primer rango. «En Perú, los derechos colectivos son derechos subordinados a los derechos de los individuos, por lo menos legalmente: “La persona humana es el fin supremo de la sociedad y del Estado”, dice el primer artículo de la Constitución», enfatiza el antropólogo.

El riesgo de la burocratización de las decisiones

«Uno de los problemas de ampliar el concepto de los derechos colectivos es que el Perú tiene una forma política de democracia representativa», dice el antropólogo Jürgen Golte. «Y pasar a una democracia directa con una consulta

Ybrahim Luna



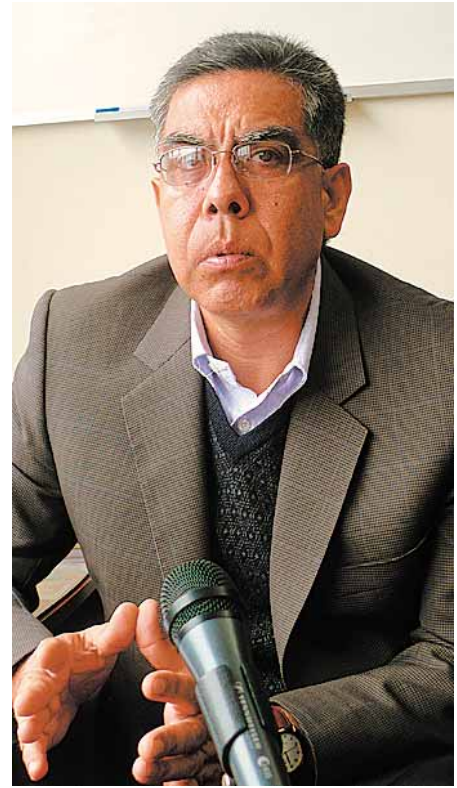
En casos como el conflicto del proyecto minero Conga, se propone el referéndum como un mecanismo de democracia directa.



Jürgen Golte



Alejandro Diez



Armando Guevara Gil

constante a la población es logística- mente algo sumamente difícil. Esto se puede ver en Suiza, donde hay consultas frecuentes a la población sobre cambios importantes en las leyes. Primero, la población ya se aburre de ser consultada recurrentemente, y segundo, es bastante complejo, porque uno tiene que estar muy bien organizado para tener de manera constante los elementos técnicos para hacer las consultas», reflexiona Golte.

También manifiesta que no existe una capacidad logística para ampliar el mecanismo de la consulta a todos los grupos campesinos de la sierra y a la selva. «La respuesta peruana sería crear una burocracia que, de alguna manera, organice la aplicación de la consulta, y eso es un problema», advierte el antropólogo del IEP.

Sin embargo, el abogado Armando Guevara reflexiona acerca de una nueva interpretación sobre el ejercicio democrático: «Se puede encontrar una lectura, no revolucionaria, sino más bien prudente, donde se interprete a la democracia como un sistema que permite a la población no solo expresarse, sino también dirigir las políticas de las municipalidades u otros entes. Me parece natural que la democracia vaya tiñéndose de participación cotidiana», plantea Guevara.

Alejandro Diez está de acuerdo en el peligro de burocratización y en que no se puede consultar todo. Sin embargo, advierte que el tema crucial pasa por el deber de un gobierno de tomar decisiones justas. «La exigencia de la consulta se basa, precisamente, en que el gobierno toma decisiones arbitrarias. En la actualidad, un presidente elegido con un tipo de voto toma decisiones con un gabinete que se parece

«Transformar toda esa matriz individualista del derecho liberal moderno, para que sea capaz de procesar las demandas de las colectividades es un esfuerzo que nos va a tomar un par de décadas. Pero yo creo que es un esfuerzo indispensable para que finalmente este país se comprenda a sí mismo y sea capaz de procesar sus propios conflictos de una manera totalmente diferente.»

al que perdió las elecciones. Ese, justamente, es el problema. Por eso hay tanto reclamo de consulta», observa el antropólogo.

A pesar de estas dificultades, Guevara plantea el esfuerzo de apostar por los derechos colectivos. «Transformar toda esa matriz individualista del derecho liberal moderno, para que sea capaz de procesar las demandas de las colectividades, es un esfuerzo que nos va a tomar un par de décadas. Pero yo creo que es un esfuerzo indispensable para que finalmente este país se comprenda a sí mismo y sea capaz de procesar sus propios conflictos de una manera totalmente diferente», opina.

Ahora que el país se encuentra sumido en una serie de conflictos vinculados al uso de los recursos naturales, están surgiendo nuevas propuestas para la toma de decisiones por parte de la ciudadanía. La Ley de la Consulta Previa a los pueblos indígenas es una de ellas, donde se reconoce, de manera fundamental, el concepto de los derechos colectivos. El referéndum que proponen varios sectores para zanjar el conflicto en el proyecto minero Conga, en Cajamarca, es también otro mecanismo de democracia directa. Sin duda, se necesita debatir y reflexionar sobre la incorporación del concepto de derechos colectivos —no solo para los pueblos indígenas— en aquello que los peruanos entendemos por democracia. ●



Entrevista a Hugo Wiener, presidente de Agrobanco

«Pese a algunos gritos desafortunados, vamos a entrar a captar ahorros.»

Entrevista de Nelly Rivera

Agrobanco cumplió diez años de operaciones, y se quedará por muchos años más. Según Hugo Wiener Fresco, presidente del directorio de Agrobanco, esta institución —que ha tenido una suerte de mala fama y recibido varias críticas— atravesará una serie de cambios. Anunció que se convertirá en un banco de fomento de largo plazo, teniendo como socios estratégicos a los gremios agrarios y bancos internacionales, que participarán como accionistas para demostrarle al mercado que son una entidad seria.

Sin embargo, advirtió que si este nuevo esquema no se concreta, será difícil bajar, de manera realista y sostenida, la tasa de interés al nivel que desean los productores. Wiener también señaló que «pese a algunos gritos desafortunados», han decidido entrar a captar ahorros en el sector rural, con la finalidad de que la agricultura ya no sea entendida como el reducto de los pobres.

LRA: Este año, Agrobanco cumplió diez años de operaciones. ¿Cuáles son los cam-

bios que ha sufrido desde su creación?

Hugo Wiener: En los primeros años, el Banco Agropecuario tenía el 90% de sus colocaciones en segundo piso, y el 10% en operaciones directas, que eran las llamadas cadenas agropecuarias, y en algunos programas especiales de créditos con sectores sumamente pobres. Hoy, esa relación se ha invertido. Además, cuando el banco actuaba como segundo piso, tuvo un impacto relativamente bajo sobre la reducción de la tasa de interés. Por eso, en los últimos años, con una intervención más directa y con tasas de interés competitivas con las microfinanzas, ha tenido el efecto de ampliar el mercado en el sector agrario rural y ha contribuido a la reducción de las tasas de intereses promedio en el mercado. Creemos que Agrobanco ha logrado profundizar la presencia del sistema financiero en el campo. Entonces, hasta el momento, se puede decir que la contribución del banco ha sido muy importante.

LRA: Desde su creación, el banco ha recibido críticas porque fue vinculado al déficit fiscal y como una fuente de subsidio. Se habla de su desaparición como una posibilidad.

HW: Nosotros pensamos que sí es posible que haya un banco de fomento agropecuario especializado de largo plazo. Es decir, que llegó para quedarse. Y el esquema que nosotros hemos planteado es que Agrobanco no sea puramente estatal. Es decir, debería desaparecer esa idea equivocada de que tiene un rol subsidiario. Nosotros pensamos que es posible que el Estado se asocie con terceros para poder desarrollar una banca de fomento de largo plazo. Que puede estar comprometido con actividades como la compra de tierras. Y es que una de las formas de reordenar el agro y evitar que ocurran cosas como lo de Olmos es que los propios productores vayan comprando los pequeños lotes que van quedando, y entonces se producirían pequeñas reconcentraciones. Esto condu-



HW: Pero hay caminos más cortos; por eso hemos pensado en traer socios a Agrobanco. Ya hay negociaciones con el banco holandés Rabobank. Hemos pensado también en las entidades que provienen de las multilaterales, como el Fondo Multilateral de Inversiones (Fomin), del BID; la Corporación Financiera Internacional (IFC), del Banco Mundial; la Corporación Andina de Fomento; y el Banco Estatal Alemán (DEG), para que ellos participen como accionistas. De esa manera, le demostramos al mercado que Agrobanco es una entidad seria. Otro grupo son las microfinanzas, es decir, cajas rurales, municipales y pymes; y las organizaciones de productores, como los agroexportadores, los gremios agrarios, la Junta Nacional del Café, las centrales de cooperativas, las juntas de regantes, las comunidades campesinas, las ONG. Entonces, con este esquema, seríamos un banco para toda la vida.



LRA: Sin embargo, para que se plasme este nuevo esquema, tiene que aprobarlo el Fonafe, porque es el titular de las acciones del Estado en Agrobanco. ¿Cuáles son los avances?

HW: Ya hemos tenido una reunión con el Fondo Nacional de Financiamiento de la Actividad Empresarial del Estado (Fonafe), y formalmente ya ha sido presentada la propuesta; la próxima reunión está prevista para el mes de agosto. Pero queremos que se entienda que el sentido de esa idea no nos coloca en el esquema original del Banco Agrario, liquidado en 1992, ni en la lógica de privatizar el banco. Lo que nos proponemos es hacer, en el segundo semestre de este año, un *road show*, es decir, invitar a diversas instituciones para contar la mecánica y propuesta de que pueden adquirir acciones, aunque no el control del banco. Es importante que esto último quede claro.

LRA: Y este nuevo esquema, ¿cómo ayudaría al productor? ¿Se propondrá una tasa de interés más baja? En la actualidad es de 19%, y por ser tan alta han recibido críticas.

HW: Conuerdo en que las tasas de interés de Agrobanco son altas, pero ya estamos haciendo el esfuerzo para reducir la tasa de interés. Por ejemplo, tenemos una campaña que está focalizada en áreas críticas y de pobreza, como el VRAE: ahí estamos entrando con una tasa de 14%. Lo estamos haciendo también de manera piloto en algunas zonas de la sierra, donde hay

comunidades campesinas. Ahora, lo que quiero decir es que no será posible bajar de manera realista y sostenida las tasas de interés, al nivel que deseamos, si el nuevo esquema no se concreta. Algunos piensan que el dinero que viene del Estado no tiene ningún costo, y eso no es cierto: es el más caro de todos. Por eso, no podemos aceptar que el banco entregue dinero por debajo del costo que tiene, para manejar la sostenibilidad de la operación.

LRA: ¿También cambiará la atención a los productores? Muchos se quejan de que Agrobanco tiene ventanillas que solo sirven como puntos de atención.

HW: Hemos estado operando a través del Banco de la Nación, pero esa situación va a cambiar. Vamos a convertirlas en ofici-

«Sí es posible que haya un banco de fomento agropecuario especializado de largo plazo. Es decir, que llegó para quedarse. Y el esquema que nosotros hemos planteado es que Agrobanco no sea puramente estatal. Es decir, debería desaparecer esa idea equivocada de que tiene un rol subsidiario.»

nas de transacción, y la principal característica es que hemos decidido que vamos a entrar a captar ahorros en el sector rural. Por supuesto, sabemos que sus depósitos serán pequeños, pero de eso se trata: de que el agricultor sea una persona que monetice sus ahorros y los ponga en una entidad financiera, y la idea es que Agrobanco administre el conjunto de su flujo monetario. Pero para eso se requiere que el productor se diversifique, y nosotros lo apoyaremos hacia una transición ordenada. Necesitamos tener agricultores que sean prósperos y que la agricultura ya no sea entendida como el reducto de los pobres: ese es el escenario que nos gustaría alentar. Y para captar ahorros estamos autorizados por la ley, pero tenemos que demostrarle a la Superintendencia de Banca y Seguros que cumplimos todos los requisitos de seguridad.

ce al fortalecimiento de un grupo de agricultores, lo que está vinculado al concepto norteamericano *farmer*, es decir, un granjero que tiene una unidad productiva que le permite ganar como un profesional técnico. Eso es lo que buscamos.

LRA: Pero para convertirse en una banca de fomento de largo plazo, necesitan convertirse en una entidad confiable. ¿Pero eso no es un camino largo?



Institucionalidad ambiental en el Perú: cambios en el horizonte

Beatriz Salazar

El presidente Ollanta Humala anunció en la Conferencia Río+20 una serie de medidas orientadas a «integrar el uso del territorio y los recursos naturales en un marco general de sostenibilidad». Entre las medidas anunciadas están el fortalecimiento del Ministerio del Ambiente (Minam), la mejora de las reglas que aseguren la gobernabilidad ambiental y los estándares de calidad ambientales, el desarrollo de las capacidades para la gestión ambiental, una «nueva relación» con las actividades extractivas, y asegurar los medios financieros necesarios para cumplir estos objetivos¹. Pero ¿qué se está haciendo para concretar estos anuncios?

Transcurrido un mes, el principal avance ha sido la instalación de una comisión multisectorial² que, en un plazo de 30 días, deberá: presentar, al gabinete ministerial, propuestas para fortalecer el Sistema Nacional de Gestión Ambiental y su órgano rector, el Minam; actualizar las políticas y regulaciones ambientales sectoriales; fortalecer las capacidades fiscalizadoras y sancionadoras de los organismos adscritos, y mejorar el Sistema Nacional de Información Ambiental, entre otros fines.

Estos anuncios y la prontitud con que se instaló la Comisión dan la impresión de que existiría en el Ejecutivo la voluntad política de fortalecer al Minam para que cumpla «un papel mucho más potente del que tiene ahora», en palabras de Gabriel Quijandría, vicesecretario de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del Minam, revirtiendo así la posición relegada que ha tenido este ministerio —desde su creación— en términos de competencias y presupuesto.

Por ejemplo, ahora se plantearía que los estudios de impacto ambiental (EIA) de proyectos de categoría III —es decir, aquellos que pueden producir impactos ambientales negativos, cuantitativa o cualitativamente significativos— sean evaluados por el Minam y que esta sea la entidad que otorgue la licencia ambiental. Los ministerios sectoriales —que son los mismos que promueven la inversión— ya no serían los que entreguen estos permisos. También se propone fortalecer al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), de forma que cuente con una fuente de ingreso que no dependa de lo que se negocie con el Ministerio de Economía, como sucede ac-

«Todas las propuestas mencionadas constituirían un avance respecto a la situación actual de la gobernabilidad ambiental en el país, sin embargo, nos preguntamos si el gobierno tendrá la fortaleza para enfrentar los intereses de grandes inversionistas que priorizan la rentabilidad de sus proyectos por sobre las consideraciones ambientales o sociales.»

tualmente. El Minam evalúa un mecanismo de financiamiento similar al de los organismos reguladores, con una tasa pagada por las mismas empresas fiscalizadas³.

Estos cambios implican pasar de una gestión ambiental sectorial, donde en cada sector prevalece la política ambiental del ministerio correspondiente, a una gestión intersectorial. Ernesto Ráez, asesor del Minam, explica que este es un desafío muy grande, pues las culturas sectoriales, especialmente en los sectores productivos, son muy cerradas y reacias al cambio, y esta actitud no solo se observa en el Estado, sino también en los actores privados que son regulados. Sin embargo, aclara que el Minam no busca gestionar cada aspecto ambiental en el Perú, sino ser la institución rectora en esta materia.

También se requiere llegar a acuerdos entre poderes del Estado, para la aplicación de principios como el de precaución, o el de «quien contamina paga», que garanticen que los derechos ambientales de los ciudadanos estén protegidos, aun cuando haya procesos abiertos en el ámbito judicial.

Otro tema importante que será abordado por la comisión multisectorial será el ordenamiento territorial (OT). En este caso, el rol de Minam consiste en ser el ente rector y orientador, pero el OT en sí mismo debería ser llevado a cabo por los gobiernos regionales en coordinación con otras instancias como los gobiernos locales. Cabe mencionar que la falta de una Ley de Ordenamiento Territorial está obstaculizando este proceso.

Todas las propuestas mencionadas constituirían un avance respecto a la situación



RIO+20
United Nations
Conference on
Sustainable
Development

Prensa Palacio de Gobierno

El fracaso de Río+20

Julio C. Postigo¹

La Conferencia sobre Desarrollo Sostenible se realizó del 12 al 22 de junio de 2012 en Río de Janeiro. El lugar y la fecha no eran casualidades, pues se pretendía celebrar los veinte años de la Cumbre de la Tierra —también conocida como Río 92—, cuyo resultado más importante fue, probablemente, la Agenda 21.

Los resultados de la conferencia de 2012 —presentados en el documento *El futuro que queremos*— han sido evaluados, desde múltiples frentes, como un fracaso. Organizaciones de la sociedad civil, activistas, indígenas, agricultores, mujeres y juventud, han expresado públicamente su insatisfacción y decepción con Río+20, y algunos gobiernos se han manifestado en similar sentido por canales no oficiales. Si bien las apreciaciones de los distintos grupos de interés indican, con acierto, las limitaciones específicamente sectoriales de *El futuro que queremos*, se ha formado un sentido común que señala el fracaso en términos de la falta de metas y de acciones concretas para enfrentar los cambios ambientales globales actualmente en curso. Los gobiernos han expresado una falta de compromiso para cambiar los patrones de producción y consumo que están llevando al planeta al abismo.

Río+20 ha tenido resultados de Río-40, con acuerdos que no superan los obteni-

dos en 1992. Sin embargo, desde 1992, la insostenibilidad del planeta se ha agudizado, y la ciencia ha desarrollado herramientas para monitorear, estimar y proyectar los efectos de los cambios ambientales globales². *El futuro que queremos* no sólo es absolutamente incapaz de responder a los graves problemas que enfrenta la humanidad, sino que ignora los avances científicos que podrían orientar sus líneas de acción.

Es preciso indicar que este fracaso no es igual para todos; los que más han perdido han sido los países y poblaciones con menores capacidades (financiera, tecnológica, infraestructural, humana, social); los que menos pierden son aquellos grupos cuyas actividades productivas son las principales causantes de las múltiples crisis que aquejan al planeta. Estos «ganadores» no han visto significativamente modificadas sus actividades para mejorar las condiciones planetarias, porque sus intereses no han sido tocados; es más, el sistema político global ha evitado crear mecanismos regulatorios y punitivos que afecten a los conglomerados multinacionales del petróleo y demás generadores de emisiones de gases de efecto invernadero. Río+20 ha fracasado —con logros minúsculos frente a los retos existentes—, como lo hicieron otras cumbres, como Cancún y Copenhague. Este fracaso de los gobiernos —incluida su renuncia a regular al capital y a gestionar la cosa pública— ha dejado, peligrosamente, más terreno libre para que la acción privada empresarial se eleve como «solución» legítima de los problemas públicos. Muchas de estas «soluciones» se financian con fondos públicos, pero generan ganancias privadas, como ejemplifican muchos casos en el Perú.

Notas

- ¹ Investigador del Cepes. PhD en geografía, por la Universidad de Texas, en Austin. Participó en Río+20 como parte de la delegación del Consejo Internacional de Ciencias Sociales.
- ² Ver, por ejemplo: Foley, Jonathan. 2010. «Boundaries for a healthy planet», en *Scientific American*, Vol. 302, N° 4; Foley, J. A., DeFries, R., et al. 2005. «Global consequences of land use», en *Science*, Vol. 309, N° 5734; Rockstrom, Johan, Steffen, Will, et al. 2009. «A safe operating space for humanity», en *Nature*, Vol. 461, N° 7263.

«Organizaciones de la sociedad civil, activistas, indígenas, agricultores, mujeres y juventud, han expresado públicamente su insatisfacción y decepción con Río+20.

Los gobiernos han expresado una falta de compromiso para cambiar los patrones de producción y consumo que están llevando al planeta al abismo.»

actual de la gobernabilidad ambiental en el país; sin embargo, nos preguntamos si el gobierno tendrá la fortaleza para enfrentar los intereses de grandes inversionistas que priorizan la rentabilidad de sus proyectos por sobre las consideraciones ambientales o sociales. Las presiones de los grupos de poder, tanto en el ámbito nacional como internacional, serán una prueba para el gobierno, sobre todo considerando que el Estado peruano ha firmado una serie de acuerdos internacionales que otorgan a las transnacionales el derecho a reclamar millonarias indemnizaciones si alguna medida local, regional o nacional afecta su «expectativa de ganancia», lo cual, como señala Alejandra Alayza —de RedGE—, limita el desarrollo de políticas públicas, incluyendo las que buscan mejorar la gobernabilidad ambiental⁴.

Notas

- ¹ Discurso de Ollanta Humala en Río +20, en <<http://youtu.be/Ls1dBZQr8cw>>.
- ² Resolución 189-2012-PCM, en <<http://sinia.minam.gob.pe/admDocumento.php?accion=bajar&docadjunto=2912>>.
- ³ «Minam sería el único en aprobar EIA de los grandes proyectos», Gestión, 4 de julio de 2012, en <http://www.spda.org.pe/_data/archivos/20120704180937_3.pdf>; «Nuevas condiciones para las actividades extractivas», El Comercio, 3 de julio de 2012, en <http://www.spda.org.pe/_data/archivos/20120703154607_7.pdf>.
- ⁴ Alayza, Alejandra (2012). Política de atracción de inversiones y alternativas al extractivismo. RedGE, en <<http://www.redge.org.pe/sites/default/files/201206%20ALAYZA%20Politica%20Inversion%20Extractivismo.pdf>>.

El Perú sigue sin tener una política de seguridad alimentaria

Fernando Eguren

Después de un año de gobierno del presidente Ollanta Humala, ¿qué puede decirse de su política de seguridad alimentaria?

La seguridad alimentaria, el clima y la pobreza rural están ligados. Alrededor de dos tercios de la producción de alimentos de origen agrícola está en manos de pequeños productores. De ellos depende, en buena medida, la seguridad alimentaria del país. Paradójicamente, en aquellos lugares donde existe una mayor densidad de pequeña agricultura, la incidencia de la pobreza y la desnutrición infantil es grande. Para agravar la situación, la producción agrícola es fuertemente influenciada por fenómenos meteorológicos: temperaturas «anormales», lluvias y sequías, inundaciones, heladas y granizo, vendavales, etc.

¿En qué medida el gobierno ha logrado asumir desafíos tan complejos como urgentes?

Poblaciones y áreas vulnerables

Las regiones quechua (2,500-3,500 m.s.n.m.) y suni (3,500-4,000 m.s.n.m.) son las más afectadas por los fenómenos meteorológicos, y representan el 54% de los distritos del país, el 24% de la población total y el 49% de la población rural, según el censo de 2007. Son regiones con una población predominantemente campesina, habitada a una constante adaptación a las variedades climáticas y con una alta incidencia de pobreza. Dado que los ingresos (en dinero o especie) de dichos sectores sociales dependen, en buena cuenta, de una actividad agropecuaria afectada por el clima, son especialmente vulnerables a la inseguridad alimentaria.

Ahora bien, la adaptación no se da solo en las prácticas productivas, sino también mediante la diversificación de actividades económicas agrícolas y no agrícolas —y, por ende, mediante la diversificación de ingresos— de las familias campesinas, así como por las migraciones temporales o permanentes. Son prácticas muy difundidas ante situaciones adversas creadas por causas muy distintas, tanto climáticas como económicas y sociales. Los productores agrícolas más pobres y vulnerables son los campesinos que menos han diversificado



Ricardo Marapi

sus ingresos y que se dedican más a la actividad agraria¹.

Además del impacto del clima sobre la producción, también son factores importantes de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria la falta o insuficiencia de acceso a bienes públicos, entre ellos, la infraestructura vial, la energía y las telecomunicaciones.

El Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Mimdes) produjo en 2010 un *Mapa de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria*, utilizando indicadores basados en cinco variables: ingresos promedios anuales per cápita; grado de urbanización de la pobla-

ción; población en situación de no pobreza; población con acceso a agua por red pública interna y externa; y producto bruto interno de alimentos de los sectores agrícola, pecuario y pesquero. Luego de analizar el peso de cada variable, se encontró que la que más incide sobre la seguridad alimentaria fue la producción de alimentos (PBI agrícola, pecuario y pesquero). Ello da al desempeño del sector agrario y de su capacidad productiva un lugar estratégico en la determinación de la mayor o menor vulnerabilidad de la población a la inseguridad alimentaria. Pero, reiteramos, es precisamente la producción agraria la actividad económica que está entre las más afectadas por el cambio climático.

Según el Mimdes, la vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria alcanza al 47.5% de la población total peruana, y casi todos los departamentos andinos tienen niveles de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria muy altos o moderadamente altos.

Las políticas alimentarias y el cambio climático

En el Perú, gobiernos de distinta orientación han tenido políticas alimentarias, aun cuando no necesariamente respondían a visiones estratégicas o de mediano y largo plazo. En la década de 1980, se fue pasando de políticas universales (por ejemplo, subsidios o control de precios) a programas focaliza-

«No existe en la actualidad, pues, una real política de seguridad alimentaria; más aún, todavía está por definirse el organismo público que será el responsable de normar y fiscalizar el cumplimiento de tal política. El Ministerio de Agricultura (Minag) ha tomado la iniciativa para liderar el tema, pero aún no ha sido formalizada.»

dos (en beneficio de grupos específicos). En las décadas de 1990 y 2000, los gobiernos de turno suscribieron o ratificaron convenios internacionales de carácter vinculante, en los que se reconoce el derecho de la población a tener suficientes alimentos, a estar protegida contra el hambre y a que se establezca el marco legal adecuado para la debida protección de este derecho. El Acuerdo Nacional instauró, por primera vez, en su acuerdo 15, los lineamientos de una política de seguridad alimentaria, superando la limitada perspectiva de distribución de alimentos.

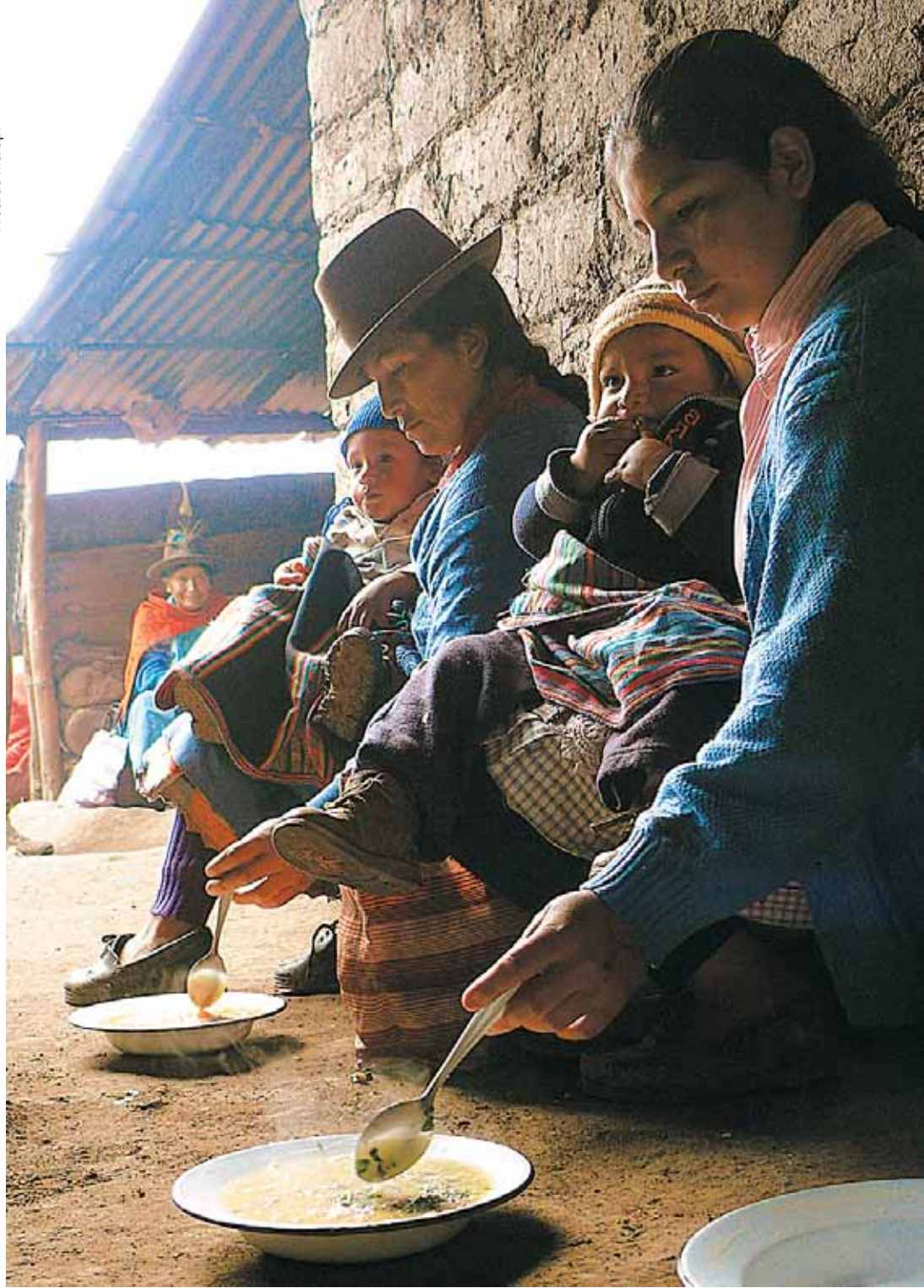
En 2004 se aprobó la Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria (ENSA), que debía regir hasta 2015, además de otros documentos orientadores relacionados, como la Estrategia Nacional de Desarrollo Rural y la Estrategia Nacional Crecer. La ENSA debía dar lugar a las Estrategias Regionales de Seguridad Alimentaria (ERSA), bajo responsabilidad de los gobiernos regionales. Sin embargo, desde su aprobación, tanto la ENSA como las ERSA presentaron limitaciones de tipo político y técnico para su funcionamiento. Para comenzar, no se dieron leyes que obligasen a los propios organismos públicos a su cumplimiento.

Un nuevo *Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional* (PSAN) 2012-2021 fue elaborado por un equipo técnico multisectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional, coordinado por la PCM, en el actual gobierno de Humala. El PSAN contiene propuestas de acciones para enfrentar los impactos del cambio climático en la seguridad alimentaria, pero después de largos meses aún está en proceso de gestión para su aprobación.

Tampoco el gobierno, hasta el momento, ha definido políticas integrales de apoyo a la pequeña agricultura; más bien, se ha continuado una política inercial a favor de la gran empresa agroexportadora.

No existe en la actualidad, pues, una real política de seguridad alimentaria; más aún, todavía está por definirse el organismo público que será el responsable de normar y fiscalizar el cumplimiento de tal política. El Ministerio de Agricultura (Minag) ha tomado la iniciativa para liderar el tema, pero aún no ha sido formalizada. En la práctica, la política de seguridad alimentaria se limita a diferentes programas de asistencia alimentaria, principalmente conducidos por el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (Midis). En el Congreso hay hasta dos proyectos de ley de seguridad alimentaria, pero apenas sí han

Ricardo Marape



merecido la atención de los parlamentarios.

Menos, todavía, hay una política que vincule la seguridad alimentaria al nuevo contexto de cambio climático. Aun cuando el Minag ha concluido la formulación de un *Plan Nacional de Gestión del Riesgo y Adaptación a los Efectos del Cambio Climático en el Sector Agrario*, que debería regir entre los años 2012 y 2021, este plan todavía no ha sido formalizado.

Si durante el primer año se ha avanzado poco, es urgente y perentorio que, al ini-

ciarse el segundo año de gobierno, este dé muestras de voluntad política para definir una política de seguridad alimentaria que tome en cuenta tanto el papel fundamental de los pequeños agricultores como los impactos del clima sobre la producción.

Nota

¹ Ver la obra colectiva —que incluye el caso del Perú—, coordinada por Emilio Klein, Políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina. Cepal/OIT/FAO. Santiago de Chile, 2010. ●

Presente y futuro de la quinua en el Perú

Gianmarco Cheng



Foto internet

El año 2013 ha sido declarado por la ONU como Año Internacional de la Quinua, pero ¿qué sabemos realmente de este grano milenario? ¿Cómo podemos contribuir a impulsar este cultivo y qué acciones se pueden tomar desde el Estado para promoverlo?

Principales características de la quinua

La quinua es uno de los alimentos más nutritivos que existen en el mundo; no por nada fue considerada por la NASA como el alimento apto para sustentar a sus astronautas en condiciones de aislamiento¹. Esto se debe a sus altos contenidos de proteínas² (13.81% a 21.9%, dependiendo de la variedad) y a ser el único alimento, en el reino vegetal, que provee todos los aminoácidos esenciales, según el estándar para la nutrición humana de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

La producción de quinua en el mundo se concentra, principalmente, en Sudamé-

rica, extendiéndose desde el sur de Colombia hasta el sur de Chile. Puede sembrarse desde el nivel del mar, en costas chilenas, hasta el altiplano compartido por Bolivia y Perú³. Estos, junto con Ecuador, son los tres países con mayor producción, pero el cultivo también se ha introducido en otras partes del mundo gracias a su gran capacidad de adaptación: Europa, Asia, Australia y Norteamérica.

La producción en el altiplano, y sobre todo en el Perú, está a cargo de pequeños productores (alrededor de sesenta mil

que poseen, por lo general, menos de 0.3 hectáreas. Según el estudio de Suca Apaza⁴, las fincas de estos están poco articuladas al mercado, lo que sugiere una producción para la subsistencia.

Tendencias de producción y mercado

Revisando las estadísticas de la FAO se puede apreciar, para el caso peruano, un aumento en la producción entre los años 2005 y 2010, acompañado de un incremento de las áreas cosechadas. Considerando que los rendimientos han sido estables en los últimos cinco años, se advierte que existe un esfuerzo para aumentar la producción y atender la creciente demanda interna y externa (ver gráfico 1).

El mercado nacional de la quinua, en 2011 —según los datos de aduanas de la página de Sunat y la información de FAO—, representa casi el 90% del destino de la producción. Esto se traduce en un consumo per cápita anual promedio de entre 1 kg a 1.3 kg, concentrados principalmente en las zonas productoras.

Por otro lado, en el mercado internacional, la quinua peruana tiene como principales compradores a Japón, Alemania, Canadá y EE.UU., país que encabeza las compras con entre el 45% y el 64% de nuestra oferta exportable de los últimos años (ver tabla).

Otro circuito comercial, y del cual no se tienen muchos datos, es el del contrabando con Bolivia: según información de algunos medios de prensa bolivianos, hasta 15,000 toneladas⁵ de quinua habrían entrado al Perú en 2011 de esta manera, lo que representa casi el 40% de la producción boliviana (se necesitarían datos más sólidos para comprobar esa afirmación).

Año	Valor FOB (US\$)	Peso neto (kg)	Valor unitario FOB (US\$)	Principales países de destino
2007	1'787,784	1'348,150	1.33	EE.UU. 60.84%
2008	5'079,427	2'096,263	2.42	EE.UU. 62.58% y Japón 8.63%
2009	7'304,730	2'711,780	2.69	EE.UU. 45.54% y Alemania 10.09%
2010	13'190,249	4'782,863	2.76	EE.UU. 64.23% y Alemania 7.96%
2011	16'800,386	5'327,737	3.15	EE.UU. 63.43% y Canadá 7.94%

Fuente: Sunat. Elaboración propia.

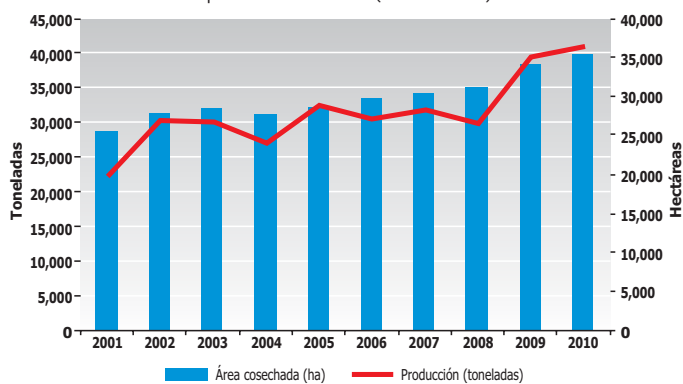
Proyecto Mercados Campesinos
Promoviendo la seguridad y soberanía
alimentaria en los mercados locales



Implicancias del año de la quinua

El objetivo principal de la celebración del Año de la Quinua —en 2013— es promocionar en el mundo el producto y sus propiedades. Es importante dinamizar las economías locales rurales a través de la exportación, pero es igualmente o más importante que los mismos peruanos reconozcamos los beneficios alimentarios de nuestra quinua y hacer uso de ella. Si nos preguntáramos qué podemos hacer para celebrar dicho año internacional, la respuesta más simple sería: que más gente consuma más quinua. Debemos empezar a revalorar nuestra riqueza, sin necesidad de que primero sea reconocida afuera.

Gráfico 1. Evolución del área cosechada y de la producción de quinua en el Perú (2001-2010)



Fuente: FAOSTATS. Elaboración propia.

Por el lado de quienes toman las decisiones, el camino es seguir impulsando el mejoramiento de las semillas, a fin de aumentar la productividad⁶, y la promoción del producto en relación con la gastronomía. Un caso exitoso de promoción del consumo es el de la papa: acciones en conjunto del Minag y del Centro Internacional de la Papa (CIP) lograron elevar el consumo anual per cápita, de este tubérculo, desde los 70 kg hasta los 80 kg actuales.

Otro tema importante es el robustecimiento de los circuitos de comercialización de los pequeños productores de quinua, no solo para las exportaciones, sino también para el consumo local, regional y nacional. Las características nutritivas de este grano pueden ser fundamentales para combatir la inseguridad alimentaria en las zonas más excluidas.

Notas

- ¹ NASA Technical paper 3422. 1983, *Quinoa: An Emerging «New» crop with potential of CELSS.*
- ² Porcentaje de proteína con referencia a sus componentes.
- ³ Rojas, W. 1998. *Análisis de la diversidad genética del germoplasma de quinua.*
- ⁴ Suca Apaza. 2008. *Competitividad de la quinua: una aplicación del modelo de Michael Porter.*
- ⁵ Ver <http://www.fao.org/agro-noticias/agro-noticias/detalle/es/?dyna_fef%5Buid%5D=142300>.
- ⁶ En 2011, INIA presentó la variedad Quinoa INIA 427, con un mejor rendimiento y resistencia a enfermedades. Luz Gómez Pando, jefa del Programa de Cereales de la UNALM, indicó a El Comercio (22/12/2011) que los rendimientos podrían pasar de 0.85 a 1.5 t/ha, a entre 2 o 3 t/ha.



Plan Vraem: Sin dinero ni objetivos claros, el fracaso podría repetirse

Paola Arica

Durante las últimas semanas, especialistas en temas de narcotráfico y lucha antiterrorista han criticado con dureza el Programa de Intervención para los Valles Apurímac, Ene y Mantaro, también conocido como el Plan Vraem 2012, que hace poco fue anunciado por el Poder Ejecutivo para incrementar la presencia del Estado a través de cuatro ejes de acción: lucha contra la pobreza, reducción de la desigualdad, persecución del tráfico de drogas y eliminación del terrorismo. La principal crítica alude a que se piensa aplicar una receta que anteriormente no ha obtenido resultados satisfactorios en el VRAE, es decir: no incorporar a la población local en la estrategia y no diferenciar el narcotráfico del terrorismo.

Una novedad es la incorporación del valle del río Mantaro, lo que significa el reconocimiento formal del Estado de que esa cuenca también recibe la influencia de las mafias del narcotráfico y del terrorismo, que han buscado expandir sus actividades aprovechando la ausencia estatal.

Otra novedad del Plan Vraem es la participación efectiva de todos los ministerios, cuyos funcionarios ejecutarán tareas sectoriales sobre pacificación y desarrollo sostenible. Hasta el momento, solo se conoce que las medidas para fomentar cultivos alternativos a la hoja de coca son construir escuelas e implementar programas sociales como Pensión 65, Cuna Más, Juntos y Qali Warma. Respecto a la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo, se sabe poco o nada.

Sigue en la siguiente página...

Durante años, la «solución» para el VRAE fue instalar 28 bases militares antiterroristas y una base policial antidrogas, cuya tarea principal fue el patrullaje y los operativos militares. Pero lo único que se consiguió fue dispersar a los grupos terroristas, para convertirlos en bandas móviles, con lo que ganaron terreno hasta la zona del Mantaro.

El Vraem en cifras

A los problemas del narcotráfico y el terrorismo hay que sumar la agudización de la pobreza y el incremento en la producción de hoja de coca. Las últimas cifras del INEI señalan que el 65% de la población del Vraem se encuentra en estado de pobreza, mientras que la pobreza extrema afecta al 26.6%. Esta última cifra triplica el promedio nacional y confirma que miles de personas no tienen acceso a los servicios básicos¹.

Respecto a la hoja de coca, hasta 2009 existían en el Vraem cerca de 16,719 hectáreas de esa planta, lo que equivalía al 53% del total de la producción nacional, base para el 60% de la cocaína elaborada en el país. Además, el Vraem tiene la mayor productividad de hoja de coca en el Perú, con cuatro toneladas métricas por hectárea y cinco o seis cosechas al año².

Las cifras causan alarma si se considera que en 1999 había solo ocho mil hectáreas dedicadas al cultivo de hoja de coca. Según cifras de la ONU, de las 330 toneladas de cocaína que el Perú produce cada año, el VRAE contribuye con 134³.

Más de lo mismo

Hasta el cierre de la presente edición, el Ejecutivo no había hecho público el Plan Vraem 2012, siendo su contenido prácticamente una incógnita. Sin embargo, pese al secretismo, los expertos consultados por *La Revista Agraria* sostienen que no significa una «vuelta de tuerca» que la distinga de otras iniciativas.

El exministro del Interior, Fernando Rospigliosi, es muy escéptico: «En el VRAE hay que acabar con Sendero Luminoso, y para ello se necesita una adecuada estrategia policial y militar. Es un error creer que el desarrollo erradicará el terrorismo. La lucha contra Sendero Luminoso y la pobreza va por caminos separados».

Hugo Cabieses, investigador de desarrollo rural y exviceministro del Minam, cuestiona que se haya ignorado a los dirigentes del VRAE al momento de elaborar el Plan Vraem: «Es una falta de respeto, pues los ministros de Estado no explican de qué trata el docu-

mento. No lo han discutido con nadie y quieren imponerlo, pese a haber sido ideado por cuatro burócratas en Lima». Y agrega: «El valle de los ríos Apurímac y Ene es importantísimo para nuestro país, y sus pobladores han puesto una cuota de sangre muy grande enfrentando al terrorismo en los ochenta y noventa. El Estado muestra una gran falta de

Para lograr la paz y el desarrollo en 2016

Rospigliosi y Cabieses coinciden en la necesidad de tener una autoridad civil. «Los políticos deberían estar al mando y los militares deberían subordinarse a los civiles. Pero al no existir políticos que asuman responsabilidades y tomen decisiones, varios milita-



Durante años la principal «solución» para el Vraem ha sido la interdicción y los operativos militares, sin tomar en cuenta la construcción de un desarrollo sostenible.

respeto al no pedir la opinión de las autoridades de esa zona».

Lo que le falta al Plan Vraem

Jaime García, especialista en temas de narcotráfico y desarrollo alternativo, dijo a *La Revista Agraria* que es fundamental el planteamiento de objetivos claros: «¿Cuántas hectáreas de hoja de coca legal se van a promover? ¿En cuánto se incrementará el volumen de producción agrícola? ¿Cuál será el crecimiento económico de la región? ¿A cuánto se reducirán la pobreza y la extrema pobreza, así como las brechas sociales en salud y educación?».

Igualmente, Cabieses considera necesario fortalecer los comités de autodefensa para hacerle frente al narcotráfico y promover actividades productivas en esos valles: «Solamente se impulsan dos productos de exportación: café y cacao. Sin embargo, hay una canasta de veinte o veinticinco productos agrícolas y al menos diez o doce actividades económicas que, si se suman, podrían brindar empleo a una cantidad significativa de personas que ahora se dedican a la producción de hoja de coca».

res se encuentran desempeñando ese rol», dijo Rospigliosi.

«Creo que el secretario técnico del Plan Vraem debe tener autonomía para gastar, lo que evitará que se pasee por los ministerios del Estado, rogando que se ejecuten obras en esas regiones», aseguró Cabieses.

La eficacia del Plan Vraem 2012 pasa por no repetir los errores del pasado. Encargar su ejecución a personas con experiencia es un primer paso. Asimismo, es necesario diferenciar el desarrollo humano, de la lucha contra el narcotráfico y de la guerra contra Sendero Luminoso. Finalmente, debe garantizarse la participación de la población de la zona para asegurar el éxito de esta nueva política.

Notas

¹ Fuente: Presidencia del Consejo de Ministros. Ver <<http://www.pcm.gob.pe/Prensa/ActividadesPCM/2012/Junio/30-06-12-a.html>>, 19 de junio de 2012.

² Balbi, Mariela. «Pobreza en el VRAE llega al 79%. Gobernabilidad y amenazas a la seguridad». Boletín Electrónico del IDEL. Lima, 2009, núm. 24.

³ Arce, Álvaro. «Nuestro valle de lágrimas». Nexos, núm. 20. Universidad de Lima. Lima, 2012. ●

Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez (eds.). Roma: FAO, 2012.



Contiene estudios nacionales, de diecisiete países de la región, sobre la dinámica de concentración de tierras, realizados por la Oficina Regional de la FAO durante el último quinquenio. Con esta iniciativa, la FAO retoma como prioridad el análisis de la dinámica de tierras como un fenómeno fundamental en los debates de política pública, debates que deben estar relacionados con la revisión de los patrones productivos, la reducción de la pobreza rural y el mejoramiento de la seguridad alimentaria.

El texto puede descargarse de <http://www.fao.org/alc/file/media/pubs/2012/mercado_tierra_alc.pdf>.



Manual para entender: La pequeña minería y la minería artesanal y los decretos legislativos vinculados a la minería ilegal. César Ipenza Peralta. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2012. Publicación que busca contribuir con

la estrategia integral orientada al ordenamiento de la actividad minera, y está dirigida a los diferentes actores vinculados con la problemática: mineros, autoridades, personas afectadas por la actividad y público en general. Este manual presenta un análisis detallado de los requisitos de la pequeña minería y la minería artesanal en el Perú, la diferencia entre la minería ilegal e informal, los contenidos de los recientes decretos legislativos de la interdicción y otros temas de interés. Puede descargarse de <http://www.spda.org.pe/_data/publicacion/20120626181802_La%20pequena%20minería.pdf>.

Guía de interpretación de la consulta previa de los pueblos indígenas (Ley N.º 29785). Juan Carlos Ruiz Molleda. Lima: Instituto de Defensa Legal, 2011.

Esta guía aprovecha el enorme potencial que ofrecen las normas y la jurisprudencia, tanto nacional como internacional, que protegen los derechos de los pueblos indígenas. Busca dar a conocer y activar estas normas, sobre todo mediante los procesos constitucionales, que son fundamentales para canalizar las demandas existentes, conseguir el respeto por los derechos de los pueblos indígenas y reducir la conflictividad actual.



Descargable desde <<http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/publicaciones/archivo16022012-135533.pdf>>.

Normas legales Normas legales Normas legales Normas legales

Gobiernos regionales
Ordenanza 007-2012-GRU/CR (22 jun.), del Gobierno Regional de Ucayali. Conforman la mesa REDD (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de bosques) en la región Ucayali.

Ordenanza 006-2012-GRU/CR (22 jun.), del Gobierno Regional de Ucayali. Se definen y aprueban como productos bandera de la Región Ucayali a los cultivos de cacao y palma aceitera.

Ordenanza 166-AREQUIPA (29 jun.), del Gobierno Regional de Arequipa. Se aprueban procedimientos y plazos para la recuperación de deudas y la titulación a parceleros de las secciones D y E del Proyecto Especial Majes Siguan I, en concordancia con los lineamientos e indicadores de rendimiento para la optimización de resultados económicos y productivos.

Ordenanza 012-2012-GRMDD/CR (7 jul.), del Gobierno Regional de Madre de Dios. Se institucionaliza el Congreso Regional de Investigación y Monitoreo Biológico en

Áreas Naturales Protegidas y Corredores de Conservación - Madre de Dios.

PCM

Mediante R.S. 200-2012-PCM (29 jun.) se crea una comisión multisectorial, adscrita a la PCM, encargada de analizar, diseñar y proponer medidas que permitan mejorar las condiciones sociales y ambientales de las poblaciones de las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del departamento de Loreto.

El D.S. 074-2012-PCM (10 jul.) declara de prioridad nacional el desarrollo económico social y la pacificación del valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro, y crea una comisión multisectorial.

Por Resolución 040-2012-PCM/SD (13 jul.) se acredita a la Municipalidad Metropolitana de Lima para la transferencia de diversas funciones en materia agraria.

Mediante R.S. 208-2012-PCM (14 jul.) se crea la Comisión Multisectorial, de Naturaleza Temporal, «Año Internacional de

la Quinoa 2013».

Agricultura

La R.M. 0224-2012-AG (4 jul.) dispone la inscripción de extensionistas campesinos Kamayoq, Yachachiq, promotores campesinos y otros extensionistas de culturas andinas, en el Registro de Proveedores de Asistencia Técnica del INIA.

Mediante R.Jef. 266-2012-ANA (4 jul.) se establecen disposiciones para la renovación de las juntas directivas de las Juntas de Usuarios y Comisiones para el periodo 2013-2015.

Por D.S. 009-2012-AG (6 jul.) se aprueban los requisitos que deberán exigir los gobiernos regionales para el otorgamiento del certificado del pequeño productor local en el procedimiento aplicado a las adquisiciones realizadas por el Pronaa.

Por R.M. 0238-2012-AG (11 jul.) se aprueban el Plan Directriz, el Programa Censal y la Cédula Censal del IV Censo Nacional Agropecuario IV, Cenagro.

Visite: www.larevistaagraria.org

¿El idioma es un elemento determinante para identificar a los pueblos indígenas?

Pedro Castillo Castañeda

Un debate que lleva años, pero que siempre es actual, gira en torno a la determinación de los *pueblos indígenas* (PPII). En el camino, se ha ido aceptando que no es posible delimitar a poblaciones tan diversas y heterogéneas en un solo concepto. El propio Convenio 169 de la OIT se cuida de no definir quiénes son PPII y, más bien, nos refiere a dos criterios (objetivo y subjetivo) para su identificación¹.

En el Perú, las diferentes denominaciones (*comunidades campesinas, nativas, pueblos originarios, comunidades ancestrales, comunidades indígenas, etc.*) trajeron consigo una serie de confusiones y distintas interpretaciones respecto a quiénes conforman los PPII del país. Sin embargo, no sin controversia, se admitía que las 6,069 comunidades campesinas y las 1,462 comunidades nativas, oficialmente reconocidas, cumplían con los elementos exigidos por el Convenio 169 para ser identificadas como tales.

se han identificado 52 pueblos indígenas: 48 de la región amazónica y 4 de la región andina (quechua, aimara, jakaru y urus).

Al respecto, es necesario señalar que dicha directiva marca un retroceso respecto al consenso alcanzado, que señala categóricamente que la lengua no es un elemento determinante para la identificación de PPII. La directiva desconoce, así, que la pérdida del idioma formó parte de un *disimulo* que empujó a la población rural para no ser estigmatizada por las personas de la ciudad, «ocul-

Igual de concluyente es el antropólogo Jaime Urrutia, quien considera que el idioma no puede ser la única variable y menos la determinante, para establecer la población indígena en un país, y propone tres elementos que deberían ser tomados en cuenta: la etnicidad, la cultura y, fundamentalmente, la autopercepción de la población como tal⁴.

La propia OIT señala también que «el idioma, el vestido y otros signos exteriores de la identidad indígena, muchas veces se han perdido involuntariamente como resultado de políticas asimilacionistas aplicadas desde la colonización. Por eso es que el Convenio 169 no exige que se hable el idioma para reconocer a un pueblo como indígena»⁵.

Lo último no deja dudas respecto al error que se ha cometido. Ciertamente, la directiva no restringe el uso de otra variable para identificar a los PPII, pero sí convierte a la lengua en una exigencia de obligatorio cumplimiento para los que quieran ser reconocidos como indígenas.

Si bien es cierto este es un proceso que recién se inicia, pero las autoridades están en la obligación de explicar con mayor detalle el contenido de esta directiva y ser categóricas en afirmar que se tomarán en cuenta otros elementos para la identificación de los PPII.

Notas

¹ *Objetivo: continuidad histórica, conexión territorial e instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintivas (retienen en parte o todas sus instituciones propias). Subjetivo: autoidentificación. Artículo 1 del Convenio 169 de la OIT.*

² Degregori, Carlos Iván. «Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia», en La Constitución de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia. FLACSO. Guatemala, 1999, pp. 176-179.

³ Grupo de Análisis para el Desarrollo (Grade). Etnicidad, pobreza y exclusión social: la situación de la población indígena urbana en Perú. Informe final. Lima, marzo de 2002, p. 12.

⁴ Tomado de Laureano del Castillo. Consultoría sobre políticas públicas referidas a los pueblos indígenas, comunidades campesinas y comunidades nativas. Defensoría del Pueblo. Lima, 2005, pp. 18-19.

⁵ Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales: un manual. OIT, Ginebra, 2003, p. 24. ●

Ricardo Marapi



Tres son los elementos que se deben tomar en cuenta para definir lo indígena: la etnicidad, la cultura y la autopercepción de la población como tal.

Posteriormente, con la aprobación de la Ley y el Reglamento del Derecho a la Consulta, se pone en duda la condición de PPII de las comunidades, situación que se acentúa con la publicación de la directiva (R.M. 202-2012-MC) que regula el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de PPII. En efecto, el numeral 7.1.5 señala que esta base incorpora dos elementos objetivos para el reconocimiento de un pueblo indígena: la lengua y las tierras comunales. Se afirma que ambos elementos, en conjunto, probarían la continuidad histórica prevista en el Convenio 169. Producto de ello, hasta el momento

tando su lengua materna hasta perderla, pero que sin embargo no los convirtió en aculturados²; es decir, no adoptaron rasgos culturales de las personas de la ciudad y mantuvieron patrones culturales que los diferenciaban de otros.

En la misma línea, Grade —en un informe para el Banco Mundial— afirmó que la pérdida del idioma formó parte de una estrategia de la población quechua para abandonar elementos de su cultura original. La negación de su idioma y la no promoción de uso entre las nuevas generaciones parecerían responder a la discriminación de la que fue objeto³.