

# DEL AGRO A LO RURAL Y LOS DESAFÍOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Fernando Eguren

Presidente del Concejo Directivo del Centro Peruano de Estudios Sociales (Cepes)

## *El agro en la visión nacional del desarrollo*

Luego de un intenso período de reformas agrarias en América del Sur —en las décadas de 1960 y 1970 las hubo en Colombia, Ecuador, Chile, Venezuela y Perú—, algunas moderadas, otras radicales, la cuestión agraria dejó de ocupar los primeros lugares en las agendas políticas. Durante las décadas siguientes, las políticas agrarias dejaron de orientarse hacia el ideal de un desarrollo nacional, en el que cumplían un papel de apoyo al crecimiento del sector manufacturero y a la expansión urbana. Después de todo, las reformas agrarias tuvieron como objetivo no solo aliviar las tensiones sociales rurales, sino ampliar el mercado interno para estimular la producción industrial y la provisión de alimentos destinada a cubrir la creciente demanda de las ciudades.

La modernización rural después de las reformas tuvo como principal impulsor —y aún lo tiene— el mercado internacional. Abandonadas las pretensiones de lograr un desarrollo nacional, el criterio orientador de la agricultura se desligó de toda búsqueda de sinergias con otros sectores de la economía doméstica —como la que hubo en el pasado—, para reducirse a la lógica microeconómica de maximización de las ganancias. Así, los esfuerzos públicos se concentran en crear las condiciones para que un número relativamente pequeño de empresas agrarias aprovechen las ventajas comparativas —suelos, climas y [contra]estaciones— y, en algunos casos, también competitivas, que ofrecen los mercados internacionales, sobre todo los del hemisferio norte. El mercado, considerado en décadas pasadas como un conjunto de mecanismos e instituciones manipulables para lograr el desarrollo nacional, se convierte en un fin: lo que no triunfa en el mercado —internacional— no merece sobrevivir. Es esta convicción interesada la que impulsó la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, y que subyace al pensamiento del autor del manifiesto «El síndrome del perro del hortelano».<sup>1</sup>

## *Los desafíos de la globalización*

Ahora bien, el proceso de globalización ha evidenciado problemas que se fueron incubando a través de los años, y que requieren respuestas que están a contracorriente con este concepto de modernización agraria.

El espíritu de la «ley de la selva» es la búsqueda del desmembramiento de las partes más comercialmente apetecibles de las tierras comunales. Casi podríamos decir, de las tierras comunales que se encuentran en las cercanías de las ciudades o en lugares que, con solo algún esfuerzo público adicional, podrían disponer de infraestructura estatal —agua potable, electricidad, seguridad policial y carreteras— o donde, probablemente, haya yacimientos mineros. Esta motivación es embellecida con conocidos argumentos, como que lo que se busca es «liberar» a los campesinos o «sacarlos de la pobreza» mediante inversiones.

A su vez, la crisis energética ha generado una gran demanda internacional —con frecuencia inducida por decisiones políticas de las que no está excluida la acción de lobbies—<sup>2</sup> de agrocombustibles —etanol y biodiésel—, lo que, por su lado, también genera problemas: monocultivo en extensas áreas, concentración de la propiedad de la tierra, uso intensivo de insumos químicos, deforestación para ampliar las áreas destinadas a la palma aceitera, desplazamiento de áreas en las que se deberían cultivar alimentos.

Podrá el lector apreciar que esta relación de temas y problemas, que son los que ocupan la agenda internacional, confluye en los espacios rurales. A diferencia de las décadas de 1960 y 1970, en las que el problema agrario se resumía prácticamente en la superación de la polarización latifundio-minifundio y en la ampliación del mercado de manufacturas hacia los espacios rurales, actualmente los espacios rurales constituyen el locus en el que convergen los grandes desafíos de la globalización.

<sup>1</sup> Artículo publicado por el presidente Alan García en *El Comercio*, 28 de octubre de 2007.

<sup>2</sup> Véase, entre otras muchas publicaciones, Runge, C. Ford, y Benjamin Senauer. «How Biofuels Could Starve the Poor». *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2007.

## La disputa por los recursos

A los ya mencionados problemas, agreguemos dos más. Por un lado, el rápido crecimiento económico de varios países en desarrollo, sobre todo de los más poblados del planeta, China e India —entre ambos suman aproximadamente 38% de la población mundial—, ha incrementado la demanda por una variedad de recursos, entre ellos los mineros y energéticos. Como resultado, hay una competencia mundial entre grandes empresas y entidades de inversiones por acceder y explotar dichos recursos, para lo cual necesitan controlar los territorios debajo de los cuales estos se encuentran. En el caso del Perú, la mayor parte de dichos territorios pertenece a comunidades campesinas y poblaciones nativas. El sesgo de las políticas oficiales en el país ha sido sistemáticamente favorable a las primeras en detrimento de las segundas. Los decretos legislativos promulgados el mes de junio, que desconocen acuerdos internacionales vinculantes, particularmente el Convenio 169 de la OIT,<sup>3</sup> no solo confirman sino acentúan este sesgo. Una muestra de esta situación es la reciente movilización de la población nativa —en pleno desarrollo mientras escribimos este artículo— en diferentes espacios de los departamentos de Amazonas, Loreto y Cusco, en contra de lo que considera la violación de sus derechos sobre los recursos naturales que constituyen su hábitat ancestral.

Por otro lado, el modelo de modernización de la agricultura peruana reposa sobre la gran agricultura de exportación, estimulada por un marco normativo favorable y por el acceso a recursos financieros, conocimiento técnico e información de mercados que le permite aprovechar las propicias condiciones naturales del país, particularmente de la costa. La mediana agricultura tiene dificultades para acceder a dichos recursos, mientras que la pequeña agricultura está en una posición de clara desventaja. Todo ello conduce a que en las zonas más dinámicas de la costa, empresas e inversionistas ejerzan una creciente presión sobre las tierras de los pequeños agricultores, revalorizadas por las perspectivas del incremento de la agricultura de exportación.

Como resultado de estas dos tendencias, en el agro peruano se va acentuando la concentración del control sobre la tierra, a lo que se suma la política de transferir a grandes inversionistas las nuevas tierras ganadas por

obras de irrigación financiadas con recursos públicos, y la conformación o ampliación de enormes empresas para la producción de insumos —particularmente caña de azúcar y palma aceitera— para agrocombustibles.

Aunque es obvio que no puede descartarse la necesidad de invertir en los espacios rurales, es difícil pensar en un modelo de crecimiento más inequitativo y excluyente, que conduce a una concentración de los ingresos y a la profundización de las injusticias sociales. Este es el marco que explica buena parte de los conflictos sociales y la baja estima de la población del interior del país por el gobierno y, en general, por las instituciones políticas, tal como lo expresan repetidamente las encuestas de opinión. Queda claro que todos los programas compensatorios —Juntos, el Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (Foncodes) y cualquier otro que se nos pueda ocurrir— son, si no inapropiados, claramente insuficientes para contrarrestar una desigualdad constantemente alimentada por la propia estructura de propiedad de los recursos y medios de producción, así como por las leyes y normas que la refuerzan. Las políticas redistributivas pueden aliviar esta desigualdad pero no resolverla, pues está anclada en la misma forma en que se organiza la economía y en las concepciones que los «decisores de políticas» tienen sobre el desarrollo económico. La confluencia de propósitos e intereses entre el poder económico y el poder político en este segundo gobierno del APRA es casi completa.

Pero resulta que con relación a estos procesos —que, como ya lo mencionamos, están vinculados directa o indirectamente a la globalización y tienen su locus principal en los espacios rurales—, surgen planteamientos y respuestas que resultan contrarios a los que se implementan en el Perú. Planteamientos y respuestas que no provienen de grupos «contestatarios» sino, como veremos, de instituciones intergubernamentales —entre ellas el Banco Mundial y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)— que cumplieron, en un pasado no lejano, un activo papel en difundir, cuando no forzar, la adopción de políticas neoliberales.

## La revalorización de la pequeña agricultura

El último Informe anual del Banco Mundial está íntegramente dedicado a la agricultura, lo que no ocurría desde 1982. En él se subraya la importancia de la pequeña agricultura para enfrentar la pobreza rural, garantizar la seguridad alimentaria y defender el medio ambiente:

<sup>3</sup> Véase el texto en <<http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/lima/publ/conv-169/convenio.shtml>>.

«En los países urbanizados, que comprenden casi toda América Latina y gran parte de Europa y Asia central —leemos en el informe— la agricultura puede ayudar a reducir la pobreza rural que aún persiste, si los pequeños agricultores se convierten en proveedores de los mercados modernos de alimentos, si se generan buenos empleos en la agricultura y la agroindustria y se introducen mercados para los servicios ambientales». Pero para que ello ocurra, «hace falta la mano visible del Estado en la tarea de brindar servicios públicos esenciales, mejorar el clima para la inversión, regular la ordenación de los recursos naturales y garantizar la obtención de resultados sociales deseables».

En el caso específico del Perú, ninguna de las inversiones de origen privado en la agricultura moderna se destina a proveer alimentos a la población nacional, sino que está íntegramente orientada a la exportación, y solo la producción marginal que no califica para los mercados externos se queda en el país. La otra gran inversión privada en marcha es la destinada a los agrocombustibles: el área prevista para la producción de caña de azúcar para etanol y de palma aceitera para biodiésel es, por lo menos, similar al área total dedicada hoy día a cultivos de exportación no tradicional. En contraste, el íntegro de la producción agraria destinada a alimentar a la población peruana proviene de medianos y, sobre todo, pequeños agricultores. Es hacia este sector mayoritario de productores hacia donde «la mano visible del Estado» debería orientarse.

El apoyo a la pequeña agricultura es también la manera más eficaz de combatir la pobreza rural que, como se sabe, en el Perú aqueja a cerca de las tres cuartas partes de la población rural. Con referencia a este punto, afirma el Informe que «más del 80% de la disminución de la pobreza rural [en el mundo] puede atribuirse a que las condiciones en las zonas rurales han mejorado, y no a que los pobres han abandonado esas áreas. En consecuencia, y a pesar de la impresión general, la migración a las ciudades no ha sido el principal instrumento para la reducción de la pobreza en las zonas rurales (y en el mundo)». En el caso de América Latina, se calcula que el crecimiento total originado en la agricultura fue 2,7 veces más eficaz en reducir la pobreza que el crecimiento generado en otros ámbitos. En síntesis, la intervención de la «mano visible del Estado» en apoyo a la pequeña agricultura es un medio eficaz para hacer retroceder la pobreza rural.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Obra citada, p. 5.

Para que haya un crecimiento del agro orientado a enfrentar la pobreza y a mejorar la seguridad alimentaria, entre otras cosas es «necesario mejorar la disponibilidad de activos de los pobres de las zonas rurales», pues estos se pueden ver contrarrestados «por el crecimiento de la población, la degradación ambiental, la expropiación que realizan los intereses dominantes y el favoritismo social en las políticas y en la asignación de bienes públicos».<sup>5</sup> A diferencia de las dos primeras amenazas, que son procesos complejos que llevan una gran inercia, las dos últimas son rasgos que caracterizan la alianza económico-política a la que hemos hecho referencia.

Si la pequeña agricultura es esencial para combatir la pobreza, también lo es para mantener la biodiversidad. Según la FAO, «la pequeña agricultura es el principal agente guardián de la biodiversidad y su tarea es asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos naturales y el entorno productivo».<sup>6</sup> También lo es para enfrentar la amenaza del hambre y los efectos adversos del cambio climático y de la bioenergía, como se ha reconocido en la Conferencia Mundial convocada por la FAO en junio pasado para que los gobiernos tomen acuerdos sobre esos temas. En la Declaración Final se lee:

Instamos a los gobiernos a asignar una prioridad apropiada a los sectores agrícola, forestal y pesquero con el fin de crear oportunidades que permitan a los agricultores y pescadores en pequeña escala del mundo, entre ellos los pueblos indígenas y en particular en zonas vulnerables, la participación y la obtención de beneficios de los mecanismos financieros y flujos de inversión destinados a prestar apoyo ante la adaptación, la mitigación y el desarrollo, transferencia y difusión de tecnología en relación con el cambio climático.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> Obra citada, p. 7.

<sup>6</sup> «La pequeña agricultura al rescate de la biodiversidad». Disponible en <<http://www.fao.org/regional/LAmerica/dma/dma2004/jime-nez.htm>>.

<sup>7</sup> Declaración de la Conferencia de Alto Nivel sobre la Seguridad Alimentaria Mundial: Los Desafíos del Cambio Climático y la Bioenergía. Roma, junio de 2008. Disponible en <[http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-S.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/foodclimate/HLCdocs/declaration-S.pdf)>.

## El gobierno y los compromisos internacionales

El gobierno peruano firmó esta declaración, como tantos otros documentos internacionales que protegen a los sectores sociales más vulnerables y al medio ambiente. Algunos de ellos constituyen un compromiso moral; otros son acuerdos vinculantes, como la ya mencionada Convención 169 de la OIT. Pero la práctica está demostrando que ni el compromiso moral ni los acuerdos que son leyes son suficientes para que el Estado limite y encauce los intereses de los grandes inversionistas con el fin de que sean compatibles con un desarrollo socioeconómicamente inclusivo, equitativo y sostenible del país. Cabe mencionar que, en mucho, la responsabilidad también alcanza a los gobiernos regionales.

Queda abierta la pregunta de si los temores expresados por los organismos internacionales sobre, por un lado, las condiciones ambientales y, por otro, la persistencia de la pobreza —agravada por la elevación de los precios de los alimentos— son suficientes para cambiar su propio comportamiento y para influir en los gobiernos —en particular en el nuestro— para que reorienten sus políticas dirigidas a los espacios rurales. En el pasado, esos organismos influyeron decisivamente en imponer las políticas neoliberales que agravaron los problemas mencionados al inicio. Un mínimo acto de contrición debería llevarlos a que hoy ejerzan su influencia para que los gobiernos redefinan esas políticas. ■



La Comisión de Coordinación de Asuntos Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, encargada de la organización de las actividades relacionadas con la Cumbre ALC-UE, el Foro de Cooperación APEC y el cambio climático, lo invita a participar en las siguientes actividades:

### Jornadas Cambio Climático

3ra. Jornada del Foro Internacional de Cambio Climático  
"Cambio Climático: Océanos y Glaciares"  
Fecha: 26 de septiembre  
Lugar: Auditorio de Derecho  
Hora: 6 a 9 p.m.

### Jornada Especial del Foro Internacional de Cambio Climático

"Día sin auto"  
Fecha: 22 de septiembre  
Lugar: Auditorio de Derecho  
Hora: 6 a 9 p.m.

### Seminario Internacional APEC

"América Latina y Asia en el regionalismo de APEC"  
Fecha: 9 de Octubre  
Lugar: Auditorio de Ciencias Sociales  
Hora: A partir de las 8:30 a.m.

### Semana Cultural de la India

Fecha: Del 22 al 24 de septiembre  
Lugar: Auditorio de Humanidades  
Hora: De 12 a 2 p.m.

### Ingreso libre, con capacidad limitada

Mayor información:  
La Comisión de Asuntos Internacionales  
Teléfono: (51 1) 626-2000 anexo 4080  
Correo electrónico: ccasuntosinternacionales@pucp.edu.pe



PONTIFICIA  
UNIVERSIDAD  
CATÓLICA  
DEL PERÚ

[www.pucp.edu.pe/climadecambios](http://www.pucp.edu.pe/climadecambios)