



Esfuerzos de la sociedad civil por atender a la agricultura familiar

Laureano del Castillo¹¹⁵

Una de las características principales de la agricultura peruana es estar constituida fundamentalmente por pequeños agricultores, que depende de la mano de obra mayormente familiar, tanto de hombres como de mujeres y conocida ahora como agricultura familiar (AF). Los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario (IV Cenagro), realizado en 2012, así lo confirman: el 99.4 % de las unidades agropecuarias son conducidas por personas naturales (campesinos, agricultores o familias) que conducen pequeñas parcelas y minifundios (el 82 % del total de las unidades agropecuarias tiene menos de 5 ha).

Funcionarios del Ministerio de Agricultura y Riego indican que la AF es responsable de la producción del 70% de los alimentos de origen agropecuario en nuestro país. El actual brillo de nuestra gastronomía se sustenta sobre todo en la variedad de la producción de los agricultores familiares, como reconocen destacados representantes, entre ellos Gastón Acurio. En este sentido, los agricultores familiares son los guardianes de nuestra agrobiodiversidad y también exponentes de nuestra riqueza cultural.

A pesar de esos indudables aportes, la gran mayoría de quienes integran la AF se encuentra privada de los beneficios de nuestro crecimiento económico. La pobreza, que se ha reducido en estos años, sin embargo en las zonas rurales se mantiene igual e, incluso, en algunas provincias como San Martín y Madre de Dios, se ha incrementado¹¹⁶. La razón para ello sigue siendo la limitación de sus recursos

tierra y agua, el bajo acceso al crédito agrario, su baja rentabilidad y, sobre todo, la ausencia de políticas para impulsar su desarrollo integral. Por el contrario, desde hace más de veinte años, las políticas agrarias vienen privilegiando al llamado sector moderno de la agricultura, la gran empresa agraria, dedicada sobre todo a la exportación.

La Semana de la AF 2014

El debilitamiento de las instituciones y de las organizaciones, resultado de los duros años de la violencia, así como de la política del gobierno de Alberto Fujimori, afectó también fuertemente a las organizaciones agrarias y campesinas. No obstante, el reconocimiento y valoración de la AF motivó en años recientes la movilización de distintas instituciones y la conformación de redes y plataformas comprometidas con el objetivo de cambiar esa situación.

En ese esfuerzo conjunto cabe destacar la iniciativa de la Plataforma Nacional por la Agricultura Peruana (PAF-Perú), constituida a fines de 2013. La peculiaridad de la PAF-Perú es de haber reunido a cinco redes: la Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro), la Alianza de Organizaciones Agrarias, el Colectivo Perú por la Seguridad Alimentaria con Soberanía y el Consorcio Agroecológico del Perú. Así, la PAF-Perú llegó a congregarse a más de 25 organizaciones, entre organizaciones intermedias y de base. A ellas se sumó el apoyo de la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COECCI), que desde tiempo atrás había conformado un grupo de trabajo sobre la AF, que viene aportando con reflexiones

115 Director Ejecutivo del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)

116 ENAHO 2012 - 2013.



El apoyo de COEECI fue fundamental no solo para impulsar la concreción de ese evento, sino también para su posterior difusión, mediante videos y una publicación que resumía las jornadas de esa semana, valiosos insumos para seguir tratando de influenciar en las autoridades públicas.

y documentos sobre la importancia de ese sector de la agricultura. Igualmente, la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (ILC, por sus siglas en inglés) apoyó esta iniciativa, a través de la Plataforma para una Gobernanza Responsable de la Tierra.

En particular, la PAF-Perú logró marcar un hito con la realización, en junio de 2014, de la Semana de la Agricultura Familiar en Lima. Durante tres días, se realizaron exposiciones y discusiones sobre la realidad e importancia de la AF en el país, que se complementaron con una feria agropecuaria. Tal vez lo más trascendente de esas jornadas fue el panel en el que representantes de las organizaciones agrarias, de la academia, de las organizaciones intergubernamentales, la FAO y el Ministerio de Agricultura, se reunieron para intercambiar opiniones respecto de las necesidades de la AF y los compromisos que cada una de ellas consideraba en torno a la misma. Se abrió así una importante puerta para un diálogo alturado, algo que se reclamaba insistentemente desde tiempo atrás.

El apoyo de COEECI fue fundamental no solo para impulsar la concreción de ese

evento, sino también para su posterior difusión, mediante videos y una publicación que resumía las jornadas de esa semana, valiosos insumos para seguir tratando de influenciar en las autoridades públicas.

Incidencia política

Pero el recuento de lo logrado sería muy limitado si nos quedáramos solo con los resultados de la semana de la AF. En realidad, las coordinaciones entre las distintas organizaciones que apoyan a la AF venían desde tiempo atrás. En efecto, la aprobación del proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria por parte del Congreso en los primeros días de noviembre de 2015, y de la Ley de Promoción y Apoyo de la Agricultura Familiar (promulgada el 3 de noviembre del 2015), fue fruto de un perseverante trabajo de las organizaciones, sobre todo del Colectivo Perú por la Seguridad Alimentaria con Soberanía, participando en talleres, reuniones con comisiones del Congreso, difundiendo información, pronunciamientos, interviniendo en la elaboración de los proyectos, entre otras actividades, para lograr así su aprobación.

Implicó un trabajo arduo y diversas dificultades, y el mejor ejemplo de ello es que, al momento de escribirse estas líneas, la Ley de Seguridad Alimentaria aún debe ser debatida en el Congreso¹¹⁷ y se espera que lo hagan en la actual legislatura, para luego ser promulgada por el Poder Ejecutivo, el último paso formal

117 A la fecha de hoy, la propuesta de ley está a la espera de una segunda votación del pleno del Congreso, pues Martha Chávez volvió a presentar una reconsideración, luego de su aprobación en noviembre 2015.



para consagrar una ley y ordenar su publicación, con lo que se cerraría un largo proceso iniciado en 2011, cuando se presentó un proyecto de Ley de Seguridad y Soberanía Alimentaria¹¹⁸.

El proyecto aprobado tiene un antecedente en el dictamen que consolidaba diez proyectos de ley presentados por diferentes parlamentarios, y que fue aprobado por el Pleno del Congreso en diciembre de 2013. En esa oportunidad, la congresista Martha Chávez planteó una reconsideración a la votación, con el argumento que se requería de una votación calificada para ser aprobada, por implicar una modificación a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Su solicitud fue declarada improcedente, lo que dio lugar a un nuevo argumento: esta vez afectaba la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo. En junio de 2014, el Pleno del Congreso volvió a rechazar su pedido, y se acordó que se remita al Poder Ejecutivo para la firma del Presidente de la República, pero el proyecto fue archivado por el Consejo Directivo del Congreso¹¹⁹.

Ante esta situación, la congresista Claudia Coari presentó un nuevo proyecto de Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, iniciativa a la que se sumaron

otros cuatro proyectos de ley. Mucho más breve que el aprobado por el Congreso en diciembre de 2013, este nuevo proyecto ha recogido los comentarios y sugerencias de diferentes entidades públicas y, sobre todo, se han subsanado los aspectos relacionados a los gobiernos regionales y a la Defensoría del Pueblo, que fueron objetados en el proyecto del 2013. Tras numerosas postergaciones, finalmente, fue aprobado por el Congreso el 11 de noviembre de 2015. Se esperaba su promulgación en la víspera del inicio del VI Foro de Parlamentarios contra el Hambre, realizado en Lima entre el 15 y el 17 de noviembre, pero ello no se logró.

De otro lado, a través de las redes que conforman la PAF-Perú, se tuvo participación en la revisión y elaboración de la nueva Estrategia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2013-2021, aprobada el 28 de diciembre de 2013 (mediante el Decreto Supremo N° 021-2013-MINAGRI), que derogó la anterior Estrategia Nacional 2004-2015. Allí se establece como su objetivo general: "Garantizar que la población logre satisfacer, en todo momento, sus requerimientos nutricionales".

Un año y medio después, en junio de 2015, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2015-MINAGRI, por el que se aprobó el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2015-2021. En él se dispone que la implementación de este Plan "estará a cargo de las entidades mencionadas en dicho documento, en el ámbito de sus respectivas competencias".

Complementando estos instrumentos de política, también en junio de 2015,

118 Como antecedentes cabe mencionar la iniciativa de la bancada de Unidad Nacional, en 2006 de un proyecto de Ley del derecho a una alimentación adecuada, y en 2009 del proyecto de Ley de seguridad alimentaria, presentado por el Partido Aprista.

119 Fernando Eguren comenta: "En un hecho insólito, el oficial mayor desestima tres votaciones del Pleno (una votación a favor de la ley y dos rechazos a la reconsideración), recomienda el archivamiento y el Consejo Directivo del Congreso aprueba dicha recomendación". "Congreso: inexplicables contradicciones sobre la seguridad alimentaria", *La Revista Agraria*, N° 168, Lima, CEPES, 2014, pág. 13.



se publicó el Decreto Supremo N° 009-2015-MINAGRI, que aprobó la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021. El documento recoge la propuesta elaborada por la Comisión Multi-sectorial de Naturaleza Temporal denominada “Comisión Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014” (AIAF), que fuera creada por Resolución Suprema N° 121-2014-PCM, la que fue adscrita al Ministerio de Agricultura y Riego y que contó con la participación de representantes de la sociedad civil.

El objetivo general de la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021 es “orientar y organizar la intervención integral del Estado a favor del logro de resultados en los agricultores y agricultoras familiares, sobre la base del uso sostenible de los recursos naturales y en el marco de los procesos de desarrollo e inclusión social en beneficio de la población rural”. Contempla tres objetivos específicos: promover el acceso oportuno y equitativo y de calidad de los agricultores y agricultoras familiares a factores de producción; fortalecer la gestión de conocimientos y capacidades a fin de garantizar la sostenibilidad de las oportunidades de desarrollo de los agricultores y agricultoras familiares, y articular una institucionalidad nacional regional y local a favor del logro de resultados de la agricultura familiar.

Como veremos más adelante, logrados estos valiosos instrumentos, el reto es pasar de las declaraciones y principios contenidos en ellos a prácticas y políticas que se apliquen plenamente. En tal sentido, puede repetirse la frase de que en estos esfuerzos “unos son de cal y otros son de arena”.

Un claro ejemplo de esto es la aprobación en setiembre de 2011 (al inicio de este gobierno) de la celebrada Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas en aplicación del Convenio 169 de la OIT y su reglamentación. El enorme esfuerzo desplegado desde 2009, luego de los lamentables sucesos de Bagua, para contar con una legislación que permitiera la aplicación del derecho a la consulta previa, fue invalidado con la aprobación del reglamento de dicha Ley. El resultado es que el Perú es uno de los pocos países que cuenta con una Ley de Consulta Previa a los pueblos indígenas, pero que apenas se ha usado, pues, entre otras razones, el Estado peruano aplica cuestionables argumentos para desconocer la condición indígena de las comunidades campesinas y nativas.

Impacto logrado

Ciertamente que las leyes por sí solas no cambian las realidades, pero hay que reconocer que brindan algunos puntos de apoyo para lograr reales avances. Ese pensamiento es el que motiva a las organizaciones de la sociedad civil a seguir participando en los espacios que se abren para colaborar en la elaboración de normas y de instrumentos de política pública.

Sin embargo, hay que ser conscientes que en muchos casos se requiere afinar esas herramientas, precisando responsabilidades de los diferentes niveles del Estado, evitando duplicidades y vacíos. Pero, sobre todo, se necesita que en las leyes, planes y estrategias, se dote de presupuestos adecuados a los órganos del Estado o a



Contribución de la cooperación internacional y de la sociedad civil al desarrollo del Perú

los espacios en los cuales participe la sociedad civil, para que puedan asumir las funciones requeridas; de lo contrario, se genera expectativas en la población que luego se convierten en desilusión y más adelante en desconfianza. Eso es algo que debe seguirse trabajando para que las normas e instrumentos de política realmente beneficien a sus destinatarios, los agricultores y campesinos.

Tampoco puede dejar de señalarse que para que dichos instrumentos logren el impacto deseado, se necesita que los destinatarios los conozcan. De poco sirve tener una norma que consagra un derecho, un beneficio o un mecanismo promocional, si aquellos a los que van destinados no tienen conocimiento de ellos. En tal sentido, debe exigirse a los órganos del Estado (Congreso, ministerios, entidades públicas en general) que no se limiten a aprobar normas, sino que hagan esfuerzos para su divulgación. Para ello no pueden invocar falta de recursos, pues de haber voluntad las organizaciones de la sociedad civil pueden contribuir a esta difusión.

Retos

Aunque a menudo no se toma en cuenta, es necesario señalar la importancia de una coordinación interinstitucional, que involucre a los diferentes niveles del Estado (nacional, regional y local), así como a los distintos sectores en la atención a la agricultura familiar. Sin esa coordinación es poco lo que se puede lograr en términos de una adecuada implementación de las medidas aprobadas. Es claro,

entonces, que la promoción de la AF no es una tarea exclusiva del Ministerio de Agricultura y Riego.

Uno de los retos inmediatos para la sociedad civil, con respecto a la agricultura familiar, es conseguir la reglamentación de la ley, actualmente en consulta. Sin un reglamento aprobado, simplemente la ley no puede aplicarse. Esta es la situación actual de la Ley de Promoción de la Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, que a la fecha (luego de dos años y medio) aún no se reglamenta.

Otro riesgo es que, al igual que sucedió con la Ley de Consulta Previa y otras, el reglamento elaborado por el Poder Ejecutivo modifique aspectos sustantivos de la ley, haciéndola inoperante. En esto, el rol de las organizaciones de la sociedad civil es importante, en términos de la vigilancia que hay que ejercer a los proyectos de reglamento que circulen previamente a su aprobación, de modo de poder influir para su mejora.

El reto mayor, sin embargo, es el tener que lidiar con el desinterés de la mayor parte de nuestra sociedad, principalmente asentada en las ciudades, por lo que sucede en el campo. En tal sentido, los esfuerzos por incidir políticamente en las autoridades, tratando de neutralizar los poderes fácticos, como de las grandes empresas agroexportadoras, productoras de biocombustibles, de actividades extractivas, tendrán que intensificarse para lograr sensibilizar a una población que no se interesa mayormente por los productores del campo.