

**UN BREVE ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA AGROECOLÓGICA
Y DE SEGURIDAD ALIMENTARIA A LOS PLANTEAMIENTOS DE LA
POLÍTICA NACIONAL AGRARIA DEL PERÚ (2021-2030)**

Julio Prudencio B.

(La Paz, 21 de octubre del 2021)

(Resumen de la exposición el seminario web del Centro Bartolomé de las Casas)

ANTECEDENTES

El Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de las Casas (CBC) fue fundado en 1974 por un grupo de dominicos de Toulouse con la misión de “investigar para comprender, valorar y promover la complejidad del universo andino”, pretendiendo, con ello, el acompañamiento de la autodeterminación de los pueblos andinos. Hasta la actualidad, su quehacer diario se ha enfocado en fomentar la investigación y la educación para una sociedad democrática e intercultural.

Los objetivos estratégicos del CBC son: 1) Construcción consensuada de propuestas de gestión democrática, participativa y sostenible del desarrollo territorial. 2) La construcción de gobernanza de los recursos naturales, basado en la inclusión, la sostenibilidad, la justicia social, el diálogo intercultural y la equidad de género.

Teniendo como uno de sus ejes estratégicos de trabajo para la consecución de estos objetivos, el de Agroecología, Soberanía Alimentaria y Agricultura Familiar, cuyo fin es promover un enfoque sistémico como alternativa para crear condiciones hacia la sostenibilidad en la producción, transformación y el consumo saludable de alimentos. Así como difundir una forma de vida alternativa ante un escenario global hegemonizado por grandes corporaciones promotoras del uso de insumos en base a energía fósil y de un consumismo dispendioso, contaminante, ineficiente e insalubre. En este sentido, el CBC es parte de las iniciativas del Seminario Andino-Amazónico de Agroecología y Soberanía Alimentaria y el Observatorio de Agua, Agroecología y Soberanía Alimentaria (QAWARISUN), como espacios para la generación de reflexión, construcción y difusión del conocimiento en estos temas, así como para la incidencia social y política.

En el marco de las políticas públicas nacionales referidas al sector agricultura, en julio de este año el gobierno nacional aprobó la Política Nacional Agraria 2021-2030 (PNA), que tiene como objetivo impulsar el desarrollo agrario y rural del país, lo que incluye su incidencia en las actividades de agricultura, ganadería, acuicultura, agroindustria y la explotación forestal sostenible. Esta política se encuentra en concordancia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2021 y la Visión del Perú al 2050.

Asimismo, en el marco del nuevo gobierno, se ha anunciado el proceso de Implementación de la II Reforma Agraria (II-RA), iniciativa que en este momento se encuentra en etapa de elaboración de su plan de acción a través del “Grupo de Trabajo Sectorial para el desarrollo del sector agrario y de riego en el marco de la II Reforma Agraria”, el cual está conformado por autoridades y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego, representantes de gremios representativos de la agricultura familiar y otras entidades afines del sector público y el sector privado en general. Preliminarmente, a través de medios y eventos públicos se ha anunciado que esta reforma consta de nueve ejes de trabajo, aunque otras publicaciones e intervenciones hacen referencia a cinco ejes de trabajo o lineamientos.

Ante la PNA aprobada, estamos iniciando un proceso para analizar la misma desde un enfoque agroecológico y de soberanía alimentaria, teniendo en cuenta los contenidos y

las estrategias de implementación que tenga. Asimismo, evaluar si la II-RA se implementará en concordancia con la PNA o si significa una disrupción frente al marco de la PNA, incorporando un cambio sustancial en el enfoque de la política agraria nacional.

Como una de las primeras acciones de este proceso requerimos del análisis, comentarios y propuestas de mejora a la PNA desde una perspectiva agroecológica y de soberanía alimentaria, realizadas por especialistas en la temática, incorporando también la referencia a la vinculación con la II-RA. Los presentes Términos de Referencias (TdR) definen los lineamientos para este requerimiento.

Objetivo

Disponer de un documento referencial elaborado por el consultor donde plasme desde un análisis crítico, los elementos relevantes y útiles, y las omisiones fundamentales de la PNA, desde un enfoque agroecológico y de soberanía alimentaria, teniendo en cuenta los contenidos y las estrategias de implementación de la misma, incorporando también referencias a la vinculación de la II-RA a la PNA. A partir de ese análisis, el consultor planteará propuestas, alineadas al enfoque, para la mejora de la PNA.

Los aportes del consultor/consultora incluirán comentarios y sugerencias sobre las estrategias de implementación de la política desde un enfoque de gobernanza, identificar elementos estratégicos en el seguimiento de la implementación en alianza con la sociedad civil, así como propuestas de elementos de debate en la política para la incidencia en tomadores de decisiones.

EXPOSICIÓN

LA POLÍTICA NACIONAL AGRARIA DEL PERÚ 2021-2030

(Un breve análisis desde la perspectiva agroecológica y de seguridad alimentaria)

Se analizó en detalle el Decreto Supremo 017-2021 MIDAGRÍ en términos de la exposición de motivos, análisis de la constitucionalidad y legalidad de la propuesta, análisis de la problemática, análisis de las disposiciones contenidas en la propuesta, así como los objetivos principales (y la serie de lineamientos que éstas contienen) y la metodología para la elaboración de la PNA 2021-2030.

Asimismo, se analizó la PNA planteada y desarrollada con más detalle por la Dirección General de Políticas Agrarias del Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego (julio 2021).

1. La PNA 2021-2030

La PNA parte del postulado de que el problema principal en el Perú es *el bajo nivel de desarrollo competitivo agrario* atribuido a 3 causas:

- i) Baja integración vertical en las cadenas de valor (limitado acceso a la cadena de valor, a generar valor económico y acceso a la información),

- ii) Alta proporción de productores agrarios familiares en el nivel de subsistencia (con limitaciones de acceso a la cadena de valor, limitada capacidad de generar valor y limitados conocimientos)
- iii) Inadecuado manejo de los recursos naturales (suelo, bosque, agua) en la producción agraria (limitado acceso a los RRNN de producción, inadecuadas prácticas para el aprovechamiento sostenible y limitada administración de los RRNN)

Efectos. El inadecuado manejo de los anteriores aspectos repercute en los bajos rendimientos productivos, con una serie de efectos como los Limitados medios de vida del productor agrario; Incremento de productores agrarios familiares de subsistencia; Elevada degradación de los RRNN de la producción, con un efecto final: limitado desarrollo económico, social y cultural del productor agrario.

Oportunidades.

- . Se incrementa la población mundial y la de América Latina
- . Se incrementará la demanda de alimentos
- . Se incrementarán las exportaciones tradicionales (impulsadas con el crecimiento de productos con alto valor agregado)
- . El cambio climático llevará a una expansión de cultivos en nuevos pisos ecológicos.

Riesgos.

- . Volatilidad de los precios de los alimentos
- . Aprovechamiento insuficiente y no sostenible de los RRNN y la biodiversidad
- . Habrá mayor demanda de alimentos (parten del supuesto de que se incrementarán los ingresos económicos familiares)
- . Amenazas de desaparecer los árboles de la Amazonía, y generará mayores incendios, plagas y rupturas de redes comerciales y afectará el rendimiento productivo del Perú

Objetivos prioritarios.

Se plantean 3 Objetivos prioritarios, cada uno de los cuales con sus respectivos Lineamientos (en total 13), su Denominación del servicio y una Descripción detallada de cada uno de ellos (entre otros aspectos). Esos objetivos son:

1. Incrementar el nivel de integración vertical de los productores agrarios en la cadena de valor.
2. Reducir la proporción de los productores agrarios familiares en el nivel de subsistencia.
3. Mejorar el manejo de los recursos naturales para la producción agraria sostenible.

Aparte de estos aspectos, el PNA presenta una serie de otros aspectos como un Diagnóstico de la situación, un árbol de problemas (con tendencias sociales, económicas, políticas ambientales y tecnológicas), algunos breves planteamientos para el Seguimiento y Evaluación; la participación de los gobiernos regionales y locales; y un análisis del beneficio esperado para los productores agropecuarios.

2. Limitaciones en el planteamiento de la PNA

La PNA presenta varios temas que son insuficientemente analizados, abordados y explicitados, y que son muy importantes a considerar o plantear en un Plan Nacional.

. Las extensiones de propiedad de las tierras. Según la misma PNA, la mayoría de las Unidades Productivas Agropecuarias del Perú poseen pocas tierras (según el CNA 2022, el 80% de las UPA poseen (-) de 5 has cada una). A pesar de que la PNA plantea que habrá saneamiento de la propiedad agraria (OP 3 Mejorar el manejo de los RRNN; 3.1. incrementar el acceso a los recursos naturales de producción), no se plantea nada respecto a la redistribución de tierras aptas para la agricultura.

. Esta insuficientemente abordado y analizado el tema de la alimentación/malnutrición ya que a pesar de que ha disminuido la extrema pobreza y la desnutrición en los últimos años en el Perú, todavía hay estratos poblacionales que tienen desnutrición crónica (el 19.5% de los niños menores de 5 años) y sobrepeso (el 54 % tiene sobrepeso y de ese total, el 18% tiene obesidad); aspectos que seguramente se ha incrementado en los últimos meses (por la crisis debido al COVID).

. La propuesta del PNA plantea acertadamente que se debe incrementar el rendimiento productivo de los cultivos y para eso plantea una serie de medidas (mejorar el financiamiento, incrementar las capacidades técnicas, incrementar el acceso a los insumos de calidad entre otros). Sin embargo, no describe que a través de la agroecología se logran rendimientos productivos más elevados que con la agricultura convencional (supera en productividad por unidad de superficie); además de generar efectos positivos en la conservación del medio ambiente y en el manejo de la biodiversidad.

. El análisis respecto a los precios agrícolas es en la PNA muy limitado, escasamente analizado y tangencialmente mencionado; es decir que no se plantea una política clara sobre los precios de los productos agrícolas generados por las economías de subsistencia y que son de consumo básico del conjunto de la población.

3. Ausencias

. La PNA no analiza ni plantea nada en el tema de las semillas de los alimentos, base fundamental en la producción agrícola, pero sobre todo en la seguridad alimentaria nutricional y en la soberanía alimentaria de un país.

. Tampoco existe un tratamiento específico y en profundidad sobre la biodiversidad, que es muy rica en el Perú.

Ambos aspectos son fundamentales para la seguridad alimentaria y la soberanía alimentaria del Perú.

. Debe haber en la PNA un fomento explícito a la agroecología hasta lograr que los movimientos ecológicos sean un actor político importante. Si bien los movimientos agroecológicos en el Perú forman parte de un movimiento global/mundial (ahí es donde radica su fuerza actual), tiene que fortalecerse más hasta lograr ser un actor político social importante.

. No hay una prioridad política clara hacia la alimentación, la nutrición (y salud) y el cambio climático (que son dos factores importantes en este momento que estamos atravesando el COVID y el calentamiento global mundial).

. La PNA debe expresar y concretar el deseo del presidente Castillo (3-X-2021 Cusco) referente al inicio de la 2da. Reforma Agraria. “La reforma de la tenencia de la tierra es un elemento clave para el desarrollo rural del Perú”. El PNA no expresa esa voluntad política del presidente Castillo que se dirige básicamente a un sector de la población rural, a la población postergada por la lógica del mercado y que produce básicamente para el abastecimiento alimentario nacional.

. No está clara la participación de los ciudadanos en el proceso planteado en la PNA. ¿Cómo participarán los productores, los comerciantes, consumidores y demás integrantes de los sistemas productivos y alimentarios en las decisiones que se adopten garantizando así el debido consenso político? ¿Cómo participarán los pueblos Indígenas de la Amazonía peruana? ¿Cómo se implementará y respetarán las decisiones asumidas por los PI?

. En el diagnóstico de la PNA hay una ausencia de análisis sobre lo que es el agronegocio y los impactos ambientales y socioeconómicos que genera (en términos generales, destruye ecosistemas, mata la biodiversidad, genera erosión y degradación de suelos, contamina el agua, control monopólico de las agroexportaciones, desplaza a los pueblos indígenas, sustituye los bosques por monocultivos). Parece que en el Perú no hay el agronegocio, no hay el agroextractivismo.

. La PNA plantea como una oportunidad, el incremento de la población mundial y de ALT, pues generaran una gran demanda de alimentos. Sin embargo, no plantea que esa es una gran oportunidad para la rica biodiversidad que tiene el Perú, que además lograría mayor seguridad y soberanía alimentaria.

4. Aportes y sugerencias

. El tema de las semillas es importante ya que es la base de todo el sistema agroalimentario. Es fundamental en la agroecología y también en el sustento alimentario pues garantiza nuestra supervivencia con alimentos sanos y nutritivos, se adaptan al medio ambiente, contribuyen al enfriamiento del planeta y constituyen el poder que tienen los pueblos y comunidades ya que con ellos se decide qué producir, cuánto, como y cuando (= soberanía alimentaria).

Para ello, hay que recuperar y conservar las semillas, multiplicarlas; rescatar los saberes ancestrales, apoyar a los custodios y guardianes de las semillas; incentivar el trueque/intercambio de semillas, fomentar los bancos de semillas, e inclusive plantear una ley que proteja la diversidad de las semillas de los alimentos básicos.

. Hay que hacer y acelerar esfuerzos para mejorar las dietas y los sistemas alimentarios vigentes en el Perú (costa, serranía, etc) de lo contrario se elevarán las tasas de mortalidad, de desnutrición, salud física, bienestar mental de la población vulnerable.

. No es suficiente dar una solución “técnica” (créditos, tecnología, información, etc) a la serie de problemas agrarios que hay en el Perú sin hacer cambios estructurales y significativos como la redistribución de las tierras, agua de riego, precios justos al productor y otros.

. Se debe analizar en detalle los “precios sombra” que hay detrás de los productos agrarios, ya sea de los productos agroindustriales de exportación (que tienen una serie de subvenciones que distorsionan los precios en el mercado) como también los precios de los productos básicos de la agricultura familiar (de bajos insumos y baja productividad) pues tendencialmente cada vez son más bajos en proporción y muchas veces no logran cubrir sus reales costos de producción.

. Hay que plantear la creación de un Plan Nacional de Agroecología, de fomento a la producción con base agroecológica, priorizando las áreas rurales donde se desenvuelve la agricultura familiar que representa a la mayoría de las Unidades Productivas Agrarias, y también la producción urbana y suburbana. Esto comprendería la creación de una red de productores agroecológicos, como también redes de comercialización (ferias orgánicas).

. Hay que poner en la palestra de análisis y debates que la agroecología no es solo una cuestión técnica, sino que también implica participación, saberes y conocimientos locales tradicionales, distribución y socialización de conocimientos. Es un sistema de vida necesario para la sustentabilidad de los modos de vida de las poblaciones rurales pues reconoce al campesino, a los pueblos indígenas y su multifuncionalidad y pluriactividad (además empodera la participación de las mujeres, los jóvenes y adultos mayores). Esta inserta en el marco del Derecho Humano a la Alimentación y es el pilar de la Soberanía Alimentaria. Asimismo, elimina la dependencia de los agroquímicos a la que se sienten sometidos nuestros países, permitiendo así mejorar y proteger la salud humana, la del medio ambiente y la biodiversidad.

. En los aspectos de comercialización, las compras públicas de alimentos son un mercado muy significativo que cada vez crece más. Ese mercado debe estar exclusivamente reservado para la producción agrícola nacional proveniente de la agricultura familiar, y también para los productos agroecológicos. Así se asegurará la comercialización de esos productos, a precios justos, y también se incentivará al procesamiento y transformación de los alimentos, con valor agregado.

Asimismo, se debe enfatizar en la comercialización corta, en fortificar los mercados locales y la venta directa de alimentos.