

# La revista **AGRARIA**

AÑO 21 N.º 190  
JULIO de 2020

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES)



## Los transgénicos ¿ingresarán por la ventana?

**El Minagri prepara las condiciones para que el INIA decida cuándo, cómo y bajo qué condiciones se puede importar y sembrar semillas transgénicas**

**También en esta edición:**

- Expropiar las clínicas ¿y también las agroindustrias?
- Territorios rurales de luto. La otra cara de la paradoja peruana
- ¡Prohibido el ingreso! ¡Territorio comunal!

**Visite: [www.larevistaagraria.org](http://www.larevistaagraria.org)**

# contenido

4

Nuevamente los transgénicos

Por Fernando Eguren



10

Expropiar las clínicas ¿y también las agroindustrias?

Por Laureano del Castillo



15

Territorios rurales de luto. La otra cara de la paradoja peruana

Por Évelyne Mesclier



20

¡Prohibido el ingreso! ¡Territorio comunal!

Por Pedro Castillo Castañeda



25

Los bosques en el Perú: Testimonio de un itinerario detenido

Por Alberto Gonzales



29

El fracaso del diálogo: Más allá de las fallas técnicas

Por Renato Levaggi Tapia



La revista  
**AGRARIA**

Publicación del Centro Peruano de Estudios Sociales

**CEPES**

Jr. Caracas 2575, Jesús María, Lima 11/ Perú

Telf. (01) 261 1188

Email: [agraria@cepes.org.pe](mailto:agraria@cepes.org.pe)

Web: [www.larevistaagraria.org](http://www.larevistaagraria.org)

[www.facebook.com/LaRevistaAgraria](https://www.facebook.com/LaRevistaAgraria)

Twitter: @RevistaAgraria

**Directora fundadora**  
Bertha Consiglieri (1950-2007)

**Director**  
Fernando Eguren

**Comité editorial**  
Laureano del Castillo,  
Beatriz Salazar, Pedro Castillo,  
Miguel Pintado

**Corrección/Diagramación**  
Antonio Luya / José Rodríguez



**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.

Esta edición de LRA contó con el apoyo de

**Brot**  
für die Welt

### *Evitemos el desabastecimiento de alimentos*

**L**a expansión de la covid-19 parece seguir el mismo patrón en casi todos los países.

El virus llega inicialmente a las grandes ciudades con aeropuertos internacionales, portado por viajeros que arriban del extranjero. Estos viajeros viven, por lo general, en los barrios de altos y medios ingresos. En el Perú, en efecto, Surco, Miraflores y San Isidro fueron, al inicio, tres de los distritos con el mayor número de contagiados. Luego el contagio se expande hacia los distritos medios para hacerse masivo; después, en los distritos de menores ingresos. Aquí las condiciones de vivienda y trabajo hacen difícil el confinamiento por períodos prolongados, lo cual motiva que el contagio no solo sea mayor sino continuo. Las capitales de departamento y de provincia siguen el orden, para alcanzar finalmente a las áreas rurales.

Alrededor de una cuarta parte de la población del Perú está asentada en las zonas rurales, una mayoría de la cual se dedica a actividades agropecuarias. Los desplazamientos del campo a las zonas urbanas y la llegada a poblados rurales de decenas de miles de retornantes que abandonan las ciudades, contribuyeron a la difusión del virus. En estos poblados la incidencia de la desnutrición y de la anemia es mayor que en las ciudades. La población es también más vieja: en el año censal de 2012 un tercio de los productores agrarios, casi todos ellos de pequeña escala, tenían más de 55 años, el 21 % más de 65, grupo de edad este con mayor susceptibilidad no solo de contraer la enfermedad sino también de que el desenlace sea fatal. Toda esta población está bastante

desprotegida, pues las instalaciones de salud, cuando las hay, suelen estar distantes, sin el personal requerido y mal implementadas. De estos productores vulnerables depende la provisión de tres cuartas partes de los alimentos que consume la población peruana.

Tradicionalmente, el Estado se ha desentendido de los productores agrarios. En las últimas décadas se ha volcado a apoyar a los grandes agronegocios exportadores, seducido por un discurso empresarial triunfalista que asegura que el Perú será en los próximos años uno de los diez principales exportadores de alimentos del mundo. ¡En un país en el que en nueve departamentos más del 20 % de los niños sufre de desnutrición crónica<sup>1</sup>, y en diez, más del 36 % son anémicos!<sup>2</sup>

Este gobierno ha dado algunos decretos de urgencia para paliar la caída de ingresos de la población rural y para que la campaña agrícola, que se inicia en estos días, asegure una producción suficiente para mantener alimentado al país en los meses que siguen y el próximo año. Sin embargo, lejos están estas medidas de alcanzar a la mayoría de productores.

Como podemos leer en una reciente publicación conjunta de la Cepal y la OPS, “la expansión del covid-19... podría ser devastadora”<sup>3</sup> en las zonas rurales, con una población vulnerable, servicios e infraestructura deficientes, bajos ingresos y limitados recursos para afrontar la campaña que se inicia.

**Fernando Eguren**

*Director de La Revista Agraria*

#### Notas

- 1 Minsa. *Estado nutricional de niños peruanos menores de 5 años 2019*. Centro Nacional de Alimentación y Nutrición. Ver en <<https://bit.ly/3gmaUvV>>
- 2 Minsa. *Anemia en niños peruanos menores de 5 años*. Centro Nacional de Alimentación y Nutrición. Ver en <<https://bit.ly/3hTCEZ6>>
- 3 Cepal-OPS. Informe covid-19 (30 de julio del 2020), p. 14. Accesible en <<https://bit.ly/39KMCcE>>

# Nuevamente los transgénicos

Fernando Eguren<sup>1</sup>

**El Ministerio de Agricultura está preparando las condiciones para que el INIA decida cuándo, cómo y bajo qué condiciones se puede importar y sembrar semillas transgénicas. Se adelanta así al término de la moratoria del uso de semillas transgénicas –en diciembre del 2021–, excluyendo la posibilidad de que esta se extienda más allá del próximo año.**

En diciembre del próximo año, 2021, termina la vigencia de diez años de la moratoria impuesta por la Ley 29811 al uso de semillas transgénicas.<sup>2</sup> Esta Ley, promulgada en diciembre del año 2011, impide “el ingreso y producción en el territorio nacional de organismos vivos modificados (OVM) con fines de cultivo o crianza, incluidos los acuáticos, a ser liberados en el ambiente”. El ente encargado de proponer y aprobar las medidas necesarias para el cumplimiento del objetivo de la Ley es el Ministerio

del Ambiente (Minam), designado por esta norma como Centro Focal Nacional, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 19 del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología.

La moratoria no incluye los OVM destinados para fines de investigación en espacio confinado, los usados como productos farmacéuticos y veterinarios, y aquellos importados para fines de alimentación directa humana y animal o para su procesamiento.

## ¿Minagri versus Minam?

Adelantándose al término de la moratoria, y excluyendo la posibilidad de que esta se extienda más allá del próximo año, el Ministerio de Agricultura (Minagri) está preparando las condiciones, a través de una propuesta de reglamento, para que el Instituto Nacional de Investigación Agraria (INIA) sea la institución que cuente “con competencia exclusiva en los aspectos técnico y normativo referentes a la implementación del presente

reglamento”; es decir, que el INIA determine cuándo, cómo y bajo qué condiciones se pueden importar y sembrar semillas transgénicas. El proyecto ha sido publicado, para su debate público, con el nombre de Reglamento Interno Sectorial sobre Seguridad de la Biotecnología para el Desarrollo de Actividades con Organismos Vivos Modificados para el Sector Agrario (RISBA), cuyo artículo 6 acabamos de citar.<sup>3</sup>

El proyecto de reglamento invoca de manera reiterada la Ley 27104 de Prevención de Riesgos Derivados del uso de la Biotecnología, para sustentar que el INIA es la entidad competente para tomar las decisiones sobre el uso de semillas transgénicas. Pero esta Ley fue promulgada en mayo de 1999, casi una década antes de la creación del Minam. Parece obvio que, una vez creado, le compete a este evaluar los riesgos de la utilización de los OVM y pronunciarse sobre la necesidad de prolongar la moratoria. Dar esta prerrogativa al Minagri sería retroceder en aquello que se ha avanzado para consolidar una institucionalidad pública en materia ambiental.

De hecho, ya el proyecto ha provocado reacciones contrarias de diferentes sectores de la sociedad civil<sup>4</sup>; y, en el Congreso de la República hay tres proyectos de ley que plantean la prolongación de la moratoria hasta la próxima década.<sup>5</sup>

### ¿Por qué una moratoria?

Conviene recordar por qué se declaró la moratoria de semillas transgénicas: porque los legisladores consideraron que la utilización de semillas transgénicas “liberadas al ambiente” era un riesgo y una amenaza a la biodiversidad. En un contexto en el que existían presiones de lobbies para que se libere su uso, el Congreso consideró que el país no tenía ni las capacidades ni



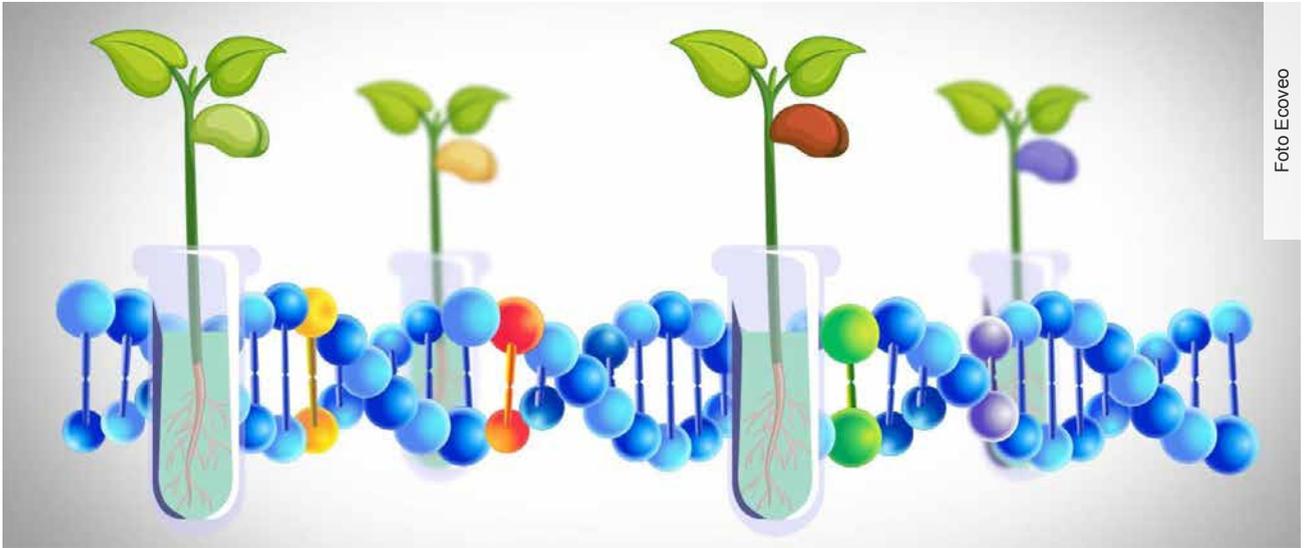
Pero esta Ley fue promulgada en mayo de 1999, casi una década antes de la creación del Minam. Parece obvio que, una vez creado, le compete a este evaluar los riesgos de la utilización de los OVM y pronunciarse sobre la necesidad de prolongar la moratoria. Dar esta prerrogativa al Minagri sería retroceder en aquello que se ha avanzado para consolidar una institucionalidad pública en materia ambiental.



la infraestructura necesarias para evitar ese riesgo, y se da el plazo de una década para evaluar luego si esas condiciones fueron logradas. Es así que el artículo 2 de la Ley de Moratoria dispone que se deben “fortalecer las capacidades nacionales, desarrollar la infraestructura y generar las líneas de base respecto de la biodiversidad nativa, que permita una adecuada evaluación de las actividades de liberación al ambiente de OVM.”

Restando un poco más de un año para el vencimiento de la vigencia de la moratoria es imprescindible que se responda a las siguientes preguntas directamente derivadas del objeto de la Ley: *a)* si es que el Perú ya tiene las capacidades requeridas para afrontar los retos que exigen las autorizaciones de ingreso y producción de OVM, o cuál es el grado de avance; *b)* si se ha desarrollado, y hasta dónde, la infraestructura necesaria para la detección de OVM y *c)* si se ha completado la elaboración de las líneas de base respecto de la biodiversidad nativa. Corresponde al Minam responder a estas preguntas, no al ministerio de Agricultura, A este ministerio le compete, según precisa el artículo 7 de la Ley de Moratoria, un rol complementario: junto con los Ministerios de Salud y de la Producción, debe “vigilar y ejecutar las políticas de conservación de los centros de origen y la biodiversidad, así como controlar el comercio transfronterizo...”.

La ley encargó la elaboración de los informes técnicos en las materias que se requiriesen para su cumplimiento a la Comisión Multisectorial de Asesoramiento, que se creó el año 2013. Estos informes técnicos son anuales y son remitidos al Congreso de la República.<sup>6</sup> El último informe corresponde al período 2018-2019. Una de sus conclusiones principales es que existen varias dificultades para cumplir con todos los objetivos de la Ley de Moratoria, aunque su nivel de implementación, afirma, “alcanza un 75,14 % de avance” y confía en que “se redoblarán esfuerzos en este tramo final para cumplir con todos los objetivos establecidos.”<sup>7</sup> Estos esfuerzos demandarán una coordinación, siempre difícil en nuestro aparato estatal, entre varios ministerios e instituciones públicas que han incumplido hasta el momento con las responsabilidades asignadas.



No es seguro, pues, que existirán los elementos para evaluar si se dan las condiciones para importar y usar las semillas transgénicas.

A pesar de la vigencia de la moratoria, en diferentes partes del Perú se ha detectado el uso de semillas transgénicas. Según el propio Minam, “en el caso del maíz, se ha detectado la presencia de maíz transgénico en casi el 70 % de los campos agrícolas que se inspeccionaron en Piura, tanto

en el año 2016 como en el 2018...”<sup>8</sup> Estos hallazgos muestran la poca preparación de la institucionalidad pública para evitar el uso de estas semillas. Esta “penetración soterrada” de la semilla ha ocurrido también en otros países. El origen del uso de semillas transgénicas de soya en Bolivia, que estaban prohibidas, fue su introducción lenta, paulatina y casi clandestina a comienzos de los años noventa, hasta que se extendió

y el gobierno finalmente fue forzado a autorizarlas. Hoy día Bolivia tiene más de 1.3 millones de hectáreas de soja, la mayor parte transgénica, ocupando cerca del 40 % de la superficie cultivada del país.<sup>9</sup> Un proceso similar ocurrió en el Paraguay<sup>10</sup>, que tiene actualmente 3.8 millones de hectáreas cultivadas con semillas transgénicas, sobre todo de soya<sup>11</sup>, cubriendo el 80 % de todas sus tierras cultivadas.



## El rechazo a las semillas transgénicas

Llama la atención que en este período en el que las preocupaciones de la opinión pública están centradas en la pandemia de covid-19, surjan iniciativas similares en otros países de la región. El gobierno boliviano ha emitido, el pasado mes de mayo, un decreto supremo que autoriza “establecer procedimientos abreviados para la evaluación del maíz, caña de azúcar, algodón, trigo y soya, genéticamente modificados en sus diferentes eventos, destinados al abastecimiento del consumo interno y comercialización externa”<sup>12</sup>. En Chile están en revisión las normas vigentes sobre transgénicos. En lo que puede ser un comportamiento contradictorio e inconsistente, en Chile está autorizada la producción y exportación de semillas transgénicas, pero no su siembra. Pero a comienzos de abril el Servicio Agrícola y Ganadero, un organismo oficial, puso en consulta una propuesta de norma que “abriría las puertas para nuevos usos como la producción [de semillas] para el mercado interno...”.<sup>13</sup> Esta iniciativa ha merecido el rechazo de colectivos y plataformas de la sociedad civil chilena, que extienden su crítica a la actividad agropecuaria industrial, pues “[contribuye] a crear las condiciones para que emerjan nuevos virus y enfermedades.”<sup>14</sup> Hace pocos meses, en octubre del año pasado, entró en vigencia en Guatemala un nuevo reglamento que permite “la importación, comercialización y siembra de semillas modificadas de productos para el consumo humano y animal”. Para tal efecto creó un Comité Técnico de Bioseguridad Agrícola, encargado, de manera similar a la propuesta de reglamento peruano, de evaluar las solicitudes de las empresas que lo requieran.<sup>15</sup>

La adopción de semillas transgénicas ha generado el rechazo en muchos



**La adopción de semillas transgénicas ha generado el rechazo en muchos países que, al igual que en el Perú, han prohibido oficialmente su uso por los posibles riesgos a la salud humana y a la biodiversidad. [...] Los argumentos que sostienen que son inocuas para la salud humana y que no hay riesgo de contaminación a otras especies, no terminan de ser convincentes.**



países que, al igual que en el Perú, han prohibido oficialmente su uso por los posibles riesgos a la salud humana y a la biodiversidad. Las opiniones a favor y en contra de la adopción de semillas transgénicas continúan siendo muy polarizadas en la mayor parte del mundo. Los argumentos que sostienen que son inocuas para la salud humana y que no hay riesgo

de contaminación a otras especies, no terminan de ser convincentes<sup>16</sup>. Más aún: según la prestigiosa revista *Scientific American*, las grandes empresas productoras de semillas transgénicas ejercen fuertes presiones sobre la comunidad científica para impedir la publicación de investigaciones cuyos resultados no son de su agrado<sup>17</sup>, emulando a los poderosos lobbies de la industria del tabaco de hace algunos años.

En marzo de 2018, sobre un total de 27 países integrantes de la Unión Europea, 19 votaron por la prohibición de forma total, o parcial contra dos tipos de maíz genéticamente modificados.<sup>18 19</sup> En el África, solo 4 de 47 países han autorizado cultivos transgénicos<sup>20</sup>. En el Asia, de una cuarentena de países, solo 9 han adoptado cultivos transgénicos, aunque entre ellos se encuentran la India y la China.<sup>21</sup>

## Intereses políticos y económicos en juego

Decisión sobre un tema tan trascendente y controvertido amerita la puesta a disposición del público por el Estado de la mayor y más pertinente información posible; así como la promoción de los espacios para una discusión informada, que sienta las mejores condiciones para tomar las decisiones que sean apropiadas para el país, la sostenibilidad de nuestros recursos y el bienestar de la población. Esta, a su vez, debe ejercer con la mayor energía su derecho “a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno”, como manda la propia Ley 28611, Ley General del Ambiente.

Sin embargo, los criterios para adoptar o no las semillas transgénicas no se limitan a los riesgos para la sa-

lud humana y la biodiversidad, pues están en juego también importantes intereses políticos y económicos. Optar por los transgénicos es también rechazar la opción preferencial por una agricultura orgánica, especialmente apropiada para la gran biodiversidad que alberga nuestro territorio, para la pequeña agricultura y los conocimientos acumulados por los campesinos a través del tiempo. El mercado internacional valora cada vez más los alimentos orgánicos, que son la base de una alimentación saludable.<sup>22</sup> Adicionalmente, el efecto redistributivo de las exportaciones de productos orgánicos es mucho mayor: son decenas, sino centenares de miles de agricultores familiares los directamente involucrados, en contraste con la exportación agroindustrial costeña, cuyos beneficios se concentran en un reducido número de grandes empresas y corporaciones económicas neolatifundistas.

Depender de las semillas transgénicas es también depender de un reducido número de corporaciones transnacionales, que producen la mayor parte no sólo de estas semillas sino también de los insumos que ellas requieren. Cinco corporaciones producen el 70 % de las semillas utilizadas en el mundo, siendo las principales Bayer-Monsanto (33 %) y Colteva-Agriscience (21.3 %); otras cinco concentran el 75% de los agroquímicos, entre ellas nuevamente Bayer-Monsanto (22.9 %) y Chem-China-Syngenta (23.5 %).<sup>23</sup> El destino de qué, cuánto y cómo se cultiva en el mundo está crecientemente condicionado por las políticas e intereses económicos de estos oligopolios. La adopción de semillas transgénicas es aceptar plenamente la dependencia de ellos, e ir cediendo el derecho a la soberanía alimentaria que deben tener todos los países.

Por lo demás, la experiencia nos ilustra que hay una correlación entre



Por lo demás, la experiencia nos ilustra que hay una correlación entre la utilización de semillas transgénicas y la concentración de la propiedad de la tierra. Esta correlación sucede en todos los países de la región con extensas áreas sembradas: Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Sin cultivos transgénicos, ya en el Perú la concentración de las ricas tierras de la costa es un problema (más de la tercera parte están en manos de unos cincuenta neolatifundios).



la utilización de semillas transgénicas y la concentración de la propiedad de la tierra. Esta correlación sucede en todos los países de la región con extensas áreas sembradas: Brasil, Argentina, Paraguay, Uruguay y Bolivia. Sin cultivos transgénicos, ya en el Perú la concentración de las ricas tierras de la costa es un



problema (más de la tercera parte están en manos de unos cincuenta neolatifundios). Crear nuevas condiciones para impulsar ese proceso, como lo intenta hacer el proyecto de reglamento que comentamos, sería profundizar aún más las inaceptables desigualdades socioeconómicas que caracterizan nuestro país, y que se están poniendo en evidencia de manera descarnada, por si fuera necesario, con la actual pandemia.

### Notas

- 1 Director de *La Revista Agraria*. Presidente del Cepes.
- 2 Ministerio del Ambiente (2011). Ley 29811. Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados al territorio nacional por un periodo de 10 años. Accesible en: <<https://bit.ly/302YrX9>>
- 3 Reglamento interno sectorial sobre seguridad de la biotecnología para el desarrollo



- de actividades con organismos vivos modificados para el sector agrario. Accesible en <<https://bit.ly/2ZpdNWZ>>
- 4 Servindi. Rechazan proyecto pro transgénicos que amenaza biodiversidad. Accesible en <<https://bit.ly/31hPFGR>>
- 5 Proyectos de Ley 05751/2020-CR, 5756/2020-CR y 5812/2020-CR.
- 6 Minam. Informes al Congreso. Accesible en <<https://bit.ly/32tgRmR>>
- 7 Minam. *VII Informe anual al Congreso de la República sobre los avances y resultados en el marco de la implementación de la Ley N.º 29811*.
- 8 Minam (2019). *Diagnóstico de la situación crítica de la diversidad biológica en el Perú*. Lima: Autor.
- 9 Castañón Ballivián, Enrique (2017). *Empresas transnacionales en el agronegocio sojero*. La Paz: Fundación Tierra. Accesible en <<https://bit.ly/3iPHPuG>>
- 10 Grain. Ver en <<https://bit.ly/2DyQqS8>>
- 11 Statista. Información del año 2018. Accesible en <<https://bit.ly/3gvrxoF>>
- 12 Alianza Biodiversidad. Accesible en <<https://bit.ly/3f9FIQ5>>
- 13 *El Desconcierto* (17 de mayo 2020). Lucía Sepúlveda: Nuevo reglamento sobre transgénicos está hecho a la medida de Pioneer, Bayer (Monsanto) y sus socios. Accesible en <<https://bit.ly/2Oaue2L>>
- 14 Yo no quiero transgénicos. Declaración pública. (6 de mayo del 2020). Accesible en <<https://bit.ly/2DiOCMX>>
- 15 *Prensa Libre* (23 de octubre 2019). Nueva normativa permite producción de cultivos transgénicos en el país para consumo y venta. Ver en <<https://bit.ly/2CkvLkk>>
- 16 World Health Organization (2014). *Frequently asked questions on genetically modified foods*. <<https://bit.ly/2Ce5RyE>>. Genetic Literacy Project. Are GMOs safe? <<https://bit.ly/2ZQqLMn>>. Instituto Nacional de Salud (mayo 2011). Evaluación de los efectos adversos de los alimentos genéticamente modificados en la salud humana: revisión de la literatura científica. Minsa: Lima. <<https://bit.ly/2O9v3J6>>. Héctor Ardisana et al. (2019) Alimentos transgénicos: ¿sí o no? La perspectiva sudamericana. *Chakiñan. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 8. Universidad Nacional de Chimborazo, Ecuador. Accesible en <<https://bit.ly/30gMBtV>>
- 17 The Editors (1 de agosto del 2009). “Do Seed Companies Control GM Crop Research?” *Scientific American*. Accesible en <<https://bit.ly/31T6U11>>
- 18 Deutsche Welle DW. <<https://bit.ly/2Zrjdk1>>
- 19 European Green Capital. An initiative of the European Commission. Accesible en <<https://bit.ly/3fwkUCs>>
- 20 European Green Capital. An initiative of the European Commission. Accesible en <<https://bit.ly/3fwkUCs>>
- 21 ISAA (enero 30 de 2017). <<https://bit.ly/3f8HOQh>>. Sin embargo, la principal provincia productora de granos de China, Heilongjiang, prohibió en el 2017 la producción y venta de cultivos transgénicos. Red Mexicana de Acción frene al Libre Comercio. Ver en <<https://bit.ly/3gM38eC>>
- 22 Actualmente hay 72 millones de hectáreas con cultivos orgánicos en el mundo, que mueven un mercado que supera los 100 000 millones de dólares anualmente. En América Latina, son alrededor de 8 millones de hectáreas. En el Perú, 316 000 hectáreas. FIBL&IFOAM (2019), *The World of Organic Agriculture*. Accesible en <<https://bit.ly/3gPM5IG>>
- 23 Pat Mooney, ETC Group. (2019) *La insostenible Agricultura 4.0. Digitalización y poder corporativo en la cadena alimentaria*. Ver en <<https://bit.ly/3ep6Rxx>> ●

# Expropiar las clínicas ¿y también las agroindustrias?

Laureano del Castillo<sup>1</sup>



La advertencia del presidente Vizcarra de expropiar las clínicas, invocando el texto de la Constitución, causó revuelo entre los responsables de estos establecimientos privados, forzando un rápido acuerdo de las tarifas a cobrar por los pacientes de la covid-19. También expresaron su sorpresa representantes del empresariado, mientras los opositores creyeron ver la confirmación de los aprestos autoritarios del presidente. La sangre no llegó al río, pero nos permite revisar escenarios posibles si, pese a los reclamos de los gremios agrarios, no se atienden sus pedidos de apoyo para garantizar el inicio de la próxima campaña agrícola, abriendo la perspectiva de un desabastecimiento de alimentos en los próximos meses. De presentarse este escenario, ¿podría presionarse a las empresas agroexportadoras a dedicar parte de sus tierras a atender la

necesidad de producción de alimentos para el mercado interno?

## No una sino dos crisis

Eduardo Zegarra, reconocido economista agrario, ha llamado la atención sobre lo que llama dos crisis silenciosas durante esta pandemia: la crisis agraria y la de alimentación<sup>2</sup>. Zegarra menciona encuestas que indicarían la contracción entre 40 % y 60 % del ingreso de más de dos millones de agricultores familiares “debido a menores precios y a la menor capacidad de colocar productos en el mercado (por la menor demanda de alimentos)”. Citando una reciente encuesta del IEP, Zegarra señala que el 65 % de los hogares en las ciudades han estado consumiendo menos alimentos durante la emergencia sanitaria, porcentaje que sube a 90 % en los hogares rurales.

Es preocupante la demora en entregar el bono rural a los hogares a los que les fue ofrecido, pero más lo es la negativa del gobierno de establecer el Fondo de Salvataje y Reactivación de la Agricultura propuesto por las organizaciones agrarias en abril. Las dificultades de los agricultores familiares para financiar la campaña agrícola por iniciarse, pueden resumirse en la falta de recursos para comprar semillas, insumos para la producción y cuidado de sus animales, así como para contratar mano de obra. Zegarra concluye: “Muchos tendrán que recluirse aún más en la economía de subsistencia, y es probable que la productividad e ingresos caigan otra vez en el próximo ciclo agropecuario, el que nos debe alimentar los próximos doce meses”.

Mientras esto ocurre, en el subsector de la agricultura de exporta-



Foto Agrokasa



Un conocido jurista escribió: “la propiedad no es un concepto universal que sobrepasa la historia sino un concepto histórico: la propiedad es lo que los hombres quieren que sea; y los hombres quieren cosas distintas según los tiempos. En esta forma, la propiedad resulta una noción que recubre realidades muy diferentes”.



ción las perspectivas son más bien alentadoras para este año, conforme confirmó en una entrevista radial el ministro de Agricultura y Riego, Jorge Montenegro<sup>3</sup>.

### ¿Es intocable el derecho de propiedad?

Volviendo a la pregunta que planteamos al inicio de este artículo, recordemos que una de las instituciones más arraigadas en la cultura occidental es la propiedad. Es importante saber que este derecho no siempre tuvo las mismas características. Un conocido jurista escribió: “la propiedad no es un concepto universal que sobrepasa la historia sino un concepto histórico: la propiedad es lo que los hombres quieren que sea; y los hombres quieren cosas distintas según los tiempos. En esta forma, la propiedad resulta una noción que

recubre realidades muy diferentes”<sup>4</sup>. El derecho de propiedad ha sufrido, así, grandes modificaciones a lo largo de la historia, aunque algunos aspectos se mantienen similares desde los tiempos del imperio romano<sup>5</sup>.

Los abogados afirman que uno de los atributos del derecho de propiedad es el de ser absoluto, en el sentido de que solo la propiedad brinda a su titular las facultades de usar, disfrutar, disponer y reivindicar el bien, facultades que, por ejemplo, no tienen los poseedores. Pero algunos entienden que por ser absoluta, la propiedad es intocable, lo cual es un error, pues se está entendiendo en sentido coloquial un concepto jurídico.

La actual configuración del derecho de propiedad derivaría del Código Civil francés, de fuerte influencia liberal. Pero al revisar el artículo 544 de ese cuerpo legal veremos que “la

propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal de que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes y los reglamentos”. Pese a su carácter liberal, sin embargo, el texto reconoció los límites que imponen las leyes a la propiedad.

Como reacción a los excesos de la noción individualista del Code Napoleon a inicios del siglo pasado surgió la noción de la función social de la propiedad. El francés Léon Duguit, uno de sus impulsores, entendía por tal que el titular de este derecho tiene facultades pero también obligaciones. De esta forma, sin desconocer sus derechos, se reconoce que el propietario tiene responsabilidades frente a la sociedad. La noción fue recogida en otros países, siendo nítida su recepción en la Constitución alemana de Weimar, aprobada en 1919, de corte liberal e iniciadora del constitucionalismo social. El artículo 153 de la Constitución de Weimar afirmaba: “La propiedad obliga. Su utilización debe servir al bien de la comunidad”.

En los países latinoamericanos esta noción también fue recogida. Aunque en nuestras constituciones no se incluyó el concepto de la función social de la propiedad, la Carta de 1979 afirmaba que “la propiedad obliga a usar los bienes en armonía con el interés social” (artículo 124).

En las últimas décadas diversos factores han influido en el reconocimiento de mayores limitaciones al derecho de propiedad e incluso al de las empresas (la llamada responsabilidad social empresarial<sup>6</sup>). De este modo, las legislaciones de diversos países no solo reconocen el principio de la función social de la propiedad, sino que han incluido en ella la función ecológica. Es el caso de la Constitución de Colombia, que afirma en su artículo 58: “La propiedad es una función social

que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

### **La propiedad de la tierra en el Perú**

La noción de propiedad en nuestro ordenamiento jurídico dista mucho de ser absoluta, pues debe ejercerse dentro de los límites de la ley. A manera de ejemplo, ningún propietario puede instalar un laboratorio para hacer pruebas de la covid-19 en un edificio de viviendas. Además de las protestas de los vecinos, las normas de sanidad y salud pública se lo impedirán.

La vigente Constitución de 1993 tuvo que reconocer en su artículo 70 los límites que la sociedad, a través de la ley, impone al derecho de propiedad: “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley”. Al referirse al régimen agrario, autoriza a poner límites y fijar la extensión de la tierra (artículo 88).

En tanto que la tierra es un recurso natural, resulta entendible que, en estos tiempos en que la conciencia ambiental se ha desarrollado en forma vigorosa, se exija el cuidado de la naturaleza. De allí, por ejemplo, que se exija que el propietario de tierras agrícolas en las que existan bosques gestione el cambio de uso de la tierra y que, además, mantenga un mínimo del 30 % de la masa boscosa existente<sup>7</sup>, y que los predios agrícolas respeten las fajas marginales<sup>8</sup>.

Adicionalmente, en los últimos años, particularmente durante el gobierno de Ollanta Humala, se emitieron una serie de normas que recortaban el derecho de propiedad de particulares y de las comunidades campesinas y nativas para favorecer la instalación de proyectos de inversión, invocando de forma general el interés público, pasando por alto consideraciones establecidas por el



**La vigente Constitución de 1993 reconoce en su artículo 70 los límites [...] al derecho de propiedad: “El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley”. Al referirse al régimen agrario, autoriza a poner límites y fijar la extensión de la tierra (artículo 88).**



Tribunal Constitucional. En efecto, dicho Tribunal había establecido en una jurisprudencia que “el interés público, como concepto indeterminado, se construye sobre la base de la motivación de las decisiones”, requisito que excluye así toda posibilidad de arbitrariedad<sup>9</sup>. Sin embargo, el Decreto Legislativo 1500, promulgado en tiempos de la pandemia, no parece contemplar este requisito para promover proyectos de inversión priorizados.

### **Propiedad, empresa y agricultura en tiempos de pandemia**

A lo dicho hasta aquí queremos sumar algunas ideas contenidas en una sentencia del Tribunal Constitucional que resultan aplicables a la idea de adecuar nuestro accionar a los difíciles tiempos que vive nues-



tro país y el mundo, derivados de la actual pandemia.

Así, en el Expediente 0008-2003-AI/TC<sup>10</sup> se puede leer que “la propiedad privada no sólo debe ser inviolable, sino que debe ejercerse en armonía con el bien común, y dentro de los límites de la ley” (fundamento 12). En la misma sentencia se agrega que “la referencia al bien común establecida en el artículo 70 de la Constitución, es la que permite reconocer la función social que el orden reserva a la propiedad” y líneas más abajo se señala “Así, en la propiedad no sólo reside un derecho, sino también un deber: la obligación de explotar el bien conforme a la naturaleza que le es intrínseca, pues sólo de esa manera estará garantizado el bien común” (fundamento 26).

Más aún, analizando los derechos de libre iniciativa privada, la

libre competencia y otras libertades patrimoniales consagradas en la Constitución, la referida sentencia del Tribunal Constitucional afirma que “El ejercicio de toda actividad económica puede limitarse” (fundamento 33).

Cabe preguntarse si la emergencia que se vive en el país puede tener algún efecto sobre el ejercicio del derecho de propiedad y sobre otros derechos. Parte de la respuesta puede encontrarse en la Ley de Movilización Nacional 28101, aprobada en octubre de 2003. El objeto de dicha ley es “precisar los derechos, deberes del Estado, de las personas naturales y jurídicas frente a situaciones de emergencia ocasionadas por conflictos o desastres que requiere de su participación así como de la utilización de los recursos, bienes y servicios disponibles”.

En el artículo 31 de la citada ley se puede leer que el Poder Ejecutivo “podrá reorientar la producción, modificando o creando las líneas necesarias para asegurar los requerimientos generados por la situación de emergencia, a partir de la ejecución de la movilización”<sup>11</sup>.

### **A manera de coda**

Como decíamos al inicio de este documento, si se mantiene la falta de apoyo a los agricultores familiares, que constituyen el 98 % de los productores agrarios, se puede producir un severo desabastecimiento de alimentos, afectando sobre todo a los pobladores de las ciudades.

Hasta la fecha, los anuncios oficiales han mencionado distintas cifras para el apoyo a los agricultores, sin mayor claridad, pero lo más grave es que dichas cifras no alcanzan la me-

dida de lo que se requiere. El último de dichos anuncios fue la creación del plan *Arranca Perú* (Decreto de Urgencia 070-2020, publicado el 19 de junio) con el objetivo de crear un millón de puestos de trabajo. Para este plan se han destinado más de 6 400 000 millones de soles de recursos públicos para incrementar la inversión en todas las regiones del país. El presidente Vizcarra dijo que dicho programa “Está dirigido a varios sectores para mejorar la infraestructura educativa, de salud; pero lo más relevante, es lo referido a inversiones para mejorar la infraestructura hidráulica de riego del sector agrícola”<sup>12</sup>.

La nueva normalidad que se abre desde el levantamiento de la cuarentena exigirá prestar mayor atención a la salud y al abastecimiento de alimentos para la población, obligando a revisar la falta de apoyo a la agricultura familiar, que abastece al país con mayoría de los alimentos. Pero también puede obligar a tomar medidas que impliquen atender el bien común y la necesidad pública, según lo refirió el presidente al invocar el artículo 70 de la Constitución.

Por ello, abundando en las ideas propuestas por Fernando Eguren en un reciente artículo<sup>13</sup>, resulta necesario que las empresas agroexportadoras, que gozan de agua y tierras en cantidad y calidad suficientes, dediquen un porcentaje de esas tierras a la producción de alimentos de pan llevar. Para ello bastaría aplicar la función social de la propiedad y el reconocimiento de que las actividades económicas deben atender el interés público. Si ello no fuera suficiente se podría invocar la Ley de Movilización Nacional para aplicar limitaciones de ese tipo a las empresas agroexportadoras.

Adicionalmente, debe considerarse que si dichas empresas venden los alimentos producidos en el país a



**La nueva normalidad que se abre desde el levantamiento de la cuarentena exigirá prestar mayor atención a la salud y al abastecimiento de alimentos para la población, obligando a revisar la falta de apoyo a la agricultura familiar, que abastece al país con mayoría de los alimentos. Pero también puede obligar a tomar medidas que impliquen atender el bien común y la necesidad pública, según lo refirió el presidente al invocar el artículo 70 de la Constitución.**



los precios del mercado no tendrán pérdidas económicas, más aún si la demanda de sus productos de exportación se ha reducido también por la pandemia. Por el contrario, ellas estarán ganando en imagen y aportando a una población que ha visto cómo el Estado, desde 1996, subsidia sus actividades con fuertes sumas y otras ventajas que se mantendrán hasta 2031<sup>14</sup>, sin que hayan contribuido a mejorar las condiciones de vida y de producción de los agricultores y las agricultoras familiares. Por último,

viendo la valiosa intervención del Arzobispo de Lima en la solución del conflicto suscitado con las clínicas privadas, no está de más recordar que hace ya varias décadas que la Iglesia católica recordaba que la economía debe estar al servicio del hombre y no el hombre al servicio de la economía.

### Notas

- 1 Director ejecutivo del Cepes.
- 2 Es hora de enfrentar dos crisis silenciosas: agro y alimentación, *OtraMirada*, (24 de junio del 2020). Accesible en <<https://bit.ly/2ZkgDeo>>
- 3 Entrevista en RPP el domingo 21 de junio. Accesible en <<https://bit.ly/3duC4i6>>
- 4 De Trazegnies, Fernando (1978). La transformación del derecho de propiedad, *Derecho*, 33, p. 77. Accesible en: <<https://bit.ly/3jSuVMZ>>
- 5 María del Pilar Pérez precisa que “Para el Derecho romano la propiedad civil implica un poder pleno sobre la cosa, lo que no quiere decir que fuera un poder ilimitado. Por el contrario, vino restringido por el Derecho público, en interés de la comunidad, y por el Derecho privado, en beneficio de los propietarios de los fundos vecinos”. (2014) (La función social de la propiedad privada. Su protección jurídica, *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 30, p. 20. Ver en <<https://bit.ly/3cimVQ9>>
- 6 También llamada responsabilidad social corporativa, se entiende como la responsabilidad que tienen las empresas con la sociedad en la que se desenvuelven, lo que incluye el cuidado del ambiente.
- 7 Artículo 39 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, N.º 29763.
- 8 Artículos 6 y 7 de la Ley de Recursos Hídricos, N.º 29338.
- 9 Expediente N.º 090-2004-AA/TC. Véase en particular los fundamentos 11, 12 y 35. Accesible en <<https://bit.ly/2Y9Y24h>>
- 10 Ver en <<https://bit.ly/2BnAlhc>>
- 11 El segundo párrafo de la Ley 28101 dispone que “Según la naturaleza y necesidades de la movilización, mediante dispositivo legal, se podrá restringir y prohibir la adquisición, posesión, comercialización, distribución y transferencia de bienes y servicios”.
- 12 TVPerú (19 de junio del 2020). Presidente Vizcarra sobre Arranca Perú: Incrementará la inversión en todas las regiones. Accesible en <<https://bit.ly/2YtEJo4>>
- 13 Eguren, Fernando (12 de mayo del 2020). Seguridad alimentaria, pandemia y agroindustria exportadora. *La Revista Agraria*, 189. Ver en <<https://bit.ly/2XIAC6X>>
- 14 Por Decreto de Urgencia N.º 043-2019 de diciembre de 2019 se han prorrogado esos beneficios hasta el 31 de diciembre de 2031. ●

# Territorios rurales de luto

## La otra cara de la paradoja peruana

Évelyne Mesclier<sup>1</sup>



La pandemia de la covid-19 está aún en pleno desarrollo en el Perú y la información colectada y difundida sobre su dinámica es bastante limitada. En particular, no se realizó el trabajo de entrevistar a las personas enfermas de la covid-19 para reconstruir sus agendas y definir puntos de encuentro probables con el virus, como sí se logró hacer en algunos países. Sin embargo, sin tener certezas, se pueden proponer varias pistas para entender cómo se articularon en el territorio los aspectos epidemiológicos, sociales y políticos de esta crisis.

La “paradoja peruana”<sup>2</sup> invita en efecto a la reflexión: las medidas de

contención del virus fueron tomadas rápidamente por el gobierno, fueron drásticas, y sin embargo no dieron buenos resultados. En particular se mencionó como factor explicativo la importancia del sector informal en la economía, que dificultaría a la población respetar la cuarentena. Pero en muchos otros países, que no necesariamente muestran altos niveles de informalidad, como en Francia<sup>3</sup>, las actividades que no podían detenerse, y en ausencia de estrategias adecuadas, se revelaron peligrosas para quienes trabajan en ellas: personas que radican en los barrios menos acomodados, donde

el alza de casos fue particularmente rápida. Entre estas actividades se cuentan la limpieza del espacio público, el cuidado de enfermos en los hospitales, la venta en los mercados o supermercados, el mantenimiento del orden, el transporte de pasajeros, entre otros.

Existe una cara menos evidente de la paradoja: la sobreexposición relativa que conocieron territorios rurales que soportan algún tipo de explotación intensiva de los recursos naturales y las dificultades que tuvieron, desde la realidad de su desarrollo, para responder a ese peligro. Un ejemplo lo ofrece Olmos, en la costa

norte del Perú. Un distrito de 50 000 habitantes, mayormente rurales, pues solo 15 000 viven en el centro urbano, según el último censo del INEI<sup>4</sup>. La primera muerte oficial debida a la covid-19 tuvo lugar en Olmos el 12 de abril<sup>5</sup>, cuando había 193 muertes a nivel nacional.

Esta exposición rápida al virus fue seguida por un crecimiento relativamente limitado del contagio: al 8 de julio el distrito registró 200 casos positivos, según el reporte del Gobierno Regional de Lambayeque. Sin embargo, a la misma fecha, 15 personas ya habían fallecido. Esta alta tasa de letalidad, 7,5 %, tal vez se deba al registro imperfecto de los casos. Sin embargo, no hay duda de que estos fallecimientos ocurridos tan cruelmente en una ciudad pequeña habrán tenido un fuerte impacto en la vida de los olmanos, como lo revelan los comentarios aparecidos día tras día en la página de Facebook de la ciudad.

Lo que revela esa página: la velocidad del contagio, los fallecimientos, pero también las reacciones de los pobladores, son justamente las características de la transformación territorial que ha ocurrido en Olmos en el marco del surgimiento económico peruano.

La rapidez del contagio es explicable por la ubicación actual de Olmos en la geografía global y nacional. El nuevo coronavirus se desplaza con los seres humanos y se transmite a través de contactos directos, palabras intercambiadas a poca distancia y espacios compartidos. De tal forma que los sitios a donde llegan más personas y donde estas se relacionan con la población local, tienen una mayor probabilidad de ser más pronto y fuertemente afectados, lógica que parece aún más clara ahora que se ha demostrado que se necesitaron múltiples entradas<sup>6</sup>, y no a un solo “paciente cero”, para generar las olas de difusión comunitaria.



**Un ejemplo lo ofrece Olmos, en la costa norte del Perú. Un distrito de 50 000 habitantes, mayormente rurales, pues solo 15 000 viven en el centro urbano, según el último censo del INEI. La primera muerte oficial debida a la covid-19 tuvo lugar en Olmos el 12 de abril, cuando había 193 muertes a nivel nacional.**



Así que el coronavirus se difundió primero en los países más conectados del planeta, aquellos cuyos aeropuertos principales reciben hasta más de cien millones de pasajeros por año, y dentro de estos países, en los sitios donde hay mayores flujos de personas y mayores intercambios entre ellas, evocando el mapa del “archipiélago megapolitano mundial”, que el geógrafo Olivier Dollfus asoció con la globalización<sup>7</sup>.

Con aeropuertos internacionales que manejan decenas de millones de pasajeros por año, los países llamados “emergentes” también estuvieron muy expuestos, con algunas semanas de retraso. Desde junio, estos países, grandes o pequeños, ocupan la cabeza de la lista de número de casos confirmados publicada por la Universidad Johns Hopkins. Brasil, Chile, India, Irán, México se encuentran hasta la fecha entre los más afectados. Perú es también uno de ellos<sup>8</sup>.

En el ámbito nacional, la difusión siguió la misma lógica. La aglomeración de Lima-Callao, que concentra un tercio de la población nacional, ha acumulado casi dos tercios de los casos de contagio. La región amazónica, menos densamente poblada, tuvo también, rápidamente, una gran cantidad de casos, quizás vinculados a la dinámica múltiple del tráfico fronterizo, difícil de controlar. En cambio, la interrupción de los flujos de turistas extranjeros fue inmediata. El sur y parte de la cordillera, donde se concentra la actividad turística, se han salvado por algún tiempo; sin embargo, la región de Arequipa, la segunda ciudad más importante del país, ahora tiene más de 8 000 casos confirmados.

El piedemonte costero, que va desde el extremo norte hasta Ica, al sur de Lima, se vio rápida y fuertemente afectado por la epidemia. Este es, precisamente, uno de los corazones palpitantes del surgimiento económico del Perú. Sus paisajes han cambiado de forma radical en los últimos treinta años. Gracias a las obras construidas por el Estado o por el sector privado, se han irrigado miles de hectáreas de desierto, niveladas y cultivadas por empresas agroindustriales que trabajan, sobre todo, para la exportación. Cerca de ellas, los trabajadores jornaleros, que constituyen su principal fuerza laboral, han construido viviendas a menudo precarias y sin servicios básicos. Las ciudades también crecie-



ron. En la carretera Panamericana, que cruza esta región de norte a sur, circulaban antes de la epidemia una gran cantidad de camionetas, camiones, *trailers*, autobuses interprovinciales y transportes privados que trasladaban a la mano de obra.

A escala regional, con la misma lógica que a nivel nacional, la difusión del virus ha sido mayor, en términos tanto absolutos como relativos, en las ciudades y sus entornos inmediatos. La aglomeración de Chiclayo, la más cercana a Olmos, con una población de alrededor de 530 000 personas, ha sido fuertemente afectada por el contagio, con casi 7 600 casos acumulados al 8 de julio en tres distritos colindantes: Chiclayo, José Leonardo Ortiz y La Victoria. Otras localidades muy cercanas y en relación permanente con Chiclayo, como Lambayeque y Ferreñafe, tienen también una alta tasa de contagio.

Olmos, a más de 100 km de Chiclayo y a casi 170 km de Piura, pese a su relativo aislamiento entre dos

grandes áreas de oasis, se inscribe en las dinámicas actuales de la región. En particular, desde los años 1990, gracias a las leyes que posibilitaron la reconstitución de grandes propiedades, se han instalado varias plantaciones a lo largo de la antigua Panamericana, que cruza el distrito. Por otro lado, desde el 2010, un proyecto de riego, basado en el trasvase de las aguas de la vertiente amazónica hacia el piedemonte a través de un túnel, ha modificado profundamente ese territorio. Las tierras confiscadas por el gobierno de A. Fujimori a la Comunidad Campesina de Santo Domingo de Olmos, otrora dedicadas a la ganadería, han sido subastadas en grandes lotes, de centenas a miles de hectáreas y están hoy cultivadas. La ciudad capital aumentó en 5 000 habitantes en diez años<sup>9</sup>, entre recién llegados en busca de trabajo y jóvenes olmanos que escogieron quedarse. La población rural también creció de casi 27 000 habitantes en el 2007 a 35 000 en el 2017. Aparecie-

ron nuevas líneas de buses, algunas de las cuales ofrecen viajes directos hasta Lima, a una distancia de casi 900 km. Una carretera nueva, dañada por El Niño costero del 2017, une la ciudad con el perímetro de riego; este tiene también una salida directa hacia la actual Panamericana y Chiclayo.

Estas “tierras nuevas” empezaron a ser un tema crucial en la página de Facebook de la ciudad desde el inicio de la epidemia. Ya desde el 6 de abril, una residente expresaba<sup>10</sup> su preocupación porque los que van a trabajar en ellas podrían contraer el virus y contaminar “a todo el pueblo”; otra residente subrayaba que las empresas agroindustriales “siguen trayendo gente” de Chiclayo, lo que expone a la población al contagio. El 15 de abril, un poblador denunció que las empresas del proyecto Olmos “exigen que los choferes de las combis trasladen al personal”.

Al día siguiente, 16 de abril, varios pobladores expresaron su temor al peligro que representaba la llegada de

personas que regresarían a Olmos. En Lima, decenas de miles de personas, que estaban de viaje por diferentes razones o que carecían de los medios para quedarse en la ciudad, pidieron ser “repatriados” a sus provincias de origen, una solicitud a la que el gobierno finalmente accedió.

Los pobladores de Olmos expresaron también su aprensión de no poder protegerse adecuadamente del riesgo por las características de la misma localidad. Así, el 10 de abril, una residente preguntaba cómo, estando el mercado en la calle, harían respetar la distancia “si es un metro por persona”, y subrayaba que los comerciantes no tomaban medidas para evitar que se convierta en un foco infeccioso. De hecho, el 2 de junio, 20 comerciantes de los 100 a los cuales se realizó la prueba mientras esperaban establecerse en el nuevo mercado cubierto, inaugurado apresuradamente en abril, resultaron positivos para el coronavirus. Por otra parte, a principios de junio el estadio municipal, construido recientemente y de dimensiones desproporcionadas para el tamaño de la localidad, se transformó en un hospital de campaña<sup>11</sup>, pero aún no contaba con los equipamientos necesarios. El hospital más cercano está a más de una hora de Olmos por carretera.

Estos comentarios y hechos reflejan, por una parte, la impotencia de los habitantes para actuar sobre decisiones que se toman fuera de la localidad. Las relaciones de Olmos con el mundo exterior se han vuelto más intensas con el proyecto de riego y son claramente asimétricas. El Estado, que aceptó el retorno de los migrantes y toleró discretamente la actividad agroindustrial aun cuando sus productos fuesen destinados a la exportación, por ser parte del sector esencial de la alimentación<sup>12</sup>; y las mismas empresas, que pidieron al personal que trabajase, tenían más peso

y derechos que los olmanos: “lamentablemente la justicia en el Perú es así, no hay igualdad” (10 de abril).

Por otra parte, los olmanos increpan también a sus propias autoridades: “las autoridades olmeñas se hacen de la vista gorda”, “no quiero pensar que grandes empresas transnacionales ya hicieron un



**Como consecuencia, la covid-19 llegó a Olmos antes de que se haya terminado la construcción del nuevo mercado –iniciada hace años–, y ni siquiera se había empezado a diseñar el hospital prometido el 2014 por el presidente Humala y el alcalde durante la instalación del proyecto de riego.**



arreglo con las autoridades locales” (10 de abril), “trabajan en las tierras nuevas, el alcalde permite todo y nadie dice nada” (15 de abril) “esos de la municipalidad no hacen nada por el pueblo” (16 de abril) “tantos años desperdiciándose por culpa de políticos irresponsables” (sobre el mercado, 18 de abril).

Opiniones como estas recuerdan el contexto en el cual se instaló el

perímetro de riego. El proyecto Olmos se construyó mediante una asociación público-privada del Estado con el grupo brasileño Odebrecht, hoy envuelto en la operación judicial Lava Jato. Varios ex presidentes de la República, así como, dos ex gobernadores de la región Lambayeque, han sido acusados de haber recibido dinero para defender los intereses de la empresa en detrimento de los del Estado peruano. El ex alcalde de Olmos participó en reuniones donde se negociaron las prebendas del proyecto de trasvase<sup>13</sup> y está enjuiciado por diversas malversaciones. Mientras tanto, grandes sumas de dinero pasaban de mano en mano y corrían de cuenta en cuenta, el territorio local, entendido como el conjunto de las relaciones entre un espacio y la sociedad que lo organiza, se iba deteriorando: crecieron la población, los flujos de materiales y de personas, pero las autoridades locales no solo perdían peso en los asuntos locales, sino también capacidad de resistir a la corrupción.

Como consecuencia, la covid-19 llegó a Olmos antes de que se haya terminado la construcción del nuevo mercado –iniciada hace años–, y ni siquiera se había empezado a diseñar el hospital prometido el 2014 por el presidente Humala y el alcalde<sup>14</sup> durante la instalación del proyecto de riego. La vulnerabilidad de los residentes a la epidemia también se debió a la falta de mejora de este tipo de infraestructuras, cada vez más necesarias debido al crecimiento de la población y las actividades.

Las sombras<sup>15</sup> que han caracterizado el surgimiento económico peruano aparecen en toda su crudeza bajo los reflectores de la covid-19. Por cierto, el crecimiento le dio al Estado los medios para intentar mejorar el sistema de salud y distribuir ayuda financiera y alimentaria. Pero, basado en la explotación y exportación de recursos



naturales (minerales, energía fósil, agua y tierras), el modelo económico ha limitado el desarrollo de otros sectores. Ha marginado el mercado interno y confía la reducción de la pobreza solo al “chorreo”. Como consecuencia, se combinaron la rapidez de la llegada de la epidemia, debido a las características del virus, con la debilidad de los medios de la sociedad para defenderse de ella. En el ámbito local, los territorios no tienen ni la solidez ni las infraestructuras para ayudar a la población a resistir a la epidemia.

Tal vez finalmente la covid-19 en Olmos no aumentará demasiado. Se ha logrado abrir el nuevo mercado, en medio de las felicitaciones virtuales de los pobladores, si bien algunos precisan que no está acabado, y se ha terminado de instalar y equipar un centro de aislamiento de la covid-19 en el estadio. Pero cuando acabe la emergencia, será urgente reflexionar nuevamente sobre la forma como los territorios fueron sacrificados en el altar del crecimiento económico: ¿Es válido un modelo que deja a la mayor

parte de la población despojada de su destino?

### Notas

- 1 Évelyne Mesclier es directora del Instituto Francés de Estudios Andinos en Lima. Doctora en Geografía por la Universidad Paris7 y HDR por la Universidad Paris1-Panthéon-Sorbonne. Es directora de investigación en IRD y miembro asociada de UMR 8586 Prodig.
- 2 El Hilo (15 de mayo del 2020). Podcast. En <<https://bit.ly/32IVUnT>> De la Quintana, Jimena (1 de junio del 2020). La paradoja peruana: ¿por qué es tan elevada la cifra de contagios en el Perú? Ver <<https://cnn.it/3jxcfSP>> De la Torre, Alfonso; Ghezzi, Piero; Segura, Alonso (23 de mayo del 2020). Una paradoja peruana. *Hacer Perú*. Ver en <<https://bit.ly/30Bovcj>>
- 3 Couvelaire, Louise et al. (17 de mayo del 2020). Coronavirus : une surmortalité très élevée en Seine-Saint-Denis. *Le Monde*. Accesible en <<https://bit.ly/2OQarG9>>
- 4 Censos nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas.
- 5 Gobierno Regional de Lambayeque, Reporte covid-19, situación al 12 de abril.
- 6 Gallagher, J. Coronavirus came to UK on at least 1 300 separate occasions (10 de junio del 2020). BBC News. Accesible en <<https://bbc.in/2BruHLo>>
- 7 Dollfus, Olivier (1997). *La mondialisation*. Presses de Sciences Po. Pp.25-30; y É. Mesclier, É. (21 de abril del 2020). Unas pistas desde la geografía para comprender mejor la epidemia de coronavirus y controlarla. En *Notas sobre la pandemia*. Accesible en <<https://bit.ly/2WLYdTm>>
- 8 Sobre ese tema Mesclier, É. (24 de junio del 2020). Pérou: les ombres de l'émergence économique sous les projecteurs de la Covid-19. *Covidam. La Covid-19 dans les Amériques*. Institut des Amériques/iGlobes). Ver en <<https://bit.ly/2Cv6vbd>>
- 9 INEI. *Censos nacionales 2007 XI de Población y VI de Vivienda*.
- 10 Olmos City. (Facebook). Accesible en <<https://bit.ly/2E6VFc1>>
- 11 Barrios, Hugo Daniel (11 de junio del 2020). Coronavirus: estadio de Olmos se convierte en centro de aislamiento. *La República*. Ver en <<https://bit.ly/3eT89R8>>
- 12 La antropóloga Ana Lucía Araujo Raurau subrayó tempranamente el peligro de contagio en las empresas, debido a las condiciones laborales. (Araujo Raurau, Ana Lucía. Entre la precariedad laboral y la crisis sanitaria: la situación de los trabajadores agroindustriales. *Noticias Ser.pe*. Ver en <<https://bit.ly/2EatOb2>>
- 13 Cabrera, Oswaldo (5 de marzo del 2020). Piden que Acuña pague medio millón de soles. *Correo*. Ver en <<https://bit.ly/ZZROH3d>>
- 14 PRPP (2 de abril del 2014). Olmos tiene que tener hospital, dice alcalde. Accesible en <<https://bit.ly/3juhzGv>>
- 15 Hurtado, I; Mesclier, É. (Eds.) (26 de setiembre del 2013). Pérou: émergence économique et zones d'ombre *Problèmes d'Amérique Latine*, 88. ●

# ¡Prohibido el ingreso! ¡Territorio comunal!

Pedro Castillo Castañeda<sup>1</sup>



## **Huancavelica paralizado, comunidades campesinas cierran su territorio por la covid-19**

Desde el 16 de marzo, las 646 comunidades del departamento de Huancavelica cerraron su territorio y no permitieron el ingreso a personas ajenas a ellas por temor a verse contagiadas por el coronavirus.

Este cierre de fronteras se ha convertido en un gran problema para la región, pues las comunida-

des son propietarias del 88.95 % de las tierras de todo el departamento.

A nivel nacional, las comunidades poseen en propiedad el 30 % de todo el territorio nacional y poco a poco esta modalidad de defensa comunal se empieza a replicar en otras zonas del país. Urge dialogar y coordinar con estas instituciones.

Aunque el texto anterior es una noticia falsa, podría convertirse –teóricamente– en verdadera, pues lo que está ocurriendo hoy es que las comunidades no están permitiendo el ingreso a su territorio a personas ajenas a ellas por temor a infectarse con la covid-19. En efecto, comunidades de todo el país se han manifestado públicamente explicando las razones del cierre de caminos y vías de acceso a su territorio comunal, pero, además, instando al Estado a coordinar con ellas para sumar esfuerzos con el objetivo de salir de esta emergencia sanitaria.

No es la primera vez que las comunidades implementan medidas que intentan salvaguardar su derecho a

la vida, salud o territorio, pero esta vez no han sido cuestionadas. Resulta muy significativo que ninguna autoridad del gobierno central se haya manifestado públicamente en contra de ellas por el cierre de sus territorios, como sí ocurre en contextos de explotación de recursos naturales, como en Las Bambas (Apurímac) o en Cinco Cuencas<sup>2</sup> (Loreto), entre otros.

La falta de críticas a estas acciones de las comunidades puede explicarse por diversas razones: la distancia de las comunidades a las urbes, lo que imposibilita un acercamiento rápido; la distancia histórica a los “otros” del país, los mal llamados del “Perú profundo”; o lo conveniente que resulta tenerlas de aliadas del gobierno

al cumplir el aislamiento social y el control de la inmovilización social obligatoria en las regiones en las que se encuentran.

Sin embargo, ese análisis escapa a la pretensión de este artículo que, más bien, aspira a aproximarse a las implicancias legales de lo que significa que una comunidad no permita el ingreso a su territorio.

### **Entre lo público y lo privado**

Este 2020 se cumplen 100 años del reconocimiento oficial de las comunidades en los textos constitucionales de nuestro país. Esta medida se inició con la Constitución del año 1920 y continuó en las Cartas de 1933, 1979 y la actual de 1993. Dicho reconoci-

miento no fue gratuito, sino más bien producto de conflictos por tierras en diferentes zonas de los Andes nacionales suscitados a fines del siglo antepasado e inicios del siglo XX.<sup>3</sup>

Este reconocimiento, si ya fue difícil en lo social, en el ámbito legal fue más complicado. El legislador de la época no fue capaz de identificar la condición legal de las comunidades más allá de los ciudadanos y ciudadanas que las integran. La organización comunal no se parecía en nada a las instituciones estatales o privadas de esos años (como, por ejemplo, los establecimientos públicos de instrucción o beneficencia, organizaciones religiosas, compañías mercantiles o industriales, entre otros) que sí eran capaces de tener obligaciones y derechos. Entonces, ¿cómo identificarlas en el derecho nacional?, ¿eran organizaciones privadas o públicas?

Esa definición toma más importancia cuando se piensa en los bienes de la comunidad, como es el caso de sus tierras. El constituyente de esos años tomó la opción de regularlas junto a los bienes estatales en un mismo texto: “los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y sólo podrán transferirse mediante título público” (artículo 41 de la Constitución de 1920). Con ello, afirma Figallo, la propiedad comunal guarda las características propias de los bienes públicos<sup>4</sup>, es decir, un bien que pertenece al Estado y que podría ser entregado a quien pueda aprovecharlo y, al mismo tiempo, es un bien que está disponible para todos, un espacio público.

Esta situación no ha sido resuelta a la fecha. La legislación posterior y vigente las regula desde normas de carácter civil, como el Código Civil de 1984, pero también las define como instituciones de interés público (artículo 2 de la ley 24656, de 1987), y se guarda para sí el promover la



**La tradición legislativa iniciada en 1920 puede llevarnos a confusión y a pensar que el territorio comunal tiene este carácter ambiguo: algunas veces es público [...] y otras veces puede ser privado [...]. No obstante, ello ya fue resuelto en el ámbito internacional: “Los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios son jurídicamente equivalentes a los derechos de propiedad privada no indígena”, es decir a las características propias del territorio indígena [...] se les debe añadir los atributos clásicos del derecho de propiedad, [...] que le permite [...] disponer y reivindicar un bien.**



inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras de las comunidades (artículo 1 de la ley 26505, de 1995).

Al mismo tiempo, el Estado promueve desde hace muchos años la

entrega de títulos de propiedad sobre el territorio comunal (artículo 1 de la ley 24657, de 1987) en un claro reconocimiento que dichos bienes no forman parte de los bienes estatales. Es decir, son bienes privados que pertenecen a un sujeto diferente al Estado que, en este caso, son las comunidades. Ello faculta a que las comunidades, en el ejercicio legítimo de su derecho de propiedad, puedan excluir a terceros del disfrute o uso de estos bienes.

La tradición legislativa iniciada en 1920 puede llevarnos a confusión y a pensar que el territorio comunal tiene este carácter ambiguo: algunas veces es público (caminos, escuelas, postas médicas y otros) y otras veces puede ser privado (parcelas familiares, pastizales, etcétera). No obstante, ello ya fue resuelto en el ámbito internacional: “Los derechos de propiedad de los pueblos indígenas y tribales sobre sus territorios son jurídicamente equivalentes a los derechos de propiedad privada no indígena”<sup>5</sup>, es decir a las características propias del territorio indígena (esenciales para su vida, cultura, integridad y su supervivencia económica) se les debe añadir los atributos clásicos del derecho de propiedad, entendido como el poder jurídico que le permite usar, gozar, disfrutar, disponer y reivindicar un bien. Con ello, no postulamos una súper propiedad a favor de las comunidades, pero sí queremos enfatizar que al igual que las personas o instituciones que tiene un derecho de exclusividad sobre sus bienes, las comunidades también lo tienen y así se les debería considerar; siempre que se ejerza en armonía con el bien común y dentro de los límites establecidos por la ley.

Si tenemos presente esas consideraciones no debería sorprendernos que las comunidades, en un ejercicio real de su derecho de propiedad, puedan poner las barreras, tranqueras,

alambrado, muros y otras, no solo sobre los caminos de acceso, sino a todo su límite territorial<sup>6</sup>, como medida para controlar el ingreso de personas ajenas a la comunidad. Así sucede con cualquier propiedad privada, como, por ejemplo, con los complejos agroindustriales ubicados en la costa. Y si trasladamos esta idea a la ciudad, es lo que ocurre con los límites de una casa, algo que nadie discute.

Todo lo anterior, sin embargo, no pueda dar pie a pensar que las comunidades estén fuera de las afectaciones al derecho de propiedad, como los de necesidad y seguridad pública y de alguna otra obligación que pueda surgir en este contexto de pandemia o de otra situación de emergencia.

Pero ello no implica que se trate a sus tierras o territorio como un bien público y, por lo tanto, de uso público, pues, como hemos explicado líneas arriba, el territorio comunal es un bien que le pertenece a la comunidad y no al Estado. Si finalmente se piensa afectar territorio indígena, se deben activar una serie de garantías especiales y obligaciones de protección del Estado, recogidas en la normativa internacional, como el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otras<sup>7</sup>.

### **La autonomía de las comunidades<sup>8</sup>**

También podemos encontrar disposiciones expresas del más alto rango legal a favor de las comunidades y su derecho al territorio como bien que no forma parte del Estado. Así, la vigente Constitución de 1993 garantiza el derecho de la propiedad sobre la tierra en forma comunal (artículo 88) y reconoce a las comu-



**Sin embargo, esta crisis sanitaria podría significar una reconfiguración del espacio comunal. Ya no sería solamente la defensa del territorio comunal por el despojo sistemático de sus tierras la tarea principal de las comunidades, sino que se insertaría una variable de protección en el entendido de que el territorio nos permite aislarnos y nos provee de los alimentos necesarios para salir adelante de esta pandemia.**



nidades el derecho a su autonomía organizativa, económica y administrativa, así como su capacidad para decidir sobre el uso y la disposición de sus territorios (artículo 89), desprendiéndose de ello la facultad

para decidir quiénes ingresan a sus territorios<sup>9</sup>. Adicionalmente, afirma el Tribunal Constitucional (TC) que de una interpretación armónica de ambos dispositivos “resulta claro que las comunidades nativas y campesinas tienen el legítimo derecho de, en virtud del derecho a la propiedad, controlar intrusiones a su propiedad”<sup>10</sup>.

A ello se suma lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, que goza de carácter vinculante con rango constitucional, por tratarse de un tratado internacional que versa sobre los derechos humanos de las comunidades, que, además, complementa, normativa e interpretativamente, las disposiciones constitucionales a favor de ellas<sup>11</sup>. Este tratado expresamente señala que se deberán prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de estas por personas ajenas a ellos (artículo 18). Por lo mismo, el TC afirmó que se vulnera el derecho a la propiedad del territorio comunal, sin que medie título legítimo que así lo autorice, por lo que no se pueden invadir tierras ajenas sin consentimiento de los propietarios, que en este caso son las comunidades<sup>12</sup>.

### **Pandemia, comunidades y coordinación**

Desde siempre, una de las funciones principales de la comunidad fue la defensa de su territorio. La principal razón para el reconocimiento de 1920 respondía a la idea de que dicha medida lograría frenar el despojo sistemático de la propiedad de sus tierras por parte de hacendados o terratenientes que hacían crecer sus haciendas a costa de las tierras comunales, lo que en la práctica no ocurrió.

En los últimos años, las dinámicas alrededor del aprovechamiento de



la tierra son otras. La propiedad de las comunidades ya no es codiciada solamente por su condición de tierras-suelo aptas para la agricultura, sino también como un medio que asegure la explotación de otro tipo de recurso natural, como pueden ser los minerales, bosques o hidrocarburos. Esta concentración de tierras dedicadas a actividades agroindustriales (costa y selva) y extractivas (Andes y selva) ha motivado que las comunidades y sus integrantes tengan una agenda pública en términos de frenar estas formas de despojo territorial y, al mismo tiempo, asegurar su territorio bajo el amparo de un título de propiedad.

Sin embargo, esta crisis sanitaria podría significar una reconfiguración del espacio comunal. Ya no sería solamente la defensa del territorio comunal por el despojo sistemático de sus tierras la tarea principal de las comunidades, sino que se insertaría una variable de protección en el entendido de que el territorio nos permite aislarnos y nos provee de

los alimentos necesarios para salir adelante de esta pandemia. ¿Cómo asegurar esta nueva variable?

Todo este contexto, se presenta como una oportunidad para el Estado, que bien entendida significaría tener literalmente un pie en todo el territorio nacional y un aliado para este tipo de emergencia. La prontitud con la que reaccionaron cerrando sus límites territoriales para contrarrestar el coronavirus, no hace más que confirmar lo que han demostrado a lo largo de su existencia: ser instituciones dinámicas que han suplido la ausencia del Estado, construyendo caminos, canales de riego, escuelas, postas médicas, produciendo los alimentos en que se sostiene la gastronomía nacional. Pero esta situación de pandemia requiere el concurso del Estado, sin lugar a dudas.

La forma de esta vinculación con las organizaciones comunales debería partir desde la articulación de medios y esfuerzos con el objetivo de establecer relaciones de coordinación. La coordinación no es nueva en el

derecho nacional; forma parte de la Constitución en su artículo 149, pero establecida para los casos de justicia. No obstante, esta situación obliga a ampliar el sentido de la coordinación y trasladarla también a otras esferas de relación.

Por lo mismo, hace bien el gobierno cuando plantea garantizar “mecanismos de coordinación y articulación con organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios” (artículo 4.2 del Decreto Legislativo 1489 - Acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por la covid-19), pero a renglón seguido desdibuja esta posible coordinación cuando propone un control territorial, que margina a las comunidades del control de su territorio cuando afirma que la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas dirigirán las acciones para reforzar las medidas de control y supervisión de los territorios donde se encuentran las comunidades (artículo 4.3 b)<sup>13</sup>, es decir un



Foto Servindi

rol pasivo y no activo o de aliados en este contexto de emergencia sanitaria. ¿En qué quedó la coordinación para efectos del control territorial si son las comunidades las que conocen mejor su territorio y, además, están facultadas para cuidar de él?

El debate sobre el respeto al territorio comunal se amplía. El territorio como agente protector se sustenta, a la luz del derecho, en su autonomía y en el propio territorio, al cual debe sumarse el derecho a la protección de la salud. Esto último implica, necesariamente, un despliegue del Estado que respete la pluralidad étnica y cultural de las miles de comunidades que existen en el país. Según los entendidos, la covid-19 llegó para quedarse. Es necesario estar a la altura de las circunstancias.

### Notas

- 1 Responsable del Programa de Acceso a Recursos Naturales del Cepes.
- 2 Cuencas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes, Marañón y Chambira.
- 3 Guillermo Figallo Adrianzén (1995), señala que las principales rebeliones fueron las de Ancash (1885) dirigida por el cacique

- Atusparia, la de los Ikichancos en Huanta (1895), Rumi Maqui en Puno (1915) y los alzamientos y masacres de Aija, Huancañé y Putina entre 1867 y 1868. *Origen y naturaleza jurídica de las comunidades campesinas del Perú* (tesis para optar el grado de Maestro en Derecho). p. 76
- 4 Figallo Adrianzén, Guillermo (1995). *Op.Cit.*, p. 81.
- 5 Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales - Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*. OEA, p. 25.
- 6 Frontera en el derecho internacional público es la línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, es decir, la línea que determina el ámbito espacial donde un país ejerce su soberanía con exclusión de otros. Mientras que límite es la línea real o imaginaria que separa dos territorios, terrenos, e inclusive dos países.
- 7 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos señala que “Los órganos del sistema han sido particularmente cuidadosos a la hora de encontrar un equilibrio entre el derecho de propiedad comunal indígena y el interés legítimo de los Estados en la explotación sostenible de los recursos naturales de su propiedad. De hecho, tanto la Convención Americana como la Declaración Americana conciben claramente el derecho a la propiedad no como un derecho absoluto, sino como un derecho que puede ser limitado por razón de “utilidad pública

- o de interés social”. (OEA (2010). *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales sobre sus Tierras Ancestrales y Recursos Naturales - Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, p. 93).
- 8 César Landa, ex presidente del Tribunal Constitucional, afirma que “cuando la Constitución en sus artículos 88 y 89 menciona a la comunidad campesina o nativa, debe entenderse como una de las manifestaciones organizativas del pueblo indígena u originario en nuestro derecho interno”. (Ministerio de Cultura (2016). *Derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios*. Lima: Autor.
- 9 Tribunal Constitucional EXP. N.º 01126-2011-HC/TC, fundamento 25
- 10 Tribunal Constitucional EXP. N.º 01126-2011-HC/TC, fundamento 25
- 11 Tribunal Constitucional EXP. N.º 03343-2007-AA, fundamento 31.
- 12 Tribunal Constitucional EXP. N.º 01126-2011-HC/TC, fundamento 34.
- 13 Decreto legislativo 1489, artículo 4.3 “b) Control territorial: La Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias y funciones, se encargan de dirigir y coordinar, según corresponda, las acciones para reforzar las medidas de control y supervisión del tránsito fluvial y terrestre en ámbitos donde habitan pueblos indígenas u originarios, así como de prevenir el ingreso de personas y bienes que pongan en riesgo a estos pueblos”.



## Los bosques en el Perú: Testimonio de un itinerario detenido

*Alberto Gonzales<sup>1</sup>*

El año pasado fueron deforestadas 155 000 hectáreas en el Perú. Se estima que la informalidad en el sector maderero del país es del 80 %; el avance de la minería ilegal solo en Madre de Dios es de más 20 000 hectáreas; dos gerentes forestales de las regiones de Loreto y Ucayali, donde se origina más del 60 % del total de la madera, tienen procesos abiertos en la Fiscalía por favorecer la tala ilegal; y anualmente se decomisan cerca de 4 000 especímenes vivos de fauna silvestre del mercado ilegal. Este panorama no solo sombrío sino adverso a todo progreso sostenible e incluso es el que caracteriza al sector forestal y de fauna silvestre.

Desde el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor), y a inicios del año pasado y con un equipo de funcionarios públicos íntegros, capaces y experimentados, decidimos enfrentar ese panorama desalentador. Fui seleccionado por concurso público en diciembre del 2018 y en febrero asumí la Dirección Ejecutiva del Serfor para un período de cinco años. El programa que presentamos al Consejo Directivo de Serfor, en marzo del año pasado, tenía como eje principal enfrentar la deforestación, que es el desafío mayor que enfrenta el país. Pero este afán se truncó súbitamente como resultado del Decreto Supremo que determina mi cese en el cargo y que

fue promulgado sin que se consulte al Consejo Directivo, que, de acuerdo a ley, es el organismo que dirige Serfor. Enfrentar la deforestación y degradación de los bosques implica superar complejas barreras legales, sociales, de coordinación, de seguridad y de decisión política, y erradicar el mito de que las tierras forestales de la Amazonía no tienen valor económico ni social significativo.

Asimismo, identificamos los factores que contribuyen a la deforestación: a) el cambio de uso de la tierra de la que forma parte la agricultura de subsistencia, también llamada migratoria; b) los delitos ambientales que llamamos “los cuatro jinetes del apocalipsis”: la tala ilegal, la

minería ilegal, el tráfico de tierras para expandir cultivos ilícitos y el comercio ilegal de la fauna silvestre; c) el desarrollo de infraestructura no sostenible, especialmente el trazo de caminos; d) las plantaciones de palma, cacao y café en áreas no permitidas; y, e) políticas públicas con incentivos perversos que inducen a la deforestación y degradación del bosque.

Para cada uno de estos factores se establecieron políticas y lineamientos que empezaron a implementarse. En relación con el cambio de uso de la tierra, existen más de 150 000 unidades productivas que ocupan tierras públicas ilegalmente, con un tamaño promedio de 2 a 10 hectáreas, y abarcan cerca de 1,5 millones de hectáreas. Este factor explica una parte importante de la deforestación en el país a diferencia de lo que acontece, por ejemplo, en Brasil, donde las grandes unidades productivas dedicadas a la soya y la ganadería explican la deforestación en ese país. La propuesta que empezó a implementarse planteaba brindar asistencia técnica especializada en producción y mercadeo, asociatividad, tecnología y financiamiento, a las familias que operan esas unidades productivas, y todo ello a cambio de su compromiso de no avanzar un centímetro más sobre los bosques. La propuesta es formalizar a estos miles de pequeños productores que ocupan ilegalmente tierras públicas y promover los sistemas agroforestales. Con el auspicioso apoyo de entidades internacionales y de varias organizaciones de la sociedad civil, entre ellas el World Agroforestry (ICRAF), que forma parte de los institutos de investigación asociados al Banco Mundial, se inició la ejecución de una intervención en la Región San Martín. También se promovió la zonificación forestal en las principales regiones amazó-

nicas (San Martín, Loreto, Ucayali y Madre de Dios), para identificar las áreas para asignación de títulos habilitantes bajo la premisa de que son las áreas sin un estatus legal las más susceptibles de deforestación.



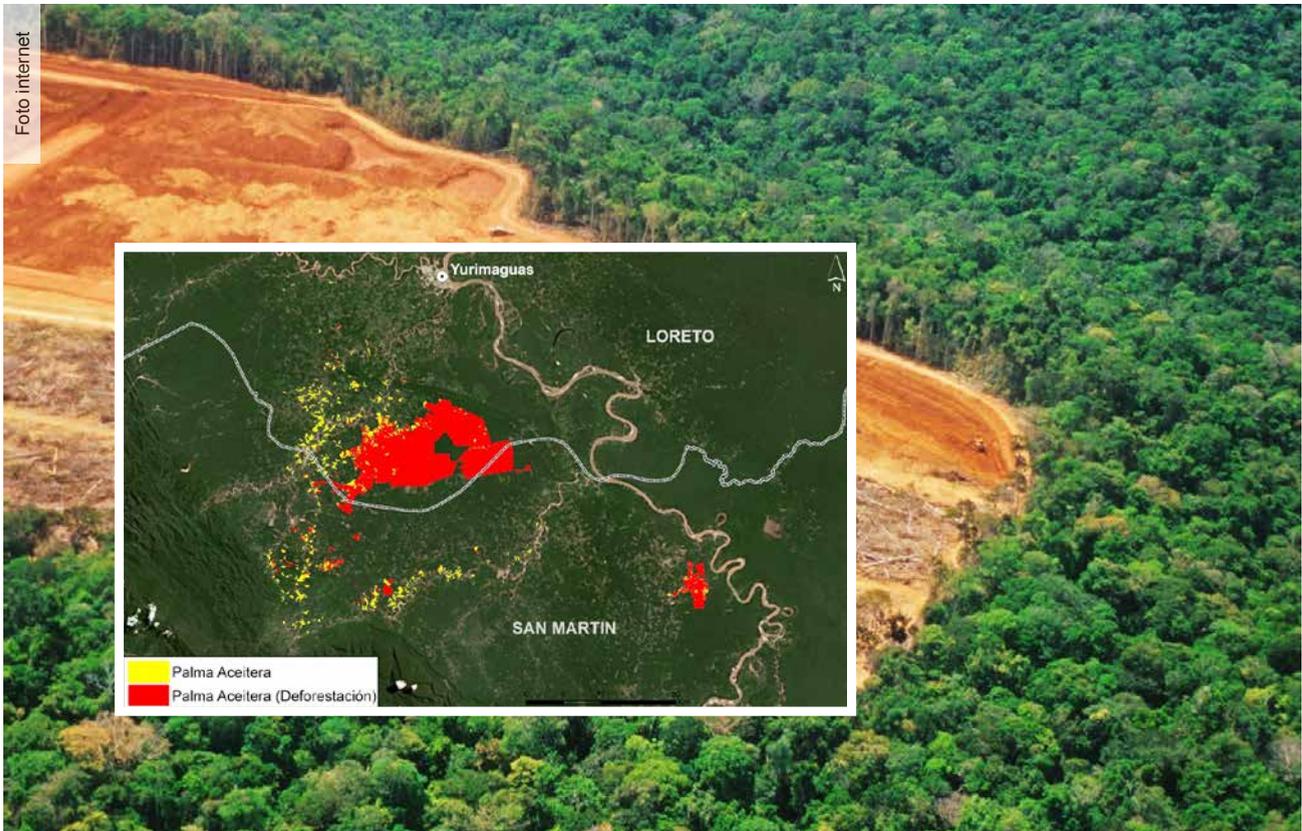
**En relación con el cambio de uso de la tierra, existen más de 150 000 unidades productivas que ocupan tierras públicas ilegalmente, con un tamaño promedio de 2 a 10 hectáreas, y abarcan cerca de 1,5 millones de hectáreas. Este factor explica una parte importante de la deforestación en el país a diferencia de lo que acontece, por ejemplo, en Brasil, donde las grandes unidades productivas dedicadas a la soya y la ganadería explican la deforestación en ese país.**



En el caso de la tala ilegal, con muy reducido presupuesto, se priorizó la implementación de acciones para combatir la deforestación y el tráfico y blanqueo de la madera. Para ello se elaboraron instrumentos como la trazabilidad, con el que no contaba, aunque parezca increíble,

el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena), la organización que precedió a Serfor, y que es crucial para luchar consistentemente contra la tala ilegal. Y en ese mismo proceso, se anunció, en mayo de este año, un cronograma detallado para contar a fines de este año con el denominado Módulo de Control del Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre (MC-SNIFFS), herramienta fundamental para ayudar a acreditar el origen legal de la madera peruana en el mercado nacional e internacional. A los 16 meses de gestión, anunciamos que se implementaría cabalmente este módulo que había soportado nueve años de espera. Y para avanzar en este proceso, Serfor inició la capacitación en comunidades nativas para el uso y llenado del libro de operaciones de los títulos habilitantes. Estos libros son herramientas que todos las personas naturales o jurídicas, con permiso para aprovechar de manera sostenible los recursos forestales, están obligadas a llevar. A ello deben agregarse los frecuentes operativos contra las mafias que operan en el bosque y que se llevaron a cabo en estrecha cooperación con la Fiscalía en Materia Ambiental (FEMA) y la Policía Nacional Ambiental.

Para cada uno de los otros factores que contribuyen a la deforestación se establecieron políticas específicas que encontraron enorme resistencia por parte de las organizaciones mafiosas que han aprovechado esta situación por décadas. Con cada uno de los cuatro actores principales en el mundo forestal y de fauna silvestre, los gobiernos regionales, las organizaciones nativas y campesinas, el sector privado de todo tamaño y las organizaciones de la sociedad civil, se establecieron programas de trabajo para enfrentar la deforestación y los delitos que la alimentan. En el caso específico de las comunidades nativas, Serfor no conta-



ba con una unidad especializada dedicada a atender los temas relacionados con el manejo forestal comunitario, a pesar de que las comunidades nativas tienen como patrimonio más de 13 millones de hectáreas del bosque amazónico. Tampoco había una estructura orgánica que atendiese las demandas de las autoridades técnicas forestal y de fauna silvestre (ATFFS) y de las oficinas de enlace (13 en total), que cumplen una función de gran valor, aunque, por lo general, no reconocida. Tampoco había una estructura orgánica adecuada para atender la creciente importancia de la fauna silvestre.

Estas carencias fueron superándose. Se impulsó una propuesta de modificación del Reglamento de Operación y Funciones, ROF, que es el mecanismo que rige las operaciones de los organismos públicos. Y mientras este proceso seguía su curso de negociación, en el MINAGRI, y con SERVIR se tomaron las siguientes decisiones:

- En la Dirección Ejecutiva, se creó la Asesoría para abrir y fortalecer las relaciones con las comunidades nativas y campesinas.
- Se promovió la conformación de equipos de trabajo para abordar temas que requerían la atención de varias direcciones: contratos de cesión en uso, incendios forestales, bosques andinos, instrumentos de gestión ambiental, ecosistemas frágiles, camélidos, entre otros.
- Se inició un proceso de articulación y diálogo con las organizaciones indígenas, lográndose importantes avances en varios frentes de trabajo con ellas
- Se empezó a trabajar en pilotos de desarrollo con enfoque territorial en la parte alta de la cuenca de Lurín (Lima) y en la mancomunidad NorVraem, en alianza con Agrorural, y se enfatizó el rol clave de la cobertura forestal y vegetativa para alimentar y conservar los acuíferos.
- Y lo más importante: para darle institucionalidad al trabajo con las comunidades nativas y campesinas se propuso crear la Dirección General de Manejo Forestal Comunitario.
- Finalmente, se propuso crear una Dirección General exclusivamente dedicada a la Fauna Silvestre.

Y toda esta labor se llevó a cabo en el marco de dos restricciones enormes: la fractura de la autoridad central sobre los bosques en el país y un presupuesto claramente reducido para enfrentar los desafíos identificados. En la actualidad, sobre los bosques actúan cinco autoridades que ejercen en determinados ámbitos su propia influencia: a) los gobiernos regionales; b) el Minam; c) Produce; d) Osinfor; y e) Serfor. Esta situación demanda mucho tiempo en coordinaciones para la búsqueda de un consenso, lo que al final afecta la eficacia y eficiencia en la aplica-

ción de las políticas o lineamientos aprobados. Y es esta fragmentación de la autoridad la que alimenta la corrupción rampante en el sector, que se transforma en el ámbito más adecuado para que dichas fuerzas obscuras resistan y se opongan abiertamente a cualquier intento de cambiar el *statu quo*.

Y para agregar a las dificultades ya mencionadas, Serfor está ubicado al interior del Minagri. Este lugar no es el adecuado por las siguientes razones: a) Minagri se centra en tres actividades principales: cultivos, crianzas y proyectos hidráulicos. Lo forestal y fauna silvestre no es considerado prioritario; b) no hay un conocimiento suficiente de parte de la Alta Dirección del Minagri sobre el tema forestal y de fauna silvestre; c) hay una evidente contradicción entre el mandato del Minagri de ampliar la frontera agropecuaria y el aprovechamiento sostenible de los servicios y productos que genera el bosque. La expansión de la frontera agropecuaria es algo positivo para el país siempre y cuando se haga apropiadamente. La historia de la expansión de los cultivos y crianzas en la Amazonía es un notable ejemplo de que esta ha ocurrido a costa de la destrucción de vastas superficies que estuvieron cubiertas de bosque; así se contribuyó a la deforestación que, como mencionamos, tiene niveles alarmantes en el país.

Y a pesar de ese marco institucional adverso, nos propusimos impulsar actividades directamente relacionadas con el aprovechamiento inclusivo, sostenible y en un marco de legalidad, de los servicios maderables y no maderables que brinda el bosque. Llevamos a cabo el primer estudio sobre las concesiones forestales entregadas al sector privado, que recibió 10 millones de hectáreas de los denominados bosques de producción permanente (bosques naturales amazónicos). El resultado

del estudio indicó que solo un millón de hectáreas están funcionando relativamente bien. Este dato pone de manifiesto el fracaso de esta política y la necesidad de repensar todo este proceso para un relanzamiento, considerando las lecciones aprendidas.



**Hay entonces un desafío claramente identificado: la lucha contra la deforestación, y una estrategia que ha estado siendo transitada para implementar las acciones que permitan un aprovechamiento inclusivo, sostenible e integral del bosque. Y lo que se divisa ya, por las nuevas autoridades que han asumido la conducción del Serfor, es que estas iniciativas serán detenidas y, algunas de ellas, eliminadas.**



Se inició el trabajo intenso con las organizaciones nativas de tal forma de transformar el enorme patrimonio que poseen (estimado en más de 13 millones de hectáreas) en un poderoso sustento de prosperidad y desarrollo de las familias indígenas.

Se elaboró un programa de promoción de las plantaciones forestales en las áreas degradadas del país estimadas por Serfor en 2,3 millones de hectáreas. Se apoyó decididamente la promoción del aprovechamiento de la fibra de vicuña por parte de las comunidades campesinas, atendiendo los cuatro temas fundamentales que los afecta: a) lucha contra la caza furtiva; b) fortalecimiento de la gestión de las comunidades campesinas para enfrentar los desafíos del comercio internacional de la fibra; c) identificación de compradores en el exterior; y d) implementación de programas efectivos en el ámbito sanitario para reducir la sarna. Por primera vez se propuso un programa de aprovechamiento de los bosques inundables, que abarca más de un millón de hectáreas cuyo aprovechamiento actual se lleva a cabo en un marco de enorme ilegalidad.

Hay entonces un desafío claramente identificado: la lucha contra la deforestación, y una estrategia que ha estado siendo transitada para implementar las acciones que permitan un aprovechamiento inclusivo, sostenible e integral del bosque. Y lo que se divisa ya, por las nuevas autoridades que han asumido la conducción del Serfor, es que estas iniciativas serán detenidas y, algunas de ellas, eliminadas. Han dicho estas autoridades que el presupuesto del Serfor, que ya es diminuto, será reducido en 50 %; también han afirmado que tienen la intención de transformarlo en un organismo que dependa de una dirección general de Minagri, con lo cual se reduce, de forma sustancial, su accionar y se destruye lo poco de institucionalidad que existe en el sector y que ha costado tanto esfuerzo construir.

#### Nota

- 1 Economista. Hasta el 5 de junio del presente año ejerció la Dirección Ejecutiva de Serfor. ●



## El fracaso del diálogo: Más allá de las fallas técnicas

*Renato Levaggi Tapia<sup>1</sup>*

La ex ministra de Cultura, Sonia Guillén Oneeglio, tuvo una accidentada participación en la sesión virtual de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República (en adelante, Comisión de Pueblos), del día lunes 4 de mayo. En dicha reunión, que tenía como objetivo conocer las acciones específicas que estaba realizando el Ejecutivo para atenuar el impacto de la COVID-19 en los pueblos indígenas, la ministra alegó la existencia de fallas técnicas que no permitieron una buena comunicación—sostuvo no escuchar las preguntas de los congresistas— y por ende, no pudo profundizar sobre las acciones tomadas ni atender las propuestas realizadas por los miembros de la comisión<sup>2</sup>. De manera general, se limitó a indicar

que se estaba coordinando la elaboración de protocolos y llevando a cabo las reuniones del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI), dos meses después de la confirmación del primer caso de coronavirus en el Perú.

Lo cierto es que, aunque seis días después el Ejecutivo publicó un decreto legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas en el marco de la emergencia sanitaria (Decreto Legislativo 1489), su accionar viene siendo duramente criticado por las organizaciones indígenas andinas y amazónicas, la sociedad civil y expertos, entre los que destaca, por ejemplo, que Alberto Chirif califique de “mínimo e insignificante”<sup>3</sup> lo planteado por el Ministerio de Cultura. Por su parte, Melania Canales, presidenta de la

Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú (Onamiap), ha sostenido que la salud y la vida de los pueblos indígenas se ven amenazadas, pues las actividades económicas reactivadas en el mes de mayo—minería e hidrocarburos, entre otras— “se realizan en su mayoría en territorios de pueblos indígenas organizados en comunidades campesinas y comunidades nativas”<sup>4</sup>, habiendo incluso enviado una comunicación urgente a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en la cual se denuncia una “situación de abandono, vulneración de derechos y exposición al riesgo”, y se exige diálogo y articulación.<sup>5</sup>

En este escenario de crisis sanitaria, en el que la precariedad de diversos sectores del Estado se han puesto más que nunca en evidencia,

la relación entre este y los pueblos indígenas se viene mostrando como una de las más débiles y tirantes; y sus respuestas como inadecuadas y extemporáneas, siendo percibidas como síntomas del desinterés, la falta de capacidad y, sobre todo, la ausencia de una real voluntad de diálogo. Pero ¿son reales estas percepciones? ¿qué ha caracterizado la relación del Estado con los pueblos indígenas en los últimos años? Y, por último, ¿puede el Estado eludir el diálogo, la participación y la coordinación con los pueblos indígenas?

### **El Decreto Legislativo 1489**

Como se mencionó antes, el 10 de mayo, casi dos meses después de la declaratoria del estado de emergencia nacional, se publicó un decreto que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios. Esta norma, que por la demora en su publicación hace dudar del carácter urgente que esta resalta en su objeto, evidencia también “por dónde van los tiros” del Ministerio de Cultura en materia de interculturalidad y derechos de los pueblos indígenas. Y es que tres de sus cuatro objetivos están relacionados con los derechos lingüísticos y la pertinencia cultural de los servicios públicos durante la pandemia y solo uno, el último, se enfoca en la vida y salud de esta población.

La pertinencia cultural y lingüística son importantes, pero llama poderosamente la atención que, en un contexto de emergencia y luego de siete años de publicación de la Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural<sup>6</sup> y nueve de la Ley 29735<sup>7</sup>, ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias, un grueso de las medidas de la norma se centren en estos temas. Cabría preguntarse por qué todas estas acciones de implementación de servicios públicos



[...] el diálogo y la coordinación con los pueblos indígenas no son favores, son obligaciones adquiridas por el Estado peruano. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [...] es claro al señalar que la protección de los derechos de estos pueblos se realiza a través de “una acción coordinada y sistemática”, con su participación, y que el Estado debe asumir dicha responsabilidad.



culturalmente adecuados y en lenguas indígenas no se realizaron durante los largos años de aprobación de las normas mencionadas y por qué no se responde hoy a la histórica y actual demanda de diálogo intercultural de los pueblos indígenas, cuya participación resulta indispensable para la eficacia de la lucha contra una pandemia que se extenderá por otros tantos meses.

No es que todo sea negativo en el decreto, existen acciones de respuesta sanitaria, abastecimiento, información y alerta temprana que, aunque extemporáneas –e incluso potencialmente peligrosas si no se realizan de manera coordinada con las dirigencias de las organizaciones de base–, resulta necesario implementar. De

igual manera, es importante que haya una consideración particular para los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, por su especial vulnerabilidad debido a su diferencia inmunológica.

Entonces, ¿en dónde queda el diálogo con los pueblos? El artículo 4 del decreto señala que “... se garantizan la participación y los mecanismos de coordinación y articulación con organizaciones representativas de los pueblos indígenas...”, pero sin establecer cómo ni cuándo. Es más, en el resto de la norma, no hay una sola referencia a aspectos concretos de diálogo o coordinación que conviertan al mencionado artículo en poco más que retórica.

### **El Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI)**

Uno de los temas mencionados por la ex ministra de Cultura en la reunión con la Comisión de Pueblos, que constituye además la única bandera del Viceministerio de Interculturalidad con relación al diálogo y la coordinación, es el funcionamiento del Grupo de Trabajo de Políticas Indígenas (GTPI). Este es un espacio creado por el Ministerio de Cultura en el año 2014, en el que participan 7 organizaciones indígenas y el Viceministerio de Interculturalidad. Efectivamente, a la fecha se han realizado alrededor de 25 sesiones del GTPI con la participación de organizaciones indígenas de nivel nacional e invitados de diversos sectores del gobierno. Sin embargo, la valoración que desde las organizaciones se tiene respecto a este espacio no es la mejor. En un estudio realizado por María Luisa Burneo para el Cepes<sup>8</sup>, se concluye que el GTPI constituye un espacio meramente informativo, en el que no participan funcionarios con capacidad de decisión o que conozcan la problemática indígena –salvo excepciones– y en el que no



se cumplen los mecanismos de monitoreo y seguimiento a los acuerdos. Se sostiene, por ello, que el GTPI “ha perdido dinamismo y legitimidad”, generando que las organizaciones se sientan utilizadas, en un espacio que parece dilatar los temas de agenda relevantes y al que, a pesar de ello, siguen acudiendo porque eso es mejor que “quedarse sin nada”.

El inadecuado funcionamiento de este espacio vuelve a abrir los debates sobre la débil institucionalidad estatal relacionada con los pueblos indígenas. Al parecer, el Estado, que ha centrado sus pocos esfuerzos –y recursos– en la consulta previa y en las lenguas indígenas, ha dejado de lado sus obligaciones relacionadas con un genuino diálogo intercultural con las organizaciones representativas de estos pueblos.

### **El diálogo y la coordinación no son favores**

Diversas organizaciones internacionales han llamado la atención

sobre la urgencia de tomar acciones específicas para la protección de los derechos de los pueblos indígenas y otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, en el marco de la pandemia mundial<sup>8</sup>, y si en ellas destaca un punto en común es que se insta a los Estados a actuar de manera coordinada con los pueblos y sus representantes. Incluso se recomienda su incorporación en los comités o entidades de respuesta a la crisis. Es de lamentar, como hemos sostenido, que en el Perú las organizaciones no hayan sido convocadas y que su participación no ha sido incluida en los instrumentos aprobados para la emergencia. Sus dirigencias han sido obviadas y sus representantes han denunciado públicamente y ante organismos internacionales esta exclusión.

No obstante, y más allá de los criterios políticos, no puede perderse de vista que el diálogo y la coordinación con los pueblos indígenas no son favores, son obligaciones

adquiridas por el Estado peruano. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que es un tratado internacional de derechos humanos y, por tanto, forma parte del ordenamiento nacional y posee rango constitucional, es claro al señalar que la protección de los derechos de estos pueblos se realiza a través de “una acción coordinada y sistemática”, con su participación, y que el Estado debe asumir dicha responsabilidad (artículo 2). Esta visión de la implementación del propio Convenio, que irradia al resto de sus artículos, es constantemente reiterada a lo largo de la norma, conminando a los gobiernos a implementar sus políticas de toda índole con la participación, consulta, coordinación o cooperación con los pueblos indígenas.

Las demandas por coordinación, desde las dirigencias indígenas, se sostienen en obligaciones internacionales ineludibles y no pueden responder al ánimo de los gobiernos



Foto Andina/ Juan Carlos Guzmán

de turno, menos aún, en un contexto en el que lo que está en juego es la propia vida. En la práctica, durante el estado de emergencia, muchas organizaciones de base, comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas, han colocado nuevas tranqueras y piquetes y cerrado sus límites para evitar el ingreso de personas contagiadas a sus comunidades y caseríos, en algunos casos, en coordinación con autoridades locales y ello, al parecer, está trayendo buenos resultados, como en el caso de las rondas campesinas de Cajamarca, por citar un ejemplo<sup>10</sup>. Este tipo de situaciones, con una serie de implicancias materiales o legales, que no son motivo de este artículo, deberían estar siendo discutidas, a tiempo real, en espacios de diálogo –centralizados y descentralizados– con la capacidad de emitir decisiones acordes con la realidad y necesidades de los pueblos indígenas. Esto que suena tan lógico, más de 25 años después de la

aprobación del Convenio 169 de la OIT, no existe.

Tras dos semanas de numerosas críticas a la tardía reacción del Ministerio de Cultura y de cuestionamientos relacionados con presuntas irregularidades en procesos de contratación, salidas a la luz en diversos informes periodísticos, Sonia Guillén renunció a su cargo. En su reemplazo, el abogado y diplomático Alejandro Neyra Sánchez ha asumido la cartera por segunda vez. Neyra Sánchez tiene la oportunidad de dar apertura al diálogo con las organizaciones indígenas y enmendar los errores en que han incurrido sucesivamente las gestiones anteriores. Más que una oportunidad, tiene la obligación de hacerlo.

#### Notas

- 1 Investigador del Programa de Acceso a Recursos Naturales del Cepes.
- 2 La última frase de la entonces ministra Guillén en esta reunión fue: “El único acuerdo que yo puedo tomar es que vamos a reprogramar esta reunión para el día viernes y que vamos a contestar todas las

preguntas que nos planteen antes de esa fecha y en esa fecha...”. Lamentablemente, la exministra no se presentó.

- 3 Rosel, Omar. Entrevista con Alberto Chirif: “Lo que plantea el Mincu es mínimo e insignificante”. Servindi. Accesible en: <<https://cutt.ly/ZymbTsR>>
- 4 Onamiap (2020). Onamiap se pronuncia sobre medidas de reactivación económica - covid (video). Accesible en: <<https://cutt.ly/aymbTCs>>
- 5 Ver carta de Onamiap. Accesible en: <<https://cutt.ly/HymbYX3>>
- 6 Ministerio de Cultura (2015). Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural. Accesible en: <<https://cutt.ly/cymbUAY>>
- 7 Ministerio de Cultura (2011). Ley 29735. Ley que regula el uso, preservación desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú. Accesible en <<https://cutt.ly/4ymbIm7>>
- 8 Burneo, María Luisa (2018). Espacios institucionales de participación y diálogo entre el Estado peruano y las organizaciones indígenas. Cepes. (No publicado)
- 9 Ver comunicados y pronunciamientos en las siguientes direcciones electrónicas: OEA: <<https://cutt.ly/rymbOwV>> FAO: <<https://cutt.ly/LymbOPW>> CIDH: <<https://cutt.ly/1ymbPml>>
- 10 *Sucesos* (7 de mayo de 2020). ¿Por qué el virus no avanza en Cajamarca? Accesible en <<https://cutt.ly/ra5iJgd>>

Visite: [www.larevistaagraria.org](http://www.larevistaagraria.org)