



INFORME DE MONITOREO

Políticas Públicas Aplicadas a las Comunidades Campesinas 2008 -2009

Enero 2010

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	2
I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS	3
1. Políticas públicas	3
2. Políticas agrarias	3
3. Tierras, aguas y recursos naturales	4
4. Propiedad rural	7
5. Comunidades campesinas	9
II. LA POLÍTICA AGRARIA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS	10
1. Políticas sobre tierras, aguas y recursos naturales	11
2. Política respecto de las comunidades campesinas y nativas	17
III. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA SOBRE COMUNIDADES	22
IV. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES EN 2009	25
1. Los procesos iniciados	25
2. Tierras	29
3. Aguas	32
4. Recursos forestales	34

5. Tierras comunales en algunos departamentos	35
6. Hacia un reconocimiento de las tierras de comunidades campesinas	44
V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	47
BIBLIOGRAFÍA	49

PRESENTACIÓN

Buena parte de la población rural del país está organizada en comunidades campesinas, particularmente en la sierra. En el Perú existen más de 6 mil comunidades reconocidas, las cuales se estima que albergan a cerca del 40% de la población rural. Conforme al Censo Agropecuario de 1994, en conjunto controlaban alrededor del 40% de la superficie agropecuaria (la mayor parte con pastos naturales y tierras eriazas). Según las últimas estadísticas oficiales, los niveles más altos de pobreza y de pobreza extrema se encuentran en el campo y corresponde a las comunidades campesinas la mayor proporción de esas cifras.

Resulta paradójico comprobar que las comunidades campesinas no son priorizadas por las políticas públicas. Esa falta de interés oficial contribuye a postergar o aun obstaculizar procesos que permitirían superar las condiciones de atraso, exclusión y pobreza que afectan a las comunidades. A pesar de su importante número y su extendida presencia territorial en el país, resultan social y políticamente “invisibles” para gran parte de la sociedad y para el Estado, lo cual se expresa en el escaso respeto a sus derechos tanto como ciudadanos como integrantes de grupos étnicos.

La escasa o nula responsabilidad que el Estado asume hacia las comunidades se expresó en el paquete de 99 decretos legislativos publicados en 2008, como parte de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (oficialmente, Acuerdo de Promoción Comercial). Dichas normas se orientan hacia la afirmación de un modelo de desarrollo basado en la promoción de las inversiones privadas en el sector rural y en la exclusión de la población campesina. Estas orientaciones amenazan los derechos de las comunidades, ya que sus tierras tienen un atractivo económico, ya sea por su potencial productivo o por los recursos mineros o energéticos que ellas guardan. Así, los decretos legislativos 1015, 1073, 1064 y 1089, entre otros, estimulaban la libre disposición de tierras comunales, mediante la parcelación de las mismas o a través de su transferencia a terceros, siguiendo los lineamientos expresados en el manifiesto del

presidente García el “Síndrome del Perro del Hortelano”. Esos cuatro decretos legislativos fueron derogados luego de las protestas de la población indígena de la selva norte, en agosto de 2008 y junio de 2009.

En el presente documento se intenta realizar un balance de la legislación vigente sobre las comunidades campesinas hasta diciembre de 2009. El objeto del mismo se enmarca dentro del interés del Grupo ALLPA por poner en práctica un sistema de monitoreo y vigilancia de los derechos de las comunidades campesinas sobre sus tierras y los recursos ubicados en ellas, más allá de las declaraciones oficiales y de los programas estatales. Esta iniciativa del Grupo ALLPA se inscribe a la vez dentro de su compromiso con la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra (International Land Coalition o ILC, por sus siglas en inglés), de la que forma parte y que tiene como misión promover el acceso seguro y equitativo a la tierra así como el control sobre la misma para mujeres y hombres pobres, a través de la incidencia, el diálogo, el compartir conocimiento y la construcción de capacidades.

I. POLÍTICAS PÚBLICAS Y COMUNIDADES CAMPESINAS

En esta parte inicial del documento queremos presentar alguna información básica respecto de las políticas públicas, la política agraria, los recursos naturales, como la tierra y el agua, lo mismo que sobre las comunidades campesinas y nativas en el Perú.

1. Políticas públicas

Habiendo diversas aproximaciones a la expresión “políticas públicas”, consideramos necesario detenernos en su definición. Para la mayoría de autores que se ocupan del tema, las políticas públicas se orientan a recoger por parte de las autoridades públicas las demandas de la sociedad frente a un problema. Según Dye una política pública “es aquello que el gobierno escoge hacer o no hacer”, o como dice otro autor es “la decisión gubernamental plasmada en la resolución de un problema en la comunidad”.

Para Joan Subirats el término *política pública* es bastante reciente: “Se introdujo en el lenguaje de las ciencias políticas y administrativas europeas en los años 1970 como traducción literal del término ‘public policy’”. Frente a las múltiples definiciones del concepto el mismo autor sugirió la siguiente definición:

“una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores, públicos y a veces no públicos -cuyos recursos, nexos institucionales e intereses varían- a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como colectivo. Este conjunto de decisiones y acciones da lugar a actos formales, con un grado de obligatoriedad variable, tendentes a modificar la conducta de grupos sociales que, se supone, originaron el problema colectivo a resolver (grupos-objetivo), en el interés de grupos sociales que padecen los efectos negativos del problema en cuestión (beneficiarios finales)”.

Entendiendo la complejidad de las sociedades, así como los distintos grupos que lo componen (los cuales se encuentran en permanente interacción, conjugando a su interior distintas necesidades, aspiraciones, concepciones e intereses), se suele entender que las

políticas públicas son aquellas definidas y aplicadas por el Estado o, quizá, más precisamente por los gobiernos.

2. Políticas agrarias

Las políticas agrarias son entendidas como un aspecto de las políticas públicas, a las que se suele también denominar políticas sectoriales, noción que tampoco tiene una definición única. Citando a Fernando Eguren, se puede afirmar que políticas sectoriales son “las orientaciones adoptadas por el Estado, que luego son convertidas en normas, dirigidas a un sector determinado”. Las políticas agrarias, por tanto, serán las orientaciones adoptadas por el Estado dirigidas “a la actividad económica agrícola, pecuaria y forestal”.

Eguren cuestiona que en esa forma de entender las políticas sectoriales se aluda antes a “cosas” que a las personas, las cuales son, al fin y al cabo el objeto de las políticas públicas y de las políticas sectoriales. De esta forma, considera obvio que “lo que hace una norma es establecer estímulos o desestímulos al comportamiento de las personas y de las instituciones, y es el efecto de estos cambios de comportamiento lo que se expresará en aumentos de la producción, productividad, etcétera”.

Por ello, puede considerarse que las políticas tienen un significado instrumental, pues son medidas que sirven para lograr algo que puede ser constatado y medido. Así, se puede hablar de políticas buenas o malas, en función de si logran los propósitos para las que fueron adoptadas o no, lo cual nos remite a su eficacia o ineficacia. En una concepción más amplia, puede considerarse buenas políticas a aquellas “que generan bienestar, que conducen al desarrollo sostenible, que generan externalidades positivas, que son inclusivas, que son equitativas”.

Tratando de seguir las reflexiones de Eguren, las evaluaciones que toman en cuenta los criterios de maldad y bondad de las políticas sectoriales responden a contenidos subjetivos y están referidos a distintas maneras de concebir el mundo y la forma como este debería ser, agregando que “las preferencias por opciones neoliberales, estatistas o populistas pueden sustentar evaluaciones no sólo diferentes sino totalmente contradictorias de las mismas políticas”.

3. Tierras, aguas y recursos naturales

Aunque parece obvio, no todos consideran a la **tierra** como un recurso natural. La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales considera dentro de los recursos naturales “el suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección”. La Ley General del Ambiente, que reemplazó al Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, al referirse al recurso suelo señala que:

“El Estado es responsable de promover y regular el uso sostenible del suelo, buscando prevenir o reducir su pérdida y deterioro por erosión o contaminación. Cualquier actividad económica o de servicios debe evitar el uso de suelos con aptitud agrícola, según lo establezcan las normas correspondientes”.

La enorme extensión del territorio peruano (1'285.210 Km² o 128'521.000 ha) puede llevar a pensar que la cantidad de tierras agrícolas es igualmente grande. Sin embargo, no toda esa superficie es apta para realizar actividades agrarias.

No habiendo información más reciente que la contenida en el III Censo Nacional Agropecuario de 1994 o III CENAGRO, debemos remitirnos a los datos proporcionados por este instrumento estadístico. Así, tendremos que la superficie agropecuaria del Perú era en esa fecha de solo 35'381,808 ha, conforme al cuadro siguiente.

Clases de tierras según III CENAGRO

1. Tierras de cultivo	5'476.976,70
* Bajo riego	1'729.064,66
* De secano	3'747.912,01
2. Pastos naturales	16'906.470,30
3. Montes y Bosques	9'053.705,47
4. Eriazos y protección	3'944.656,29
Total	35'381.808,81

La distinción entre tierras de cultivo, conforme muestra el cuadro resulta pertinente para entender las peculiaridades de nuestra agricultura de la costa, donde la ausencia de lluvia hace que el riego sea indispensable para poder llevar adelante actividades agrícolas, a diferencia de la sierra y la selva, donde la presencia de lluvias que hacen que el riego sea más bien complementario. De esta forma vemos que la mayor parte de las tierras agrícolas o de cultivo del país eran tierras de secano.

Una consideración importante respecto del recurso suelo o tierra es que su dimensión es variable, pues así como se puede ganar tierras para la agricultura, lo que se denomina ampliación de la frontera agrícola, también se pierde tierras, por procesos como la erosión debida al agua, al viento o al crecimiento de las ciudades. Las formas más comunes de ampliación de tierras agrícolas han sido la irrigación (sobre todo en tierras de la costa carentes de agua) y la deforestación en la selva, para instalar allí cultivos.

Respecto del **agua**, un recurso fundamental para la vida, los estudios sobre la misma consideran que el Perú cuenta con una gran disponibilidad de agua dulce, pero esta no está distribuida de manera uniforme. Considerando las aguas superficiales que desembocan en las tres vertientes principales veremos su desigual distribución:

- 1 Vertiente del Pacífico, que comprende 53 cuencas hidrográficas y dispone del 1,68 por ciento de la disponibilidad total (34.291 Hm³), entre los meses de diciembre y marzo, principalmente;
- 2 Vertiente del Atlántico, conformada por 44 cuencas que aportan al río Amazonas y que cuenta con 97,82 por ciento de la disponibilidad total (1'998.450 Hm³); y,
- 3 Vertiente del Titicaca, que comprende 9 cuencas que descargan sus aguas en el lago Titicaca, con 0,50 por ciento de la disponibilidad total (10.174 Hm³).

Como en la mayor parte de los países, en el Perú el mayor porcentaje del agua dulce se

emplea en actividades vinculadas a la agricultura, conforme veremos en el siguiente cuadro, que distingue entre los usos consuntivos y los usos no consuntivos (en los que no hay consumo de agua propiamente, caso de la acuicultura y la generación de energía eléctrica aprovechando las caídas de agua).

Volúmenes de agua por tipo de uso

Tipo de uso	Total (en Hm ³)	Porcentaje usos consuntivos
Poblacional	1.334,94	7.28
Pecuario	79,00	0.43
Agrícola	16.267,00	88.75
Industrial	302,04	1.65
Minero	345,42	1.88
Subtotal usos consuntivos	18.328,40	100.0
Energético (no consuntivo)	28.970,66	---
Piscícola (no consuntivo)	103,51	---
Total	47.402,57	---

Fuente: Registros de la Dirección General de Aguas y Suelos – Inrena, 2002.

Como se mencionó líneas más arriba, la desigual distribución del agua, acompañada del asentamiento de la mayor parte de la población (y de las principales actividades económicas) en la vertiente del Pacífico, ha hecho que el Estado invierta enormes recursos públicos en la construcción de obras de mejoramiento de riego en la costa, incluyendo represamiento y derivación de aguas de la vertiente del Atlántico.

En lo que respecta a los **recursos forestales**, la riqueza del país es igualmente muy grande. De acuerdo a estimados oficiales, contamos con 71,8 millones de ha de bosques naturales, de las cuales, 67,2 millones se encuentran en la región de la selva. Según ello, el Perú se ubicaría en el segundo lugar en extensión de bosques naturales en América del Sur, mientras que en el mundo ocuparíamos el noveno lugar.

Si bien la gran mayoría de nuestros bosques se encuentran en la región amazónica, también los hay en las regiones de costa y sierra, aunque con características distintas. En efecto, los más conocidos son los bosques tropicales amazónicos (poseemos el 13%, y el resto lo compartimos con otros países sudamericanos), pero también están el bosque seco ecuatorial (en la zona norte del país), los bosques de neblina (en las vertientes orientales andinas) y los bosques secos interandinos (en valles como Marañón, Huaylas, Huánuco, Mantaro, Apurímac, entre otros).

Como vimos en las páginas anteriores, mientras que en 1994 se encontraban en producción o se aprovechaban un poco más de 9 millones de ha de tierras de bosques, la desaparecida ONERN estimaba que el potencial forestal era de más de 48 millones de ha. Pero, su explotación descontrolada ha determinado la práctica desaparición de los bosques naturales de las regiones de costa y sierra. En efecto, sobre todo para la obtención de leña (en especial de los bosques de algarrobos) los pocos bosques de estas

regiones casi se han extinguido. La migración hacia la ceja de selva y luego hacia la selva ha tenido también un gran efecto sobre los bosques amazónicos, que han sufrido la explotación voraz de valiosas especies, como el cedro y la caoba, hasta dejarlas al borde de la extinción. Al año 2000 se registraban en el país más de 9,5 millones de ha deforestadas, a un ritmo de más de 260 mil ha por año, siendo la principal causa la actividad agropecuaria, aunque también se pueden mencionar otras.

Adicionalmente, debe considerarse como parte de los bosques una enorme riqueza en flora silvestre, que viene siendo explotada en parte por la industria farmacéutica, aprovechando en no pocos casos de los conocimientos tradicionales de los pueblos amazónicos. Pero además, gracias a la enorme biodiversidad, la región amazónica viene siendo aprovechada con fines turísticos.

4. Propiedad rural

La propiedad de las tierras agrícolas o propiedad rural es uno de los temas más delicados en las políticas agrarias, en particular en los países latinoamericanos. Compartiendo una historia común, no es de extrañar que los problemas de concentración de la tierra que se observaba y aún observa en países de la región hubieran afectado también al Perú.

En el Perú se aplicó desde el año 1969 una radical reforma agraria que cambió la estructura de la tenencia de la tierra agraria, privilegiando la formación de empresas asociativas agrarias (sobre todo cooperativas agrarias, pero también Sociedades Agrícolas de Interés Social, Empresas de Propiedad Social y otras). Esa reforma fue paulatinamente frenada y luego desactivada hasta concluir en 1991. Desde entonces se han producido una serie de cambios, que no alcanzan a evaluarse a plenitud por el hecho de que el último censo nacional agropecuario se hizo en el año 1994.

Conforme a los datos que el III CENAGRO proporcionó podemos apreciar que nuestra agricultura está dominada por la pequeña propiedad. Según el Censo de 1994, el 84,4% de las Unidades Agropecuarias (U.A.) censadas estaba en manos de minifundistas (con menos de una ha y hasta 2,99 ha de tierra) y de pequeños agricultores (con tierras entre 3 y menos de 10 ha). Sin embargo, ese 84,4% de Unidades Agropecuarias sólo controlaban el 10,5% del total de la superficie agropecuaria, como se puede apreciar en el cuadro siguiente. Al mismo tiempo, lo que el INEI denomina “gran agricultura” (con tierras de más de 50 ha) está formada sólo por el 3% de las Unidades Agropecuarias, controlando el 77,6% del total de la superficie agropecuaria.

Unidades Agropecuarias según tamaño

Tamaño	Nº de U.A.	% de U.A.	% Superficie agropecuaria
Minifundio	967.511	55,4	3,2
Pequeña agricultura	507.014	29,0	7,3
Mediana agricultura	219.600	12,6	11,9
Gran agricultura	51.648	3,0	77,6
Total	1'745.773	100,0	100,0

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario

El cuadro anterior debe complementarse con la revisión de la forma como el total de Unidades Agropecuarias se distribuyen entre las distintas formas jurídicas. El CENAGRO determina de este modo que cerca del 97% de U.A. son conducidas por personas naturales (individuos, tanto campesinos como agricultores), las cuales sólo poseían el 39,9% del total de la superficie agropecuaria.

De acuerdo a la información censal el total de comunidades campesinas censadas (5.680), que representaban el 0,32% de las U.A., controlaban el 39,8% del total de la superficie agropecuaria del país, mientras las 1.192 comunidades nativas censadas (0,07% de las U.A.) controlaban el 14,7% de la superficie agropecuaria. Ese último dato puede ayudar a relativizar la impresión que dejaba el cuadro anterior, del cual era posible pensar que los niveles de concentración de la tierra se mantenían similares a los previos a la aplicación de la reforma agraria en la década de 1970.

Total de Unidades Agropecuarias según forma jurídica

Titulares	Nº de U.A.	% de las U.A.	% Sup. Agrop.
Personas naturales	1'706.935	96,73	39,9
Sociedades de hecho	43.705	2,48	1,6
Sociedades anónimas	1.009	0,06	0,6
Sociedad Responsabilidad Ltda.	629	0,04	0,4
Cooperativas Agrarias	205	0,01	1,0
Grupos campesinos	285	0,02	0,3
SAIS	11	0,001	0,6
Comunidades Campesinas	5.680	0,32	39,8
Comunidades nativas	1.192	0,07	14,7
Emps. Rurales de Propiedad Social	30	0,002	0,3
Grupos de Agricultores sin Tierra	36	0,002	0,04
Otras	4.949	0,28	0,8
Total	1'764.666	100,0	100,0

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario (incluye U.A. sin tierra)

Esa realidad ha cambiado, sin lugar a dudas, debido a la aplicación de políticas agrarias que se mantienen con muy ligeras modificaciones desde fines de la década de 1980, en particular vinculadas a proyectos de irrigación en la costa, así como un lento proceso de compra de tierras. Pero, como se ha indicado, al no contarse con información censal más

reciente debemos remitirnos al III CENAGRO.

Un tema estrechamente vinculado al de la propiedad rural es el de la formalización de los derechos de propiedad o como se llama también el saneamiento legal. Aunque en el III CENAGRO el porcentaje de unidades agropecuarias conducidas a título de propietario aparecían muy altas (más de 900.000 U.A.), lo cierto es que a esa fecha un reducido porcentaje de predios rurales tenía sus derechos de propiedad plenamente saneados. Ello dio lugar en el año 1996 al impulso de un Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) que en su primera fase habría entregado más de un millón de títulos de propiedad debidamente inscrito en los registros de propiedad. A partir de 2002 se llevó adelante una segunda fase del PTRT, incluyendo en ella, por lo menos en términos formales, a las comunidades campesinas y comunidades nativas.

5. Comunidades campesinas

En el Perú, hasta el año 1969, en que se aprobó la Ley de Reforma Agraria, solo se hablaba de comunidades indígenas. Al aprobarse la mencionada ley se introdujo en nuestra legislación la distinción entre comunidades campesinas (ubicadas en la costa y la sierra) y comunidades nativas (asentadas en la selva y ceja de selva). Aunque la diferencia parecía estar en la distinta ubicación geográfica, hay mayores elementos de tipo cultural y organizativo que diferencian a ambas formas de organización.

El número de comunidades campesinas ha ido aumentando en las últimas décadas. Así, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal –Cofopri- señala que a setiembre de 2009 existían 6.067 comunidades campesinas reconocidas oficialmente, las cuales ocuparían un poco más de 19 millones de hectáreas. Por su parte, el mismo Organismo informaba de 1.497 comunidades nativas reconocidas.

En el cuadro siguiente, tomado de una información proporcionada por Cofopri, a setiembre de 2009 se había reconocido 6.067 comunidades campesinas, de las cuales estaban tituladas 5.095, restando sanear su propiedad 972. Pero esas cifras no son muy consistentes con información proporcionada previamente por la misma entidad.

Comunidades Campesinas reconocidas, tituladas y por titular

Región	Reconocidas	Tituladas	Por titular
Amazonas	52	52	0
Ancash	349	328	21
Apurímac	470	432	38
Arequipa	103	94	9
Ayacucho	654	470	184
Cajamarca	104	82	22
Cusco	928	796	132
Huancavelica	592	517	75
Huánuco	285	205	80
Ica	11	3	8
Junín	391	356	35
La Libertad	120	112	8
Lambayeque	28	17	11
Lima	289	228	61
Loreto	95	41	54

Moquegua	75	72	3
Pasco	73	65	8
Piura	136	125	11
Puno	1.265	1.056	209
San Martín	1	1	0
Tacna	46	43	3
Total	6.067	5.095	972

Cabe mencionar que el 64,4% del total de las comunidades campesinas se ubica en los departamentos de Puno, Cusco, Ayacucho, Huancavelica y Apurímac.

II. LA POLÍTICA AGRARIA EN LOS ÚLTIMOS AÑOS

Aunque varios analistas e investigadores han opinado reiteradamente en las dos últimas décadas que los gobiernos no tenían una política agraria, coincidimos con Fernando Eguren cuando afirma que en realidad sí hubo en ese período una política agraria:

“En los últimos veinte años, las políticas agrarias se han orientado a reconstruir una nueva élite empresarial. Es ese objetivo lo que da una cierta coherencia a lo que de otra manera podría considerarse como una falta de política sectorial. La posibilidad de esta reconstrucción obedece a varias condiciones”.

Luego de su llegada al poder, en 1980, las políticas del Presidente Belaunde se orientaron a poner freno al proceso de reforma agraria iniciado durante el gobierno militar, aunque no logró que se derogase la Ley de Reforma Agraria. La crisis económica general y el poco apoyo al sector agrario culminaron con la práctica desaparición de las cooperativas agrarias y la crisis de las empresas asociativas en la sierra, golpeadas además por el creciente proceso de violencia política.

El inicio del primer gobierno del Presidente García estuvo marcado por los anuncios de una mayor atención a la agricultura y en particular a las comunidades campesinas y nativas. Las propuestas de una reconversión industrial, la incorporación de granos andinos en la dieta, los *Rimanakuy* y el crédito cero para la agricultura contrastaban con el crecimiento de la importación de alimentos. La hiperinflación que afectó a nuestra economía y la ampliación del accionar de Sendero Luminoso y del MRTA, junto con las reacciones de las fuerzas armadas y policiales, terminaron empobreciendo aún más a la población campesina. No obstante, debe destacarse la aprobación en este quinquenio de la Ley General de Comunidades Campesinas y de la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal.

En la década siguiente, con Alberto Fujimori en el gobierno, empezaron una serie de cambios en la legislación y en la institucionalidad agraria. El cierre del Banco Agrario, de empresas públicas como ENCI y ECASA, fueron las expresiones más visibles, pero también la desaparición de la Dirección de Comunidades Campesinas y del Instituto de Desarrollo de las Comunidades Campesinas. La derogatoria de la Ley de Reforma Agraria se acompañó de una serie de cambios normativos, que tuvieron en el Decreto Legislativo 653 su mayor expresión. Esos cambios alcanzaron mayor nivel con la

aprobación de la Constitución de 1993 y luego con una Ley de Tierras, en 1995. Pero lo más destacado de estos más de 10 años fue la coexistencia de una política económica neoliberal y de una política social, aplicada sobre todo para los sectores rurales. Sin embargo, como veremos, a lo largo de esos años se dictaron una serie de medidas para impulsar y consolidar grandes unidades agropecuarias, principalmente en tierras eriazas en la costa.

1. Políticas sobre tierras, aguas y recursos naturales

La línea seguida en estas últimas décadas en materia de **tierras agrícolas** ha sido muy nítida, en el sentido de eliminar las limitaciones que había establecido la legislación de reforma agraria, introduciendo en su reemplazo un tratamiento liberal en extremo.

Tratando de trazar en forma breve el itinerario seguido por la legislación luego de la reforma agraria, debemos empezar citando el Decreto Legislativo N° 2, aprobado en el segundo gobierno del presidente Belaunde, el cual puso fin a los procesos de adjudicación por reforma agraria y modificó las normas sobre afectación de tierras, tierras eriazas, de selva y sobre empresas asociativas. El mencionado Decreto Legislativo antes que fortalecer a las empresas asociativas creadas por la Reforma Agraria planteaba su parcelación, usando dos mecanismos: el cambio de modalidad empresarial y la reestructuración, lo que dio inicio del proceso de parcelación de las cooperativas agrarias. La norma no derogó la Ley de Reforma Agraria, pieza central de una legislación que se distanciaba fuertemente del tratamiento del Código Civil a la propiedad y la posesión, que habían regulado las relaciones jurídicas sobre la tierra hasta el año 1969. Durante el segundo gobierno de Belaunde se mantenía igualmente en funcionamiento el Fuero Agrario, creado en la Ley de Reforma Agraria para facilitar la aplicación de las normas de la reforma agraria.

En el gobierno del presidente García, se continuó el impulso a los Proyectos Privados de Desarrollo Integral (PRIDI), creados durante el segundo gobierno de Belaunde, orientados a la adjudicación de tierras eriazas, y se aumentaron los límites máximos de la propiedad agraria, permitiendo la presencia de sociedades mercantiles pero solo en tierras eriazas de la costa o en la selva. Asimismo, se convalidó el proceso de parcelación de las cooperativas de la costa y se procedió a la reestructuración de tierras de empresas asociativas en Cusco y Puno sobre todo, beneficiando en este último departamento a un número inusitado de nuevas comunidades campesinas.

Durante el gobierno de Fujimori se produjo el mayor cambio en la política respecto de la tierra. A través del Decreto Supremo 011-91-AG se permitió nuevamente la presencia de sociedades mercantiles como propietarias de tierras agrícolas, tener propiedades de hasta mil hectáreas de tierras eriazas, se desvirtuó el principio de conducción directa de la tierra (al permitirse su arrendamiento), se estableció la libre venta de tierras y la posibilidad de establecer hipotecas en forma libre. Las críticas al mencionado Decreto Supremo hicieron que ese mismo año se promulgara el Decreto Legislativo 653, el cual reiteró mucho del contenido del referido Decreto Supremo. Pero el Dec. Leg. 653 se ocupó además de otros temas, como aguas, bosques, comercialización agraria, entre otros; así, fue la primera norma legal que derogó la Ley de Reforma Agraria y estableció en su reemplazo que la propiedad agraria se regularía por el Código Civil y por dicho

Decreto Legislativo. Ello permitió la presencia abierta de sociedades mercantiles como dueñas de tierras, levantó las trabas para el arrendamiento de tierras y aumentó los límites máximos de propiedad de las tierras.

Luego del autogolpe de abril de 1992 se instaló un Congreso Constituyente Democrático (CCD), el cual aprobó en 1993 una nueva Constitución. En la nueva carta constitucional el régimen agrario fue significativamente adelgazado y la protección a las tierras de las comunidades campesinas fue drásticamente reducida.

Con la Constitución de 1993 fue posible consolidar la nueva política agraria, convalidando los cambios realizados en los primeros años del gobierno de Fujimori. La norma legal más importante en materia de tierras será en adelante la Ley 26505, Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, más conocida como Ley de Tierras, aprobada en julio de 1995, en los últimos días del CCD. Esta Ley fue objeto de varias modificaciones y algunos de sus aspectos quedaron sin reglamentar.

La Ley de Tierras estableció que todas las tierras agrícolas están sujetas al marco jurídico formado por el Código Civil y dicha Ley (artículo 2) proclamando que por ningún motivo se podrán establecer limitaciones o restricciones a la propiedad de la tierra distintas a las establecidas en ella (artículo 3). Se garantizó también que cualquier persona, sea individuo o persona jurídica, nacional o extranjera, tendría libre acceso a la propiedad de la tierra, ratificando la prohibición constitucional de que extranjeros sean dueños o poseedores de tierras dentro de los 50 kilómetros de las fronteras (artículo 4).

El artículo 5 de la Ley de Tierras restringió el abandono de tierras a las adjudicadas en concesión a los particulares por el Estado, lo cual significó una desnaturalización de este instituto, que sancionaba el no uso de la tierra por su propietario.

El artículo 7 de la Ley de Tierras estableció la necesidad de que las empresas mineras llegasen a un acuerdo con los propietarios de predios agrícolas antes de iniciar sus labores de explotación, lo cual pareció restablecer cierto equilibrio en la relación entre estos dos productores. Sin embargo, la primera modificación de esta Ley dispuso que en caso de no arribarse a acuerdo las empresas pudieran recurrir a la autoridad minera, iniciando las gestiones para establecer una servidumbre minera, a cambio del pago de una indemnización. Junto con esta modificación (Ley 26570) se incluyó también a todas las actividades mineras (ya no sólo para la explotación sino también para exploración), a las actividades petrolíferas y las de hidrocarburos.

La Ley de Tierras se refirió a las comunidades campesinas y nativas disponiendo su reorganización organizativa. En realidad, lo que ordenaba era que el Estatuto de cada comunidad considerara la posibilidad de que la comunidad dispusiera de sus tierras en cualquier forma, conforme a la nueva Constitución. El artículo 10 se ocupaba básicamente de las comunidades campesinas de la costa, explicitando la posibilidad de adjudicar tierras en forma individual a los comuneros. Para las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas de la selva, el artículo 11 de la Ley de Tierras reconoció las mismas posibilidades que a las comunidades campesinas de la costa, pero para su aprobación exigía el voto a favor de no menos de las dos terceras partes de todos

los comuneros de la Asamblea General. El artículo 10 de la ley fue sustituido por la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845.

El artículo 13 de la Ley de Tierras creó un impuesto a las propiedades que sobrepasaran las 3.000 hectáreas, para evitar la excesiva concentración de tierras. Se excluyó de su aplicación a las comunidades campesinas y nativas y a los propietarios particulares que a esa fecha sobrepasaban ya esas extensiones. El nuevo impuesto nunca fue reglamentado, por lo que no existe límite máximo ni mínimo a la propiedad agraria. Sin embargo, en abril de 2009 se presentó al Congreso un proyecto de Ley (N° 3194/2008-CR) orientado a establecer un límite de 40.000 has de tierras agrícolas en la costa, con la finalidad de desalentar la concentración monopólica en zonas de cultivo, el cual se encuentra aún en trámite en la Comisión Agraria del Congreso. Cabe precisar que esa extensión es bastante mayor que la que cualquier hacienda de la costa peruana tenía antes de la reforma agraria de 1969.

La Primera Disposición Complementaria de la Ley de Tierras restringió las posibilidades de expropiación de predios rurales (ya limitadas por la Constitución de 1993) sólo a los casos de ejecución de obras de infraestructura y de servicios públicos. Se declaró asimismo concluidas las acciones administrativas y judiciales sobre tierras seguidas con la Ley de Reforma Agraria.

La Segunda y Tercera Disposiciones Complementarias establecieron que las tierras eriazas del Estado serían subastadas, igual que las tierras habilitadas mediante proyectos de irrigación con fondos estatales, pero luego se admitió la entrega de eriazas también en concesión. La Disposición Final Cuarta derogó “todas las disposiciones sobre intangibilidad de áreas periféricas y cambio de uso” de tierras agrícolas, eliminando así cualquier intento de frenar la urbanización de tierras agrícolas.

En junio de 2008 la Ley de Tierras fue derogada por el Decreto Legislativo 1064, emitido dentro del conjunto de normas legales aprobadas por el Poder Ejecutivo en virtud de la delegación de facultades legislativas otorgadas en diciembre de 2007 por el Congreso. El Decreto Legislativo 1064, cuya sumilla era “Aprueba el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario”, derogó expresamente la Ley 26505 y partes del Decreto Legislativo 653 que se encontraban aún vigentes.

Sin embargo, la protesta de las organizaciones agrarias y campesinas, en particular la protesta de los pueblos amazónicos entre abril y junio de 2009, hizo que dicho Decreto Legislativo fuera derogado. Los indígenas reclamaban que este Decreto Legislativo no había sido consultado y que no respetaba sus derechos de propiedad. La derogación de este decreto (mediante la Ley 29376, del 11 de junio de 2009) permitió que la Ley de Tierras del año 1995 recobrar fuerza de ley. De esta forma, se tiene que la norma legal más importante en materia de tierras sigue siendo la Ley 26505 o Ley de Tierras.

Ese marco normativo, teniendo como principal herramienta la Ley de Tierras, ha posibilitado un vigoroso proceso de reconcentración de la tierra, que puede resumirse en el hecho que se estén formando latifundios más grandes de los que existían antes de la reforma agraria. Uno de los principales mecanismos fue precisamente la adjudicación de tierras en irrigaciones:

“Más de las tres cuartas partes de la frontera agrícola ampliada con aguas del río Santa por uno de los principales proyectos de irrigación del país, Chavimochic (que incluye la ampliación de los valles de Chao, Virú, Moche y Chicama, todos en el departamento de La Libertad), fueron adquiridas por solo once inversionistas (ver cuadro).

Varias de estas mismas empresas han expresado su interés de ampliar sus inversiones en las nuevas tierras que serían ganadas al desierto —casi 40,000 hectáreas— gracias al próximo gran proyecto de irrigación, Olmos, en Lambayeque.”

En lo que se refiere a la política y la legislación sobre **el agua**, debe recordarse que hasta hace muy poco tiempo estuvo vigente la Ley General de Aguas, aprobada en 1969, por Decreto Ley 17752. No obstante, dicha Ley fue modificada en varias oportunidades, pero aún más importante fue que numerosas leyes y normas de menor jerarquía fueron limitando sus posibilidades de aplicación, asignando a muchas entidades públicas e incluso privadas facultades que la Ley asignaba a la autoridad de aguas.

Una de las primeras afectaciones severas a la Ley General de Aguas se dio en 1989, en el primer gobierno de Alan García, al modificarse el Reglamento de Organizaciones de Usuarios de Agua dándoles a estas organizaciones mayores atribuciones y responsabilidades, en desmedro de las facultades de la Autoridad de Aguas. Más tarde, durante el gobierno de Fujimori mediante el Decreto Legislativo 653 se introdujo importantes modificaciones a la legislación de aguas, creando las Autoridades Autónomas de Cuenca Hidrográfica, limitando las facultades de la Autoridad de Aguas, flexibilizando los derechos de los particulares para el aprovechamiento del agua y reforzando las funciones de las organizaciones de usuarios. En su afán de tener mayor control sobre las organizaciones de usuarios (en la práctica una de las pocas organizaciones que se mantuvieron en medio de la política general del gobierno), el gobierno intervino sucesivamente durante ocho años en la conformación de las directivas de las organizaciones de usuarios, imponiendo dirigentes afines al régimen.

El proceso de ajuste estructural afectó también a la organización administrativa encargada de la aplicación de la legislación de aguas. La restricción de recursos económicos y humanos impactó negativamente en la gestión del agua. Al mismo tiempo, la crisis fiscal derivó en que el Estado dejara de lado la ejecución de los grandes proyectos de irrigación que se había planeado desde décadas atrás. No obstante, al haberse invertido hasta entonces grandes sumas en dichas obras, el gobierno privilegió la adjudicación de tierras eriazas en el ámbito de dichos proyectos de irrigación, siendo el más conocido el del proyecto Chavimochic, al que nos referimos líneas arriba.

Dentro de los planes del gobierno de Fujimori se encontraba aprobar una nueva ley de aguas, lo que intentó desde 1993, pero no lo logró por la oposición sobre todo de los usuarios agrarios a la propuesta de liberalización extrema que esos proyectos. Se planteaba pasar de un régimen de derechos administrativos sobre el agua a un sistema de derechos reales que, según los voceros oficiales, no era sino el reconocimiento de derechos de propiedad, libremente transables, sobre el agua, en la lógica que el mercado

de derechos de agua sería el mecanismo para el más eficiente uso del agua.

Aunque Fujimori no logró la aprobación de una nueva ley de aguas, siguió modificando indirectamente el Decreto Ley 17752 para impulsar la inversión privada en el riego. Parte de esos cambios fueron hechos mediante un decreto legislativo orientado a promover la entrega de infraestructura de riego a empresas privadas. Frente al riesgo de que la gestión fuera asumida por una empresa privada cuya principal preocupación fuera la maximización de sus ganancias, utilizando las normas aprobadas por el gobierno de Fujimori, se formaron dos empresas privadas en la costa norte para operar los sistemas de Chancay-Lambayeque y Jequetepeque-Zaña (ETECOMSA y OPEMA, respectivamente). Estas dos empresas, organizadas como sociedades anónimas, estaban formadas por los mismos usuarios agrarios.

Concluido el gobierno de Fujimori se intentó retomar la discusión para la aprobación de una nueva ley de aguas. Inicialmente desde el Ministerio de Agricultura y luego mediante una Comisión Multisectorial (en la que participaron además gremios empresariales y la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego) se impulsó su revisión y discusión. En febrero de 2004 se instaló una Comisión Nacional del Agua, en la que sumaron a los integrantes de la Comisión Multisectorial miembros de la Comisión Agraria del Congreso y representantes de algunas ONG. La Comisión Nacional del Agua entregó un anteproyecto en 2005 pero el Congreso no lo discutió. Recién en diciembre de 2007 se tuvo un dictamen sobre el proyecto de Ley.

En esas circunstancias, entre marzo y junio de 2008, el gobierno de García promulgó un grupo de 99 decretos legislativos, con la finalidad de adecuar nuestra legislación a los compromisos del TLC con Estados Unidos. Algunos de esos decretos tenían que ver con el tema del agua, como la creación de la Autoridad Nacional del Agua dentro del Ministerio de Agricultura (Dec. Leg. 997), la creación de un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos (Dec. Leg. 1081) y el establecimiento de mecanismos para estimular el uso más eficiente del agua (Dec. Leg. 1083), normas que fueron duramente criticadas por las organizaciones agrarias y campesinas así como por la propia Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú. Esta última organización demandó la derogatoria de los mencionados decretos legislativos y además la aprobación del proyecto de ley en trámite en esos momentos en el Congreso.

Las razones para la oposición de la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego y otras organizaciones a los decretos legislativos mencionados tenían que ver con la orientación general de esas normas, coherente con el discurso del “Síndrome del Perro del Hortelano” del Presidente García. De esta forma, las normas incentivaban las grandes inversiones, sobre todo en tierras eriazas de la costa, reforzaban y centralizaban la gestión estatal del agua y creaban mecanismos de estímulo para la mayor eficiencia del uso del agua, pero favoreciendo sobre todo a los empresarios con mayores recursos económicos, previendo incluso sanciones para los agricultores que no pudieran cumplir en un plazo de 5 años con los estándares a fijar por la nueva Autoridad Nacional del Agua. Por último, en medio de un proceso de descentralización que requiere ser reimpulsado, esas normas dejaban muy poco espacio para la conformación de Consejos de Cuenca así como para la participación de los usuarios del agua.

Finalmente, la nueva ley de aguas fue discutida en el Congreso en el verano pasado y publicada el 31 de marzo de 2009, denominada Ley de Recursos Hídricos, con el número de 29338. En el numeral 4 de este informe haremos una revisión de esta nueva norma, que derogó formalmente los decretos legislativos 1081 y 1083.

En lo que se refiere a los **bosques** y otros recursos naturales es claro que la orientación de la política durante las últimas dos décadas ha sido la de brindar mayores facilidades a los inversionistas para el aprovechamiento de los recursos naturales, pasando por encima incluso de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas.

En setiembre de 1990 se aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, mediante el Decreto Legislativo 613. A los pocos meses, sin embargo, durante el mismo gobierno de Fujimori, el Código fue objeto de importantes modificaciones, dejando muchas de sus normas fuera de vigencia. El objetivo de esas modificaciones, en medio de un giro de nuestra política económica hacia el neoliberalismo, fue impulsar la presencia de las empresas en el país, privilegiando la extracción de nuestros recursos naturales.

La modificación de la Constitución, en 1993, se inscribió también en el mismo marco. Para ello, se adelgazó algunas normas de la Constitución de 1979, pero con una redacción bastante defectuosa se pretendió generalizar las concesiones como la forma de aprovechamiento de los recursos naturales. El intento, en 1995, al concluir el trabajo del CCD, de aprobar junto con la Ley de Tierras una Ley orgánica para el aprovechamiento de los recursos naturales del ámbito agrario se encontró con la oposición de varias organizaciones de la sociedad civil. La Ley de Tierras se aprobó en ese mes de julio pero el otro proyecto no pasó; en cambio dio lugar a un interesante proceso participativo que culminó en 1997 con la aprobación de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, N° 26821, bastante más equilibrado que la propuesta elaborada inicialmente por el Poder Ejecutivo.

Al igual que en el caso de los recursos hídricos, Fujimori intentó hacer una modificación de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada durante el gobierno militar, en 1975 (Decreto Ley 21147). Las opciones que se debatía entonces parecían inclinarse a favor de las pretensiones de los empresarios madereros, que planteaban el otorgamiento de tierras en propiedad lo que, según ellos, era la única garantía que requerían las inversiones en plantaciones forestales de largo plazo. No obstante, la participación de organizaciones indígenas, de ONG ambientalistas y de los propios funcionarios estatales culminaron con la aprobación, luego de un largo proceso, de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el año 2000.

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, número 27308, se orienta a normar, regular y supervisar el uso sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre del país, compatibilizando su aprovechamiento con la valorización de los servicios ambientales del bosque. Para ello, la Ley introdujo nuevas categorías jurídicas, tales como el patrimonio forestal nacional y el manejo forestal sostenible, y estableció mecanismos legales distintos para el acceso al aprovechamiento de los bosques. Dentro de dichos mecanismos, se incorporó la concesión forestal, en el ánimo de lograr una mejor gestión de los recursos forestales, dejando de lado la figura anterior de los

contratos de extracción forestal para pequeños extractores (en extensiones menores a 1.000 ha). Los grandes empresarios madereros, invocando la defensa de los pequeños extractores, quisieron dejar de lado el nuevo esquema. Jessica Hidalgo lo explica así:

“En 1975, cuando se diseñó este tipo de contrato, se pensó favorecer a los pequeños extractores. Sin embargo, en la práctica, esta modalidad fue utilizada por muchos industriales y acopiadores de madera, quienes proporcionaron a los pequeños extractores capitales de trabajo o prácticamente los contrataron como mano de obra con la finalidad de burlar la exigencia de los planes de manejo y otras obligaciones impuestas para los contratos sobre superficies mayores a 1.000 ha.”

Por otra parte, merced a sucesivos cambios en la Ley General de **Minería**, se definió un régimen legal sumamente atractivo para las inversiones extranjeras, sobre todo de empresas transnacionales. De este modo, uno de los mayores logros durante la política del presidente Fujimori fue el llamado “boom de la minería”. Algunas cifras ilustran el logro de los objetivos del gobierno en ese período:

“A fines de la década pasada se multiplicaron casi por ocho los derechos mineros (de 2 millones de hectáreas en 1991 a 15 millones en 1999). La gran minería se extendió a zonas nuevas como Áncash, Cajamarca, La Libertad, Cusco, Apurímac y los índices de producción se han multiplicado exponencialmente. Solo entre 2002 y 2006, se multiplicó en más de 11 veces el monto que abona como impuesto a la renta; hasta antes de la crisis financiera mundial, la minería representaba alrededor del 60% de las exportaciones nacionales”.

Ese crecimiento de la actividad minera, sobre todo de la gran minería, generó una gran cantidad de conflictos, especialmente con comunidades campesinas, pues la mayor parte de los yacimientos se encuentran en la región andina, donde se asientan estas organizaciones. Adicionalmente, un tema que generó mayores conflictos fue el del agua, en la medida que las actividades mineras requieren usarla, restringiendo así la dotación para las comunidades, pero también por el problema de la contaminación de las fuentes de agua por la actividad minera.

La Defensoría del Pueblo, en sus reportes regulares sobre conflictos en el Perú considera que la mayor parte de ellos son conflictos socioambientales y estima que el mayor porcentaje de los mismos están asociados a problemas derivados del uso del agua.

2. Política respecto de las comunidades campesinas y nativas

Contrariamente con lo que viene ocurriendo actualmente, durante el primer gobierno de García se destacó la importancia de las comunidades campesinas y nativas en las reuniones denominadas *Rimanakuy*, que tuvieron lugar en distintos lugares del país. Tal fue la importancia que se atribuyó a estas organizaciones que durante este período se aprobó dos normas sumamente importantes, la Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal, en abril de 1987.

El inicio de una afectación directa a las tierras de las comunidades (en el plano

legislativo) se dio con el gobierno de Alberto Fujimori, inaugurando un nuevo período en materia de políticas agrarias posteriores a la reforma agraria. La norma que inicia este proceso es el Decreto Legislativo N° 653, del año 1991, el cual derogó la Ley de Reforma Agraria e instauró un régimen de tierras que posibilitó el retorno de empresas mercantiles como propietarias de tierras agrícolas, amplió los límites para la propiedad privada de la tierra, permitió el arrendamiento de predios agrícolas, su hipoteca y el fraccionamiento sin límite de tierras.

Como se ha mencionado antes, en 1993 se aprobó una nueva Constitución Política. Allí el tratamiento de las comunidades campesinas y nativas se vio no solo reducido en extensión (de tres artículos en la Constitución de 1979 se pasó a uno solo) sino sobre todo en lo que se refiere al régimen de protección de las tierras comunales. En concreto, el artículo 89 de la nueva Constitución extendió la autonomía de las comunidades al “uso y la libre disposición de sus tierras”, y dejó tan solo vigente la imprescriptibilidad de las tierras comunales, con lo cual se eliminó la inalienabilidad y la inembargabilidad de sus tierras. Por si fuera poco, con muy poco rigor jurídico se incorporó como excepción de la imprescriptibilidad al abandono de tierras.

Dos años más tarde, en 1995 al dictarse la Ley de Tierras, como se ha mencionado ya, el artículo 10 dispuso que las comunidades campesinas y las comunidades nativas “deberán regularizar su organización comunal de acuerdo con los preceptos Constitucionales y la presente Ley”. Ese oscuro mandato (que refiere a inexistentes preceptos constitucionales y legales en materia de organización comunal) solo puede interpretarse como una obligación de incluir en el Estatuto de cada comunidad la posibilidad de disponer de sus tierras, conforme a la nueva Constitución.

El artículo 10 de la Ley de Tierras se ocupaba básicamente de las comunidades campesinas de la costa, explicitando la posibilidad de adjudicar tierras en forma individual a los comuneros que poseyeran tierras comunales por más de un año, así como la adquisición en propiedad por terceros (no comuneros), lo mismo que ejercer cualquier acto de disposición de tierras comunales. En el primer caso se requería el voto a favor de no menos del 50% de los comuneros poseionarios con más de un año y en el segundo no menos del 50% de los comuneros asistentes a la Asamblea general de la comunidad.

Para las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas de la selva, el artículo 11 de la Ley de Tierras reconoció las mismas posibilidades que tenían las comunidades campesinas de la costa (“disponer, gravar, arrendar o ejercer cualquier acto sobre las tierras comunales”), pero para su aprobación se exigía el voto a favor de no menos de las dos terceras partes de todos los comuneros de la Asamblea General.

El reglamento de la Ley de Tierras fue aprobado en junio de 1997, pero en este no se reglamentó el artículo 10 ni el 11 de la Ley. Esa omisión se explicará cuando semanas después, en julio de 1997, el artículo 10 de la ley fue sustituido por la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa, N° 26845. Con esto se mostraba el enorme interés del gobierno por facilitar el acceso de los inversionistas a las tierras de las comunidades campesinas de la costa.

En el caso de la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos, en Lambayeque, se

aprecia ese interés por las tierras eriazas de las comunidades costeñas. En 1999, al fracasar los intentos de los funcionarios gubernamentales por que la comunidad campesina Santo Domingo de Olmos cediera 60.00 ha de tierras para el proyecto de irrigación e hidroenergético, el gobierno de Fujimori mediante una resolución suprema determinó la incorporación al dominio del Estado de 111.000 ha de tierras de la comunidad. Al no mediar pago de compensación alguna ni proceso expropiatorio, ese acto gubernamental constituyó una confiscación.

Pero si algo caracterizó la política agraria de Fujimori fue la combinación de una política económica general y de una política sectorial agraria que promovían la inversión privada, junto con la existencia de una política social orientada a los sectores rurales más deprimidos, expresada en donaciones y en pequeñas obras, con un claro contenido clientelista y populista, aplicando paliativos a la situación de pobreza.

Luego del breve gobierno de transición de Valentín Paniagua sucedió el gobierno del presidente Alejandro Toledo. Su período estuvo marcado por los intentos de reorganizar el aparato público agrario junto con un discurso oficial de revaloración de los pueblos indígenas de la sierra y de la selva, que no pasó del mero discurso o de su reivindicación en los aspectos exclusivamente culturales. El instrumento más claro de esa política fue la creación de la CONAPA (Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos), sustituida luego por el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos –INDEPA.

También durante el gobierno de Toledo se dio un paquete de normas legales que contradecían a la Constitución de 1993, afectando los derechos de propiedad de las comunidades y tergiversando el carácter imprescriptible de las tierras comunales. Estas normas se dieron durante los años 2004 y 2006, luego del discurso en el Congreso del entonces Presidente del Consejo de Ministros, Carlos Ferrero Costa, que señalaba que hasta en dos momentos el Perú le regaló tierra a las comunidades: una durante la Reforma Agraria y luego otorgándole casi un tercio del total de tierra del Perú.

Legislación sobre tierras y comunidades publicada entre junio de 2004 y marzo de 2006

Fecha	Norma	Título	Contenido
	po br		<p>eza. Luego del breve gobierno de transición de Valentín Paniagua sucedió el gobierno del presidente Alejandro Toledo. Su período estuvo marcado por los intentos de reorganizar el aparato público agrario junto con un discurso oficial de revaloración de los pueblos indígenas de la sierra y de la selva, que no pasó del mero discurso o de su reivindicación en los aspectos exclusivamente culturales. El instrumento más claro de esa política fue la creación de la CONAPA (Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos), sustituida luego por el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos –INDEPA.</p> <p>durante el gobierno de Toledo se dio un paquete de normas legales que contradecían a la C</p>

			No define en qué consiste la reversión, la que opera en predios adjudicados a título oneroso, incluyendo o las adjudicadas por el Dec. Leg. 838 (adjudicación gratuita). Se trata de predios ocupados
			vienda. Amplía alzar la ocupación de las tierras comunales por asentamientos humanos (al 31.12.2003). Incorp ora el artículo 10-A a la Ley de Titulación de Co
			es Campesinas de la Costa (26845). M l artículo 11 de la Ley 26845. Modific título 13 de la Ley 2684

Declara de interés nacional la formalización de la propiedad informal respecto de terrenos ocupados por poseionarios informales, centros urbanos informales, urbanizaciones populares y toda otra forma de posesión. Establece los mecanismos para facilitar el acceso al suelo de los predios mediante el saneamiento físico

jurídico y la ejecución de proyectos sobre terrenos de comunidades campesinas de la costa, entre otros.

Declara la creación de un Banco de Tierras formado por terrenos eriazos del Estado, privados o de comunidades campesinas de la costa.

Esas normas y el discurso de los voceros del gobierno de Toledo mostraban una clara preferencia por promover la inversión privada, aunque se afectara los derechos de las comunidades campesinas y nativas. En ese sentido, tal como ofreciera durante su campaña electoral, el presidente Toledo continuó la política económica de Fujimori. Como hemos mencionado anteriormente, en su segundo gobierno el presidente García marcó una clara distancia con los planteamientos que acompañaron su primer mandato. Las propuestas en lo económico de su segundo gobierno han tendido a la profundización de la política de promoción de las grandes inversiones. Desde octubre de 2007 el presidente García

anunció en sus ya famosos artículos sobre el *Síndrome del Perro del Hortelano*. que las tierras de las comunidades son “[...] tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente”. El mismo Presidente de la República afirma que el derecho de propiedad de personas de menos recursos económicos es ficticio. Una interpretación en sentido contrario de la afirmación del mandatario podría asegurar que solo el derecho de propiedad de personas con suficientes recursos económicos —grandes inversiones— es un derecho verdadero y seguro. Para concretar esas ideas, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República tres proyectos de ley que afectaban de una u otra forma a pequeños propietarios, comunidades campesinas y nativas. Uno de ellos propuso establecer un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y nativas (Proyecto 1770/2007-PE); otro buscó declarar de interés público la titulación, el registro y la rectificación de predios rurales, comunidades campesinas y nativas (Proyecto 1900/2007-CR); el tercero pretendió facilitar la adjudicación de tierras comunales a los comuneros y su venta a terceros (Proyecto 1992/2007-PE). Mientras estos proyectos de ley estaban en plena discusión en el Congreso, el Poder Ejecutivo, facultado para legislar sobre mater

Esas normas y el discurso de los voceros del gobierno de Toledo mostraban una clara preferencia por promover la inversión privada, aunque se afectara los derechos de las comunidades campesinas y nativas. En ese sentido, tal como ofreciera durante su campaña electoral, el presidente Toledo continuó la política económica de Fujimori. Como hemos mencionado anteriormente, en su segundo gobierno el presidente García marcó una clara distancia con los planteamientos que acompañaron su primer mandato. Las propuestas en lo económico de su segundo gobierno han tendido a la profundización de la política de promoción de las grandes inversiones. Desde octubre de 2007 el presidente García

anunció en sus ya famosos artículos sobre el *Síndrome del Perro del Hortelano*. que las tierras de las comunidades son “[...] tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente”. El mismo Presidente de la República afirma que el derecho de propiedad de personas de menos recursos económicos es ficticio. Una interpretación en sentido contrario de la afirmación del mandatario podría asegurar que solo el derecho de propiedad de personas con suficientes recursos económicos —grandes inversiones— es un derecho verdadero y seguro. Para concretar esas ideas, el Poder Ejecutivo presentó al Congreso de la República

tres proyectos de ley que afectaban de una u otra forma a pequeños propietarios, comunidades campesinas y nativas. Uno de ellos propuso establecer un régimen temporal extraordinario de formalización y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y nativas (Proyecto 1770/2007-PE); otro buscó declarar de interés público la titulación, el registro y la rectificación

de predios rurales, comunidades campesinas y nativas (Proyecto 1900/2007-CR); el tercero pretendió facilitar la adjudicación de tierras comunales a los comuneros y su venta a terceros (Proyecto 1992/2007-PE). Mientras estos proyectos de ley estaban en plena discusión en el Congreso, el Poder Ejecutivo, facultado para legislar sobre mater

inscrito en Registros Públicos. Esa exigencia ponía en riesgo la propiedad de agricultores y comunidades, dado que el sistema jurídico peruano no considera obligatorio inscribir en los Registros Públicos el derecho de propiedad, lo que significa que es de libre elección del propietario buscar la protección que le brinda la inscripción. Más adelante, este flagrante error fue corregido con la publicación del Decreto Legislativo 1064, que dejaba sólo la exigencia de contar con el título de propiedad para probar el mejor derecho sobre esas tierras.

La segunda norma que lesionaba derechos de propiedad, pero esta vez dirigida específicamente a las comunidades campesinas y nativas, se publicó el 20 de mayo de 2008: el Decreto Legislativo 1015, el cual “unifica los procedimientos de las comunidades campesinas y nativas de la sierra y de la selva con las de la costa, para mejorar su producción y competitividad agropecuaria”. Esta norma modificó el artículo 10 y derogó el artículo 11 de la Ley de Tierras, con la finalidad de unificar el régimen de disposición de tierras de las comunidades campesinas de la sierra y las comunidades nativas con el de las comunidades de la costa. En pocas palabras, el Decreto Legislativo 1015 pretendió reducir el porcentaje de comuneros necesarios para tomar la decisión de disponer de las tierras de la comunidad. El objetivo, tal y como lo afirma la parte considerativa y exposición de motivos del decreto legislativo, era promover y facilitar la inversión privada en tierras comunales, es decir, abrir aun más la puerta a la venta o cesión del territorio comunal.

Luego de la publicación de ese decreto la Defensoría del Pueblo presentó ante el Tribunal Constitucional una demanda de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1015. Semanas después se trató de corregir esta norma con la publicación del Decreto Legislativo 1073. Pero ambos decretos fueron finalmente derogados mediante Ley 29261, de 21 de setiembre de 2008.

Las siguientes normas se publicaron el 28 de junio de 2008. El Decreto Legislativo 1064 aprobó el régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario y significó – en su momento - la derogatoria de la Ley de Tierras (26505). Esta nueva norma, además de definir a las tierras agrícolas, eriazas y la figura del abandono, se ocupó de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, así como de las servidumbres sobre cualquier predio agrícola. Esta norma también fue derogada luego, en este caso por la Ley 29376, de junio de 2009, restituyendo la vigencia de la Ley 26505 o Ley de Tierras.

La última de las normas que versan sobre tierras de particulares y comunales es el Decreto Legislativo 1089, publicado el 28 de junio de 2008. En él se establece un régimen temporal de formalización y titulación de predios rurales. Esta norma faculta por 4 años al Cofopri como ente competente para la formalización y la titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas.

El panorama que los mencionados decretos legislativos delinearon cambió luego de casi un año de protestas, principalmente por parte de las comunidades nativas, ya que lograron derogar los decretos 1015, 1064, 1073 y 1090. Al derogarse estos decretos, las leyes que habían sido dejadas de lado fueron restituidas y recobraron su vigencia, como veremos más adelante.

III. INSTITUCIONALIDAD PÚBLICA SOBRE COMUNIDADES

Uno de los aspectos más descuidados por las políticas públicas en las últimas décadas es el la institucionalidad vinculada a las comunidades campesinas y nativas.

Hasta antes de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria (Decreto Ley 17716) existía en el Ministerio de Agricultura una Dirección General de Comunidades Indígenas. Al iniciarse del proceso de reforma agraria, se le asignó a la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural no sólo la conducción del proceso de transformación de la estructura agraria sino también el reconocimiento, registro, reestructuración y control de las comunidades campesinas y nativas, entre otras funciones, dejando a la Dirección de Comunidades en un nivel jerárquico menor. Esa organización se mantuvo incluso durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde y parte del gobierno de García.

Como se señaló anteriormente, en 1987, durante el primer gobierno del presidente García, se aprobó la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas. Allí se creó dos entidades públicas destinadas a promover y reforzar a las comunidades campesinas, el Instituto Nacional de Desarrollo de las Comunidades Campesinas (INDEC) y el Fondo de Desarrollo de las Comunidades Campesinas (FONDEC).

El artículo 40 de dicha Ley creó el INDEC como organismo público descentralizado multisectorial, con personería jurídica de derecho público interno y con autonomía técnica y administrativa, adscribiéndolo al Ministerio de la Presidencia. Por múltiples dificultades (falta de presupuesto y de local, inicialmente, y luego por la demora en la designación de su Presidente Ejecutivo) el INDEC no pudo funcionar adecuadamente.

Cuando el Ministerio de la Presidencia se desactivó, el INDEC fue transferido, curiosamente, a dos ministerios distintos el mismo día (5 de abril de 1990): al Ministerio de Agricultura, mediante Decreto Legislativo 563, y al Ministerio de Trabajo y Promoción Social, mediante Decreto Legislativo 568. Semanas después, el Decreto Legislativo 598 ratificó la incorporación del INDEC al Ministerio de Trabajo y Promoción Social. Pero en el artículo 14 del Decreto Legislativo 598 se derogaron los artículos 40 a 44 de la Ley General de Comunidades Campesinas, que eran precisamente los que creaban INDEC y FONDEC.

Así las cosas, en diciembre de 1992, cuando se aprueba la Ley Orgánica del Ministerio de Agricultura, mediante el Decreto Ley 25902, no solo no se considera en la estructura del Ministerio una Dirección de Comunidades Campesinas y Nativas sino que ni siquiera se hace alusión, dentro de las funciones de este Ministerio, a las comunidades.

Varios años después, luego de crearse el Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano (Promudeh), se constituyó en su interior, en 1998, una Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (SETAI), la que incorporó al Instituto Indigenista Peruano hasta su desaparición.

En octubre de 2001, por Decreto Supremo 111-2001-PCM, el gobierno del presidente Toledo creó la Comisión Nacional de los Pueblos Andinos y Amazónicos (Conapa), entidad dependiente de la Presidencia del Consejo de Ministros. La finalidad de esta entidad era liderar un proceso de cambio a partir de estrategias de desarrollo respetuosas de los valores culturales y eliminadoras de toda forma de discriminación con los pueblos indígenas y afroperuanos. El decreto dispuso que la SETAI actuara como Secretaría Técnica de la Conapa, incorporándose a la Presidencia del Consejo de Ministros con su acervo documentario, bienes y recursos.

Pero la Conapa no era una entidad que brindara servicios directamente a las comunidades campesinas y nativas. Adicionalmente, una serie de denuncias de irregularidades vinculada al manejo de los fondos públicos que se le asignaron llevaron a su cuestionamiento y su posterior cierre.

Respondiendo en parte a esas críticas, así como a la necesidad de que la norma de creación de la entidad vinculada a las comunidades tuviera rango de ley, en diciembre de 2004 se creó el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Indepa), aunque dicha ley fue observada por el Poder Ejecutivo. Entre las razones para observar la ley se encontraba la imprecisión de algunas de sus funciones. La Ley 28495 fue finalmente aprobada y publicada el 15 de abril de 2005, creando el Indepa como un organismo público descentralizado, con rango ministerial y un pliego presupuestal propio, encargado de delinear las políticas nacionales en materia de pueblos andinos, amazónicos y afroperuano. El crearse el Indepa se dispuso la desactivación de la Conapa, transfiriendo su patrimonio y acervo documentario al Indepa.

De manera más precisa, al Indepa se le encargó proponer y supervisar el cumplimiento de las políticas nacionales, así como coordinar con los Gobiernos Regionales la ejecución de los proyectos y programas dirigidos a la promoción, defensa, investigación y afirmación de los derechos y desarrollo con identidad de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

El 23 de febrero 2007, a los pocos meses de asumir un nuevo mandato el presidente García anunció un proceso de reorganización de los organismos del Estado. Como parte de ese proceso se dispuso que el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social se fusionara, absorbiéndolos, al Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad (Conadis) y al Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (Indepa).

Dicha absorción fue muy cuestionada, entre otras razones porque se realizó mediante el Decreto Supremo 001-2007-MIMDES, norma de inferior jerarquía a la Ley N° 28495 de creación del Indepa, lo que resulta inconstitucional. No obstante, en junio de 2007, se incluyó dentro del Viceministerio de Desarrollo Social del MIMDES, entre otras direcciones a la Dirección General de Pueblos Originarios y Afroperuano y a la Dirección de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano.

El Congreso de la Republica cuestionó dicha fusión y finalmente logró que en diciembre de ese mismo año 2007 se promulgara la Ley 29146, la cual dejó sin efecto el DS 01-2007-MIMDES y precisó que está plenamente vigente la ley de creación del Indepa, 28495. De esta forma se inició un proceso para revertir la fusión del Indepa. Sin embargo, este objetivo viene siguiendo un largo proceso.

Así, el 1 de marzo de 2008, mediante Decreto Supremo 001-2008-MIMDES se dispuso la adscripción del Indepa al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social –MIMDES. Sin que se concrete por tanto la esperada restitución del Indepa como organismo público descentralizado, con rango ministerial, se prolongó la situación de dependencia de esta entidad de un ministerio. Para terminar este recuento, debe señalarse que el 25 junio de 2009 el Indepa fue declarado en reorganización por el MIMDES, considerando entre otras razones para ello que debería tener oficinas fuera de Lima y no funcionar solamente en la capital.

Ante ese panorama confuso y variable, puede afirmarse que durante varios años (desde 1993) la única dependencia del Estado que se relacionaba en forma directa con las comunidades campesinas y nativas era el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) del Ministerio de Agricultura. Pero no se trataba de una dependencia que tuviera ese como fin, sino que hacía parte de una de sus varias funciones, vinculadas a su mandato central, que tenía que ver con la formalización de la propiedad predial rural.

Así, el reconocimiento de las comunidades tanto campesinas como nativas se hacía y sigue haciendo por las Direcciones Regionales Agrarias (dependientes tradicionalmente del Ministerio de Agricultura pero en los últimos años de los Gobiernos Regionales), encargándose por delegación el PETT (en aplicación del Reglamento de organización y funciones del PETT) de atender la titulación de las tierras comunales. En efecto, el artículo 6 del Decreto Supremo 064-2000-AG señalaba:

“Es objetivo principal del PETT levantar, conservar y actualizar el catastro rural jurídico de las tierras de uso agrario en todo el país y la formalización de la propiedad para la inscripción de todos los predios expropiados y adjudicados por la reforma agraria, del territorio de las comunidades campesinas y nativas, de los predios rurales pertenecientes a particulares y de las tierras eriazas con aptitud agropecuaria de libre disponibilidad del Estado”.

Estos planteamientos se concretaron en la normativa interna (TÚPA) del PETT, que consideraba entre sus procedimientos la elaboración de planos y memoria descriptiva para la adjudicación de tierras de comunidades campesinas de la costa a favor de comuneros poseedores y terceros poseedores sin relación contractual, en aplicación de la Ley 26845, de titulación de tierras de las comunidades campesinas de la costa.

Pero, también como parte de la reorganización del Estado, en el primer semestre de 2007 el PETT fue fusionado a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), que luego cambió su denominación por Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, manteniendo el acrónimo de Cofopri. De esta forma, al ser absorbido el PETT, la única dependencia que tiene a su cargo la formalización de la propiedad, tanto en el sector urbano como en el rural, es Cofopri, entidad creada para la formalización de la propiedad en pueblos jóvenes y urbanizaciones populares.

En el plano más concreto, como expresó un funcionario de Indepa invitado a una reunión del Grupo ALLPA, la situación de la institución es sumamente delicada. No solo está el

problema de la dependencia del MIMDES sino el recorte de sus funciones, de personal y de su presupuesto. En esas condiciones es muy poco lo que se puede realizar en el cumplimiento del objetivo para el cual fue creada la institución.

Otras dependencias del Estado mantuvieron alguna atención con las comunidades, pero vinculadas a actividades específicas. En particular durante el gobierno de Fujimori distintos organismos públicos descentralizados, como parte de su política social llevaron adelante sus funciones beneficiando a las comunidades campesinas y nativas, mediante donaciones y pequeños programas. Tal vez el principal de ellos fue, para la región de la sierra el Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos (Pronamachs) y más tarde, tanto para la sierra como para la selva, el Programa de Apoyo al Repoblamiento (PAR), culminado el proceso de violencia política.

Dejando de lado a Cofopri, cuya actuación en el medio comunal es cuestionada por fomentar la titulación individual de la tierra entre las comunidades campesinas, solo quedaría como entidad estatal relacionada al mundo comunal el Indepa. Pensamos que esta sola dependencia estatal es una respuesta insuficiente para un Estado que busque integrar a todos los peruanos y no mantener injustas diferencias. Por el contrario, se requiere de una entidad pública que promueva, oriente y apoye los procesos que las propias comunidades campesinas y nativas vienen impulsando desde hace mucho tiempo, pero en un marco crecientemente adverso.

IV. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA COMUNIDADES EN 2009

No resulta fácil hacer un balance de las políticas públicas para las comunidades durante 2009. Los doce meses transcurridos se mostraron como sumamente agitados, sobre todo por el cuestionamiento de los varios decretos legislativos que aún se mantienen vigentes, siendo un punto destacado la reanudación de las protestas de las poblaciones indígenas en la selva norte del país, que culminó con la muerte de 34 personas y la posterior derogatoria de otros dos decretos legislativos.

Trataremos primero de hacer una secuencia de los procesos sociales y políticos que se dieron durante el año, destacando que se trata de procesos aún en curso. Luego intentaremos revisar aspectos de la legislación vigente sobre tierras, agua y comunidades campesinas.

1. Los procesos iniciados

Tratando de seguir una secuencia histórica debemos recordar que entre marzo y junio de 2008 el Poder Ejecutivo, en aplicación de la Ley que le delegó facultades para emitir decretos legislativos orientados a adecuar nuestra legislación a las obligaciones derivadas del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, publicó 99 decretos legislativos. Ellos fueron cuestionados por distintos actores, tanto políticos como sociales, denunciando que el Ejecutivo había excedido la autorización del Congreso, incurriendo en causales de inconstitucionalidad en varios de los decretos.

Más que las acciones de inconstitucionalidad contra el Decreto Legislativo 1015

iniciadas por la Defensoría del Pueblo y por un grupo de congresistas, fueron las protestas de las organizaciones indígenas de la zona de Bagua, al norte del país, las que impactaron con más fuerza en la opinión pública y en las autoridades. De esta forma, el 21 de setiembre de 2008 se derogó el Decreto Legislativo 1015 y el 1073, que había pretendido superar las objeciones al primero con un pequeño cambio.

Pero el compromiso del Congreso fue revisar el conjunto de normas cuestionadas por las organizaciones indígenas, lo que se cumplió en parte, al conformarse una Comisión Multipartidaria, que emitió un informe recomendando la derogatoria y eventualmente revisión de la mayoría de normas cuestionadas. Sin embargo, ese informe no fue debatido en el Pleno del Congreso, expresando el poco interés del oficialismo por revisar las normas emitidas.

Así las cosas, por su parte la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP) venía demandando desde mediados de 2008 la derogatoria de los decretos legislativos 10181 y 1083 y que se retomara la discusión del proyecto de ley que la Comisión Agraria venía trabajando por cerca de dos años. Ante la inacción del Congreso y el poco interés del Poder Ejecutivo en el tema, la JNUDRP anunció que si hasta el 15 de enero de 2009 no se accedía a estas dos demandas iniciaría un paro agrario indefinido.

Precisamente el 15 de enero en que se inició el paro agrario convocado por la JNUDRP, que era el último día de la prórroga del período de sesiones del Pleno del Congreso correspondiente a la primera parte de la legislatura 2008-2009, se debatió el proyecto de nueva ley de aguas. El debate, por demás accidentado y cabe decir irresponsable, en el Congreso determinó que el texto aprobado ese día fuera objeto de revisiones, lo que impidió que se diera la segunda votación, dejando esa responsabilidad a la Comisión Permanente, la que tampoco pudo concluir el debate.

De esta forma, el texto de la Ley de Recursos Hídricos volvió a verse en forma apresurada por el Pleno del Congreso el 1 de marzo y se aprobó nuevamente en primera votación. El 5 de marzo, sobre la base de una nueva redacción, se tuvo una nueva aprobación en primera votación y con ligeros ajustes se aprobó finalmente el 12 de marzo de 2009, dispensándose entonces de una segunda votación. De esta forma, una vez promulgada, el 31 de marzo de 2009 se publicó la Ley de Recursos Hídricos, N° 29338, la cual derogó a la Ley General de Aguas y también a los decretos legislativos 1081 y 1083, que habían sido cuestionados. No obstante el Decreto Legislativo 1081 fue recogido casi en su integridad en el texto de la Ley 29338, lo mismo que una parte del Decreto Legislativo 1083.

La falta de debate serio de una ley tan importante como la Ley de Recursos Hídricos, aunado a la ausencia de explicación de las características de la nueva norma, determinaron que un sector de congresistas y algunas organizaciones denunciaran que la ley era privatista porque, supuestamente, permitía la entrega del agua en propiedad, sobre todo a empresas extranjeras.

En las semanas siguientes se inició un debate sobre la nueva Ley de Recursos Hídricos. Sin embargo, el reclamo de las organizaciones indígenas se mantenía irresuelto. La

evaluación del Ejecutivo al parecer era que derogados los decretos legislativos 1015 y 1073 eso era suficiente. Sin embargo, la falta de respuesta oficial derivó en que se retomara las protestas indígenas en abril de 2009. A las demandas iniciales se sumó también el pedido de derogatoria de la Ley de Recursos Hídricos.

Los hechos posteriores son conocidos. Los voceros del gobierno, principalmente el entonces Presidente del Consejo de Ministros, Yehude Simon, distintos ministros y el propio Presidente de la República pretendieron minimizar y estigmatizar la protesta indígena, llegando a señalar su poca significación poblacional y reclamando el derecho de explotar los recursos naturales a beneficio de todos los peruanos, dejando de lado los derechos de los pueblos indígenas. El 5 de junio se produjo finalmente en Bagua el enfrentamiento entre la policía y la población, con el trágico resultado de 24 policías y 10 nativos y pobladores de Bagua muertos, además de decenas de heridos y detenidos.

Luego de los hechos de Bagua, el Congreso debía discutir la derogatoria de varios decretos legislativos. Sin embargo, en una reacción de la bancada oficialista que fue duramente criticada el 10 de junio, mediante la Ley 29376, publicada al día siguiente, se “suspendió” la aplicación de los Decretos Legislativos 1090 (que había aprobado una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre).y 1064 (que establecía una nueva regulación de la propiedad agraria, derogando la Ley de Tierras). Para evitar vacíos jurídicos, en los siguientes artículos se devolvió fuerza de ley y se restituyó el texto de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, 27308, de la Ley de Tierras, 26505 y de partes del Decreto Legislativo 653.

Considerada limitada esa ley, pocos días después, el 19 de junio de 2009 se publicó la Ley 29382, por la cual se dejó sin efecto el artículo 1º de la Ley 29376, que suspendía la aplicación de los decretos legislativos 1090 y 1064.

Una consecuencia adicional de los sucesos de Bagua del 5 de junio fue la decisión del Ejecutivo de iniciar un trabajo sostenido con las organizaciones indígenas. Así, se formó un Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos. Como parte de su trabajo se decidió la conformación de cuatro mesas de trabajo para atender algunos aspectos específicos:

- 1 Mesa 1: Investigación de los hechos ocurridos en Bagua;
- 2 Mesa 2: Revisión de los decretos legislativos cuestionados por los indígenas;
- 3 Mesa 3: Propuesta de ley de consulta a los pueblos indígenas; y
- 4 Mesa 4: Propuesta de Plan de desarrollo de los pueblos indígenas.

Esas Mesas de Trabajo inicialmente programadas para trabajar hasta octubre de 2009, en virtud de una prórroga, siguieron funcionando hasta la mitad de diciembre. En ellas ha habido un importante esfuerzo de armonización de puntos de vista entre representantes del Poder Ejecutivo y de los dirigentes indígenas, lo que se ha plasmado en documentos que expresan coincidencias y consensos. Sin embargo, es claro que muchas de sus conclusiones y recomendaciones deben pasar todavía por la adopción formal por el Ejecutivo, a través de normas legales y políticas definidas. Por otra parte, lo que respecta a la derogación de leyes y decretos legislativos, lo mismo que la modificación de normas con rango de ley, es algo que compete con exclusividad al Congreso de la República. En

consideración a ello, puede decirse que el trabajo del Grupo no ha concluido sino que se abrió a partir de enero de 2010 un espacio para la negociación política.

Adicionalmente, en el mismo mes junio de 2009, luego de masivas movilizaciones de comunidades campesinas en Andahuaylas, Ayacucho y Huancavelica, se abrió un espacio para la negociación con las poblaciones campesinas y comunidades campesinas de la sierra, lo que culminó con la suscripción de un Acta en la ciudad de Andahuaylas.

Así, mediante la Resolución Suprema N° 135-2009-PCM (publicada en el diario oficial El Peruano el 27 de junio de 2009) se constituyó la Mesa para el Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos en extrema pobreza, con la finalidad que el Estado, con la participación de las comunidades campesinas, las autoridades regionales y locales de los Gobiernos Regionales de los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, atienda la solución de las demandas concretas de las comunidades campesinas de los departamentos antes señalados y elabore un plan de desarrollo integral para la zona. Más tarde, se amplió la participación de los miembros de la Mesa y se fijó un plazo para la solución de las demandas de las comunidades y la formulación del “Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Andinos”, conocido también por sus siglas de PDIPA.

Cabe destacar que a través del Decreto Supremo N° 048-2009-PCM, publicado el 24 de julio de 2009, se declaró a los departamentos de Apurímac, Ayacucho y Huancavelica como departamentos con atención o intervención prioritaria del Estado en sus tres niveles de gobierno con el objeto de superar las brechas de pobreza y extrema pobreza de estas poblaciones.

2. Tierras

Con la derogatoria de los decretos legislativos 1015 y 1073, en 2008, y durante el año 2009 con la derogatoria de los decretos legislativos 1064 y 1090, hemos vuelto nuevamente a la plena vigencia y aplicación de la Ley de Tierras y de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

No obstante, el panorama o clima general que se proyecta sobre el mundo rural en general es por demás preocupante, la calificación de “tierras ociosas” o “propiedad aparente” por parte del Presidente de la República seguramente seguirá siendo explotada a favor de los grandes capitales o inversiones y en perjuicio de comunidades y pequeños agricultores.

Parte de esa preocupación se concreta en la reciente modificación del reglamento de clasificación de tierras agrícolas. El nuevo Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado en setiembre de 2009, mediante el Decreto Supremo 017-2009-AG, establece que el término tierra involucra a los componentes clima (zonas de vida), suelo y relieve. La inquietud de las organizaciones campesinas e indígenas es que, recurriendo a este nuevo reglamento, la autoridad agraria pueda variar la clasificación de tierras para favorecer los planes de inversión privada en tierras agrícolas, particularmente de comunidades campesinas y nativas.

La restitución de la vigencia de la Ley de Tierras, aprobada en 1995, durante el gobierno

de Alberto Fujimori no presenta un panorama muy promisorio, pues la orientación de dicha norma, como se ha expresado en las páginas anteriores, es la promoción de las inversiones privadas.

Así, tenemos que recordar parte del contenido de dicha Ley, para ver cómo ésta puede perfectamente articularse con las orientaciones generales expresadas en los artículos sobre el *Síndrome del Perro del Hortelano*:

“El Estado garantiza a toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera el libre acceso a la propiedad de las tierras, cumpliendo con las normas del derecho sustantivo que las regula.

En caso de extranjeros la propiedad de las tierras situadas en zona de frontera está sujeta a lo establecido en el artículo 71° de la Constitución Política.” (Artículo 4).

“El abandono de tierras, a que se refiere el artículo 88° segundo párrafo de la Constitución Política del Perú, sólo se refiere a las tierras adjudicadas en concesión por el Estado, en los casos de incumplimiento de los términos y condiciones de aquella”. (Artículo 5).

En base a dichas normas, repetimos, plenamente vigentes, toda vez que al derogarse el Decreto Legislativo 1064 se les restituyó vigencia a la Ley de Tierras, es perfectamente posible que continúe el proceso de concentración de tierras, iniciado en la década anterior y que muestra cómo en el caso de 12 empresas privadas que controlan la agroindustria azucarera, en conjunto son dueñas de 116.797 ha. En una reciente entrevista periodística, Fernando Eguren ha revelado que “Hay más de 225 mil ha que están concentradas en 34 propietarios, sobre todo en la costa.” Ese mismo proceso de concentración de tierras se estaría dando con tierras entregadas en propiedad en la costa y en la selva para la producción de agrocombustibles.

De la misma forma, en cuanto al aprovechamiento forestal, en cinco departamentos del Perú de la región amazónica se habría entregado hasta ahora una superficie de 7'684.158 de hectáreas de bosques, bajo la forma de concesiones forestales.

Otro aspecto sumamente preocupante es el relacionado con la presencia de industrias extractivas, sobre todo mineras. Es de suponer que la expansión de las actividades mineras en el Perú, superada la crisis financiera internacional proseguirá su rumbo, en la medida que las economías de China e India continúen su crecimiento con las tasas observadas en los años recientes. Así por lo menos lo prevén algunos analistas:

“Primero, hay que considerar algunos de los retos medioambientales que la expansión minera trae consigo. Casi por definición, la expansión abarcará nuevos territorios; la experiencia latinoamericana enseña que esos nuevos territorios tienden a ser ecológicamente vulnerable. Algunos de esos proyectos afectan cabeceras de cuenca, y otros están ubicados cerca o en áreas glaciares.”

Aunque nuestras leyes reconocen y amparan el derecho de propiedad sobre la tierra, por lo que a nadie se le puede privar de su propiedad sin que medie un proceso de expropiación, hay casos en los cuales puede afectarse el derecho de un propietario de

manera parcial y temporal. A eso se le llama *servidumbre* y ocurre cuando el propietario de un predio vecino negocia o impone (según los casos) sobre otra propiedad una limitación o servidumbre, como es el caso de la servidumbre de paso. Otro ejemplo de servidumbres son las derivadas del paso de las aguas por un predio vecino para que podamos aprovechar el agua.

La servidumbre significa, entonces, el establecimiento de una limitación en nuestra propiedad (llamada por ello predio sirviente) a favor de otro predio (llamado por eso predio dominante). Si se establece un plazo para la servidumbre, al vencerse este se recupera el derecho de propiedad sobre la integridad del predio sirviente. Pero puede darse también el caso de que la servidumbre sea establecida a perpetuidad, con lo cual nunca se recupera la plena propiedad sobre el predio.

Por su importancia, la Ley de Tierras de 1995 se refirió al caso del aprovechamiento de sustancias minerales (que pertenecen siempre al Estado) que se encuentren debajo de un predio rústico. El texto de dicha norma establecía la obligación de los empresarios mineros de conseguir el acuerdo con los propietarios de tierras agrícolas antes de iniciar la exploración. Pero, los empresarios mineros consideraron inconveniente dicha regulación, por lo cual lograron que en enero de 1996 se modificara el texto del artículo 7 de la Ley de Tierras. La redacción vigente de ese artículo de la Ley dice:

«Artículo 7º.- La utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requiere acuerdo previo con el propietario o la culminación del procedimiento de servidumbre que se precisará en el Reglamento de la presente Ley.

En el caso de servidumbre minera o de hidrocarburos, el propietario de la tierra será previamente indemnizado en efectivo por el titular de actividad minera o de hidrocarburos, según valoración que incluya compensación por el eventual perjuicio, lo que se determinará por Resolución Suprema refrendada por los Ministros de Agricultura y de Energía y Minas.

Mantiene vigencia el uso minero o de hidrocarburos sobre tierras eriazas cuyo dominio corresponde al Estado y que a la fecha están ocupadas por infraestructura, instalaciones y servicios para fines mineros y de hidrocarburos. »

Con este artículo de la Ley de Tierras los propietarios de predios agrícolas (sea una comunidad o un particular) podían fijar condiciones a las empresas mineras para aceptar concesiones mineras en sus tierras, sobre todo cuando dichas actividades causaran perjuicio a los agricultores y a la población. No obstante, lo engorroso del trámite ha determinado que hasta la fecha y pese a la vigencia de este régimen legal por más de doce años, no pasen de diez las servidumbres mineras aprobadas.

Con la publicación del Decreto Legislativo 1064 en junio de 2008, este procedimiento de servidumbre minera y el acuerdo previo al que se debería someter el empresario minero, quedaron derogados o mejor dicho eliminados de la legislación nacional. En su reemplazo el Decreto Legislativo, afirmaba, de manera poco clara o ambigua, en su artículo 8:

“Las tierras de uso agrario quedan sujetas a las siguientes servidumbres:

- (i) Servidumbres ordinarias.
- (ii) Servidumbres de libre tránsito por los puentes, oroyas y caminos existentes y aquellos que se construyan en el futuro; y
- (iii) Servidumbres de libre paso de oleoductos, gaseoductos, mineroductos, instalaciones para la exploración y explotación minera y petrolera....”

Sin lugar a dudas fue un retroceso respecto a lo concebido por la Ley de Tierras de 1995. Si antes era necesario para iniciar actividades de exploración y explotación de actividades extractivas el acuerdo previo entre el empresario y el propietario del predio o en su defecto si no se llegaba a un acuerdo, iniciar el procedimiento de servidumbre minera, el Decreto Legislativo 1064 no consideraba ninguna de esas dos posibilidades, si no lo que hacía era imponer servidumbres, sin considerar ningún tipo de negociación previa.

Al ser derogado el Decreto Legislativo 1064 y a recobrar vigencia la Ley de Tierras la exigencia de acuerdo previo o la culminación del procedimiento de servidumbre minera desarrollado en la Ley 26505 es aplicable actualmente para el inicio de cualquiera de las actividades económicas mencionadas en el artículo 7 que se piense desarrollar en tierras de las comunidades campesinas, comunidades nativas o predios de particulares.

Por último respecto de la legislación sobre comunidades campesinas la Constitución Política del Perú, aprobada en 1993, consagra el derecho de propiedad de toda persona, incluyendo a las comunidades campesinas y nativas. Adicionalmente, la propiedad de las tierras comunales está protegida por las leyes especiales, como la Ley General de Comunidades (Nº 24656), la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal (Nº 24657), y la Ley de Tierras (Nº 26505).

De acuerdo a las leyes, las comunidades campesinas son las únicas dueñas de sus tierras. Ello significa que al ser la comunidad propietaria de sus tierras, los comuneros son los propietarios, pero actuando conjuntamente, como miembros de la comunidad; no son propietarios en forma individual o privada.

En la Ley General de Comunidades Campesinas se puede leer que las tierras de la comunidad son las que señala la Ley de Deslinde y Titulación y según esta norma el territorio comunal está conformado por:

«Las tierras originarias de la comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de reforma agraria. Las tierras originarias comprenden: las que la comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos. ...»

Pero esa normativa ha sufrido varios cambios en las últimas dos décadas. Como vimos, la Constitución adelgazó el régimen de protección de tierras comunales, la Ley de Tierras facilita la disposición de tierras comunales y las varias leyes dictadas entre 2004 y 2006 restringen la protección sobre las tierras comunales.

3. Aguas

Tras cerca de 15 años de discusión, el 31 de marzo de 2009 se aprobó por el Congreso de la República la Ley de Recursos Hídricos, Ley 29338, norma que deroga a la antigua Ley General de Aguas, de 1969.

Una de las primeras preguntas respecto de esta nueva ley es si es privatizadora de las aguas o si permite la propiedad privada sobre ellas. Para tratar de responder esta pregunta reproducimos el artículo 2 «dominio y uso público sobre el agua» de la norma:

“El agua constituye patrimonio de la nación. El dominio sobre ella es inalienable e imprescriptible. Es un bien de uso público y su administración sólo puede ser otorgada y ejercida en armonía con el bien común, la protección ambiental y el interés de la Nación. No hay propiedad privada sobre el agua.”

En ese sentido la norma es clara y directa al señalar que no existe propiedad privada sobre el agua; no hay posibilidades de afirmar en base a ella un derecho de apropiación del recurso. Efectivamente el agua como recurso natural le pertenece a la nación en cuanto a su aprovechamiento, pero dada su condición de bien de uso público este no podría ser otorgado en propiedad privada, de manera que ninguna persona natural o jurídica puede asumir que el agua le pertenece, aún cuando el agua discorra dentro de su propiedad, sea esta un predio particular o una comunidad campesina o nativa.

Sin embargo, sí es posible que se pueda entregar la gestión privada de este recurso, al afirmarse que su administración puede ser otorgada siguiendo algunas pautas previas. Esto sin lugar a dudas es una forma de privatización, distinta de la propiedad privada del recurso. No obstante hay que tener presente que esta situación no es nueva en nuestro país. Como se mencionó, el Estado asignó a las organizaciones de usuarios varias funciones que la Ley General de Aguas había reservado en forma exclusiva para la Autoridad de Aguas y, en la década pasada, Fujimori impulsó la inversión privada, promoviendo la entrega de infraestructura de riego a empresas privadas. En base a esas normas se formaron empresas privadas en la costa norte que operaban los sistemas de Chancay-Lambayeque y Jequetepeque-Zaña (ETECOMSA y OPEMA, respectivamente).

En lo que respecta a las comunidades campesinas y nativas esta norma las considera hasta en 5 ocasiones respecto a sus derechos, además de considerar su participación tanto en el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, como en el Consejo Directivo de la Autoridad Nacional del Agua:

«5. Principio de respeto de los usos del agua por las comunidades campesinas y comunidades nativas

El Estado respeta los usos y costumbres de las comunidades campesinas y comunidades nativas, así como su derecho de utilizar las aguas que discurren por sus tierras, en tanto no se opongan a la ley. Promueve el conocimiento y tecnología ancestral del agua.»

«Artículo 32.- Las comunidades campesinas y comunidades nativas

Las comunidades campesinas y comunidades nativas se organizan en torno a sus

fuentes naturales, microcuencas y subcuencas de acuerdo con sus usos y costumbres. Las organizaciones tradicionales de estas comunidades tienen los mismos derechos que las organizaciones de usuarios.»

«Artículo 64.- Derecho de comunidades campesinas y de comunidades nativas
El Estado reconoce y respeta el derecho de las comunidades campesinas y comunidades nativas de utilizar las aguas existentes o que discurren por sus tierras, así como sobre las cuencas de donde nacen dichas aguas, tanto para fines económicos, de transporte, de supervivencia y culturales, en el marco de lo establecido en la Constitución Política del Perú, la normativa sobre comunidades y la Ley.

Este derecho es imprescriptible, prevalente y se ejerce de acuerdo con los usos y costumbres ancestrales de cada comunidad.

Ningún artículo de la ley debe interpretarse de modo que menoscabe los derechos reconocidos a los pueblos indígenas en el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo.»

«Artículo 105.- Participación del sector privado en la infraestructura hidráulica
...En la ejecución de proyectos de infraestructura hidráulica en tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas, el Estado establece el mecanismo para hacerlas partícipes de los beneficios una vez que opere el proyecto.»

«Artículo 107.- Derechos de uso de agua de las comunidades campesinas y comunidades nativas

Los derechos de uso de agua inherentes a las comunidades campesinas y comunidades nativas, cuando se llevan a cabo proyectos de infraestructura hidráulica, no deben ser afectados, de conformidad con lo establecido en el artículo 64 de la Ley.»

Este es un importante avance, legislativamente hablando, respecto de la antigua Ley General de Aguas. Esta nueva norma reconoce a las comunidades campesinas y nativas derechos importantes que no consideraba la antigua legislación. Así, equipara de alguna forma a las organizaciones de usuarios del agua con las comunidades campesinas y nativas, lo que significaría en buena cuenta que contarían con roles similares entre ellas.

Igual de significativo es el reconocimiento de sus derechos vía interpretación del Convenio 169 de la OIT al afirmarse que ningún artículo de esta ley debe ser restrictivo de derechos de las comunidades, pudiendo ampliarse este mismo artículo a otros derechos, dada la conexión y relación que tiene el derecho al agua con otros derechos como son la alimentación y el derecho a la tierra.

Quedan sin embargo varios aspectos que requieren atención del Poder Legislativo para perfeccionar esta norma. Uno de los más delicados tiene que ver con los Consejos de Cuenca, cuyo diseño aparece por demás muy débil en la Ley 29338.

En suma, existe un progreso respecto al reconocimiento de los derechos de las comunidades campesinas y comunidades nativas al uso del agua. Ello sin lugar a dudar

ayudará a la argumentación y mejor defensa de los derechos de las comunidades.

4. Recursos forestales

Igualmente en este caso, con la derogatoria del Decreto Legislativo 1090, se volvió a dotar de vigencia y se restituyó el texto de la anterior Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000.

En este caso, la aplicación de este régimen forestal se ha visto complicada con la creación del Ministerio del Ambiente, también como parte del paquete de decretos legislativos publicados desde marzo de 2008. En particular, la regulación del aparato público vinculado a los recursos forestales se ha repartido entre el Ministerio del Ambiente y el Ministerio de Agricultura, complicando un tanto el tema de la gestión de estos recursos.

Habiendo sido uno de los temas más cuestionados por los dirigentes indígenas durante las protestas de 2008 y 2009, una de las Mesas de Trabajo, la encargada de la revisión de los decretos legislativos, trabajó particularmente en la revisión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, por lo que es de suponer que esa propuesta consensuada con los representantes del Ministerio de Agricultura sea presentada al Congreso para su discusión y aprobación.

No obstante, igual que en el caso de la minería, es de suponer también que la presión sobre tierras de bosques, sobre todo amazónicos continuará. En ese sentido, coincidimos con Postigo y Montoya cuando afirman que los conflictos que enfrentan las comunidades indígenas con las industrias extractivas y el Estado “son (des)encuentros entre actores con poderes desiguales” agregando que “El Estado apuntala el desarrollo económico empresarial con políticas neoliberales, siguiendo un enfoque de mercado no de derechos”.

En ese escenario, el tema de la clasificación de los suelos y el avance del proceso de saneamiento de la propiedad en la región amazónica resulta crucial, respecto de lo cual tampoco se observa una política a favor de las comunidades nativas e indígenas:

“Este mismo Estado promueve procesos de titulación comunal que reconocen solo las tierras bajo uso directo verificado por los agentes estatales cuando visitan los territorios indígenas. Tal reconocimiento ancla a la comunidad en un área y concentra la actividad productiva, desconociendo las formas locales de uso de la tierra y los recursos en la Amazonía, que se basan en un aprovechamiento temporal e itinerante que permite la recuperación del suelo y la reproducción de las especies”.

5. Tierras comunales en algunos departamentos

Al inicio de este documento se mencionó que este balance hace parte del interés del Grupo ALLPA por poner en práctica un sistema de monitoreo y vigilancia de los derechos de las comunidades campesinas sobre sus tierras y los recursos ubicados en ellas. Adicionalmente a este esfuerzo, Servicios Educativos Rurales llevó adelante estudios específicos en cinco departamentos (Ancash, Ayacucho, Huancavelica, Junín y Puno), con la finalidad de conocer de manera más precisa la situación de las comunidades campesinas y sobre todo el nivel de formalización del derecho de propiedad comunal en

cada uno de estos departamentos. Se presenta a continuación un extracto de cada uno de dichos informes.

En **Ancash**, no obstante que el III CENAGRO arrojó en 1994 un total de 350 comunidades campesinas, los datos proporcionados por Cofopri al año 2006 dan cuenta de 349 comunidades reconocidas. De ellas, según información de Cofopri, 328 comunidades estaban tituladas (93,98%) mientras que 21 (equivalentes al 6%) no contaban con título de propiedad. Conforme a la misma fuente, el mayor número de comunidades del departamento fue titulado en el período de los años 1992 a 2006, por el PETT.

Conforme se aprecia en el informe respectivo, el número de comunidades por titular es bastante reducido, Pese a ello “desde la clausura del PETT en el año 2006, no se han llevado a cabo nuevas titulaciones de comunidades campesinas en el departamento de Ancash”. Los factores que explicarían esa limitación serían dos:

“Por un lado, la ausencia de una política del Estado orientada a la culminación del saneamiento de tierras comunales, con programa, presupuesto y personal. Por otro lado, la debilidad de mecanismos institucionales de solución de conflictos entre comuneros y comunidades”.

Esas dificultades se expresan en la diferencia entre el número de comunidades tituladas que reporta Cofopri y la inscripción de las mismas en los Registros Públicos. Así, de las 328 comunidades tituladas, habría 326 tituladas y registradas. Sin embargo, solo habría 299 comunidades campesinas tituladas con documentación completa. El informe referido da cuenta de esta situación:

“Si bien, la inscripción de las comunidades tituladas en los Registros Públicos está casi concluida; muchos ‘predios’ o ‘sectores’ titulados aún no están inscritos en los Registros Públicos debido a que fueron titulándose progresivamente en diferentes períodos. Tres factores influyeron en la titulación por partes y en la postergación de la inscripción de dichos predios: la independización de caseríos o sectores respecto de la ‘comunidad madre’, los procesos judiciales sobre áreas en conflicto con particulares y las áreas en litigio entre comunidades. Otro aspecto a tener en cuenta es que muchas comunidades campesinas en el departamento no cuentan con georeferenciación. Generalmente, estas comunidades carecen de planos, expedientes de colindancia; las áreas tituladas no coinciden con lo inscrito en los Registros Públicos, los expedientes de reconocimiento se hallan en el Poder Judicial o sus títulos no se hallan en los archivos” (página 11).

Eso explicaría por qué, comunidades ancestrales, como la de Cochabamba en la provincia de Huaraz no hayan aún inscrito sus predios titulados en los Registros Públicos.

Adicionalmente, el informe da cuenta de otro tipo de problemas, derivados de la afectación por la actividad minera. Comunidades como las de Angorayu, Carhuayoc y Huaripampa, en la provincia de Huari vendieron grandes extensiones de tierras

comunales a la empresa Antamina entre noviembre de 1997 y octubre de 1998. El reporte señala que:

“La venta de estos predios generó una serie de conflictos entre los sectores al interior de las comunidades y la Junta Directiva Comunal (sic); entre las comunidades y la minera por los términos y el cumplimiento de compromisos verbales ofrecidos por los negociadores de la mina; la indeterminación de linderos de los nuevos predios mineros y la áreas no vendidas de las comunidades” (página 12).

Asimismo, en comunidades del Callejón de Huaylas algunos sectores se han independizado de la comunidad madre “motivados por la venta de predios a las empresas mineras”. De acuerdo al Jefe Zonal de Cofopri Ancash “la independización de sectores comunales ubicados especialmente en las zonas de influencia minera o en áreas en proceso de urbanización es una demanda que va en aumento”. Esos procesos alientan la titulación familiar:

“La parcelación al interior de las comunidades se incrementó desde la segunda mitad de los años 90 como resultado de la promulgación de los Decretos Legislativos que promueven la apertura del mercado de tierras que tuvo un efecto importante en las comunidades de la sierra. Este proceso se ha seguido acentuando especialmente en las comunidades que tienen predios en áreas bajo riego o valle, y en las comunidades cercanas a la ciudad de Huaraz” (página 17).

Frente a esa problemática la labor de Cofopri, lejos de estimular el proceso de formalización o titulación comunal apunta en otra dirección. Como puede verse en el citado informe “...Cofopri Ancash ha impulsado significativamente la independización de 37 Centros Poblados en las comunidades campesinas”. Según los funcionarios de esa dependencia “tanto la independización de los Centros Poblados como la parcelación de las comunidades campesinas forman parte de la agenda de COFOPRI” (página 19). La razón para esa labor sería que se facilita el acceso a los programas y proyectos sociales impulsados por el Gobierno Central.

Esa problemática dista mucho de ser enfrentada por el Gobierno Regional de Ancash. En la organización de esa instancia de gobierno existe actualmente un a oficina de comunidades campesinas, con tres personas. El informe citado agrega que “Sin embargo, esta oficina está en una etapa de elaboración de un plan regional para la atención de las comunidades campesinas” (página 20). Pese a la importancia económica y social de las comunidades en el departamento, el Gobierno Regional no ha emitido norma u ordenanza alguna a favor de las comunidades campesinas:

“La escasa atención que concita la problemática de las Comunidades Campesinas en la agenda del Gobierno Regional guarda relación con el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008 a 2021. En los objetivos estratégicos ni en los objetivos estratégicos específicos aparece el tratamiento de las comunidades campesinas. Actualmente no existen proyectos del Gobierno Regional para comunidades campesinas, pero las comunidades campesinas se benefician indirectamente de los

proyectos que el Gobierno Regional viene ejecutando en áreas rurales del departamento de Ancash” (página 20).

En el caso del departamento de **Ayacucho**, en el III CENAGRO se registraron 454 comunidades campesinas. Al año 2009, Cofopri daba cuenta de un total de 662 comunidades campesinas reconocidas oficialmente. El mayor número de ellas se encuentra en las provincias de Huamanga (172), Huanta (95), Vilcashuamán (62) y Cangallo (60).

Según la Oficina Zonal de Ayacucho del Cofopri, a enero de 2009 se tenían 466 comunidades tituladas, lo que significa que el 70,39% del total de comunidades reconocidas poseen título de propiedad, restando el 29,61% por titular, es decir 196 comunidades campesinas. Una buena parte de las comunidades campesinas (120) fueron tituladas entre 1994 y 2009, coincidiendo con los años de implementación del PETT.

Respecto al número de comunidades registradas, siempre con información de la Oficina Zonal de Ayacucho de Cofopri, del total de comunidades tituladas (466 comunidades), 432 tenían su título de propiedad inscrito en los Registros Públicos, es decir, el 92.7%. Mientras que, el 7,3% aún están pendientes de inscripción (34 comunidades). Al igual que en el caso del departamento de Ancash, en Ayacucho se observa también dificultades para la titulación de las comunidades. El informe comentado recoge algunas de ellas, identificadas por el PETT en el año 2001:

- 1 Los Registros Públicos exige refrendar los documentos antiguos que poseen las comunidades en los que se determinan las líneas de colindancia.
- 2 La lentitud en la búsqueda de antecedentes registrales sobre territorios comunales y/o predios comprendidos en su interior.
- 3 Los Registros Públicos ha realizado observaciones a los planos y actas de colindancia elaborados por el PETT.
- 4 Ausencia de personal de la Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales (SBN) que se encargue de la suscripción de actas de colindancia exigidas por los registros públicos cuando la colindancia es con tierras del Estado.
- 5 La interferencia de las autoridades de gobiernos locales durante el proceso de titulación.
- 6 La inexistencia de referencias técnicas (mapas, planos) del Instituto Nacional de Cultura (INC) sobre restos arqueológicos ubicados dentro del territorio comunal para ser excluidos del área de titulación.
- 7 La titulación individual realizada por la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en los centros poblados ubicados al interior de las comunidades campesinas de forma previa a la titulación de la totalidad del territorio.

Ratificando lo encontrado en otros departamentos, el informe de Ayacucho señala que las tierras agrícolas están en posesión familiar y ellas se transfieren por herencia o compra-venta. Asimismo, confirmando el poco interés estatal por estos temas el referido informe afirma que “Desde la absorción del PETT por el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) en el año 2007, la titulación de tierras de las

comunidades campesinas ha dejado de ser una prioridad para el Estado; por ende, no forma parte de las prioridades de COFOPRI” (página 23).

En lo concerniente a su relación con el Gobierno Regional, según la investigación de Servicios Educativos Rurales, son consideradas como actores sociales, pero ello no se refleja en las políticas públicas aplicadas en la Región. Más aún, “El Gobierno Regional no cuenta con una política para comunidades campesinas en el departamento; sin embargo, las comunidades son consideradas como actores sociales con cierta presencia institucional en la región” (página 23).

Hubo ensayos de institucionalizar una instancia que las representara, como el intento de creación de un Consejo Regional de Pueblos Andinos y Amazónicos (Informe N° 006-2008-GRA/GG-GRDS-MSRP, del 11.2.08), cuya labor sería concertar políticas, programas y planes en la región; sin embargo nunca se pudo concretar.

Coincidimos igualmente con los autores del informe citado sobre Ayacucho cuando dicen:

“Se requiere una instancia institucional al interior del Gobierno Regional que se ocupe de las comunidades campesinas y que las articule con los gremios campesinos. Una institución con funciones y facultades de decisión, con presupuesto y personal. Por su parte, en el Gobierno Central, no existe un órgano rector en políticas públicas para comunidades que haya funcionado eficazmente. Existe una débil voluntad política por parte del Gobierno Central y del Gobierno Regional de Ayacucho para implementar políticas a favor de las comunidades campesinas” (página 23).

No obstante, las comunidades son beneficiarias de programas y proyectos que la región viene implementando en las zonas rurales del departamento, tales como, obras de infraestructura social, proyectos productivos, servicios de salud y educación, entre otros.

El departamento de **Junín** es también conocido por la importante presencia de comunidades campesinas. Aunque en el III CENAGRO aparecen registradas 414 comunidades campesinas, la información disponible del PETT al año 2006 daba cuenta de solo 391 comunidades campesinas reconocidas. De ese total, Cofopri Junín informa que a febrero de 2009 habría 368 comunidades tituladas (94,1% del total titulado), quedando aún por titular 23 (5,9%).

Al igual que en Ancash y Ayacucho, el número de comunidades con su título de propiedad registrado en Junín es menor que el de comunidades tituladas. En efecto, solo existen según los Registros Públicos 346 comunidades campesinas inscritas. Según el informe elaborado para el caso de Junín, existirían algunos factores que dificultan la culminación del proceso de titulación de tierras comunales, tales como la exigencia de los Registros Públicos de refrendar los documentos antiguos que poseen las comunidades; el proceso lento de búsqueda de antecedentes registrales sobre territorios comunales y/o predios comprendidos en su interior; observaciones de planos y actas de colindancia aprobadas por el PETT; la interferencia de autoridades de los gobiernos locales durante el

proceso de titulación; entre otros (página 7 del informe sobre las comunidades en Junín). Desde el punto de vista de los comuneros, las complicaciones son mayores:

“A las dificultades señaladas, se suman: (a) la escasa información que se provee a los comuneros sobre los procedimientos de la titulación, (b) los costos de gestión exigidos por los Registros Públicos, (c) la escasa asesoría especializada que reciben los comuneros tanto en COFOPRI como en la SUNARP, entre otras” (página 7).

Lo importante de estos informes, además del intento de reunir información oficial actualizada en cada departamento, fue el trabajo de campo. Allí se pudo constatar que la Superintendencia Nacional de Registros Públicos, SUNARP, no cuenta con una base de registro diferenciado para las propiedades comunales. Estas están inscritas en el mismo libro que el resto de los predios rurales, por lo que se hace difícil conocer con exactitud el número de comunidades que han finalizado el proceso de saneamiento de sus propiedades. Por otro lado, como advierten los funcionarios de Cofopri Junín, los conflictos intercomunales por diferendos de linderos o entre comuneros, dificulta el proceso de titulación y la inscripción de los títulos comunales en los Registros Públicos.

El informe además da cuenta de la coexistencia en Junín de dos sistemas de tenencia de la tierra: comunal y parcelario: “Las tierras agrícolas de riego están bajo el control de familias y es administrada de modo similar a una propiedad privada; mientras que, las tierras de uso comunal son generalmente de pastos y están ubicadas en las zonas intermedias y altas de la región” (página 11). La comunidad administra y regula las propiedades comunales, mientras que las tierras sujetas al control de unidades familiares se transfieren a través de la herencia o de compra venta. El informe, sin embargo, da cuenta de un proceso común en otros departamentos:

“Se observa otro fenómeno importante en las comunidades campesinas de la región Junín: la disminución progresiva de tierras comunales. Este fenómeno es resultado de un proceso intensivo de parcelación especialmente en las comunidades cercanas a los conglomerados urbanos de las capitales de provincias y distritos” (página 11).

Ratificando ese proceso, el informe añade que en las comunidades cercanas a Huancayo (como Cajas Chico) “los comuneros solicitaron la disolución de la comunidad con la finalidad de vender lotes para vivienda, cambiando el uso agrícola por el de residencial”.

Al igual que en Ancash y Ayacucho, se observa en Junín una cuestionable aplicación de las normas legales vinculadas a las comunidades por parte de los funcionarios de Cofopri: “Según los funcionarios de COFOPRI, en base a la Ley de Deslinde y Titulación se han llevado acabo (sic) desmembramientos de conglomerados urbanos en algunas comunidades ubicadas en las áreas de expansión urbana” (página 11). Lo cierto es que dicha Ley no faculta, en ninguno de sus artículos, a tales desmembraciones, más aún la vigente Ley General de Comunidades Campesinas no admite la independización de anexos comunales, como sí permitía el derogado Estatuto Especial de Comunidades Campesinas.

Revisando la actitud de las autoridades del Gobierno Regional de Junín, se encuentra que éste no ha emitido ninguna norma u ordenanza a favor de las comunidades campesinas. Esa situación es distinta para el caso de las comunidades nativas, las cuales han sido objeto de dos ordenanzas:

“El 01 de enero de 2008, se institucionaliza la creación del Consejo Regional de los Pueblos Indígenas de Junín –Selva Central- mediante la Ordenanza Regional N° 070-2007-GRJ/CR. Según esta ordenanza, el Consejo Regional de Pueblos Indígenas se encargará de la formulación de políticas, programas, planes y proyectos en el ámbito jurisdiccional de la Región Junín, cuya conformación será tarea de la Gerencia Regional de Desarrollo Social. El 14 de octubre de 2008, el Gobierno Regional declara las lenguas nativas -incluida el quechua- como lenguas oficiales de la Región Junín y establece su enseñanza como curso intercultural bilingüe en todos los niveles y modalidades de educación de la Región; y, encarga a la Gerencia de Desarrollo Social la capacitación del personal del sector salud en la enseñanza intercultural bilingüe” (página 21).

Una vez más, al igual que lo que ocurre en Ancash, el reducido presupuesto lleva a la convicción de que “el Consejo Regional de Pueblos Indígenas en la agenda del Gobierno Regional es más una aspiración que una realidad”.

Volviendo al campo de las comunidades campesinas, se aprecia que la escasa atención que ellas reciben en la agenda del Gobierno Regional guarda relación con el Plan de Desarrollo Regional Concertado 2008 a 2015: “El tratamiento de las comunidades campesinas está ausente en los objetivos estratégicos generales y en los objetivos estratégicos específicos” (página 21).

En el departamento de **Huancavelica** el III CENAGRO daba cuenta de 500 comunidades campesinas en el año 1994. Al igual que en los demás departamentos del país su número ha aumentado en los siguientes años. Así, según información proporcionada por el Área de Comunidades Campesinas y Nativas del PETT (Cofopri), en Huancavelica, hasta diciembre de 2008 se habían reconocido 609 comunidades campesinas. El mayor número de ellas se encuentra ubicada en las provincias de Tayacaja (175) y Huancavelica (151), seguidas por Angares y Churcampa, con 80 comunidades reconocidas, Acobamba (64), Castrovirreyna (30) y finalmente Huaytará con 29 comunidades reconocidas y personería jurídica inscrita.

Un tercio del total (32%) tramitaron su reconocimiento entre los años 1929 y 1969. otro grupo grande de ellas (34%) fueron reconocidas durante el período de Reforma Agraria (1969–1991). El 34% restante logró su reconocimiento durante la ejecución del Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) entre los años 1992 y 2008.

Resulta importante la observación que hace la autora del estudio cuando afirma, respecto del incremento del número de comunidades y la labor de los funcionarios públicos vinculados a ellas:

“Las nuevas comunidades se conforman como resultado de la independización de los anexos de las ‘comunidades madres’. Por ejemplo, ocho anexos se han

independizado de la Comunidad Campesina de Palca, que obtuvo su reconocimiento el 20 de julio de 1989.

Este proceso de fragmentación trajo consigo conflictos por territorio debido a que las actas de colindancia no se realizaron en campo, poniendo los hitos correspondientes y detallando con precisión los límites en las Actas de Separación. Se generaron múltiples procesos judiciales entre la ‘comunidad madre’ y la ‘comunidad hija’ por la usurpación, falsificación de documentos; interdictos de retener y recobrar; nulidad de inscripción registral, etc.” (pp. 6-7)

Hasta el mes de diciembre del año 2008 se encontraban debidamente saneadas (tituladas con su respectivo plano y memoria descriptiva, inscrita en los registros públicos) 518 comunidades (el 85% de las comunidades reconocidas oficialmente). Las comunidades restantes aún tienen pendiente su titulación. Como en el caso de los otros departamentos, no todas las comunidades tituladas han logrado la inscripción de su derecho de propiedad en los Registros Públicos, pues solo 500 de ellas contaban con títulos, planos y memorias descriptivas e inscripción registral.

Esas dificultades se explican por razones similares a las vistas en otros departamentos: “Los problemas relacionados con el saneamiento físico legal se incrementan con la conformación de las nuevas comunidades a partir de la independización de anexos” (página 7). Por ello, se agrega que la falta de titulación del territorio comunal es una fuente constante de conflictos entre las comunidades colindantes y trae consigo dificultades.

Respecto a la contribución de las comunidades en la agenda pública a través de su participación en el Gobierno regional, esta es muy escasa. Como parte del proceso de reforma administrativa el Gobierno Regional de Huancavelica ha creado la subgerencia de Comunidades Campesinas, Participación Ciudadana e Inclusión Social, como órgano dependiente de la Gerencia de Desarrollo Social.

Sin embargo, el nuevo diseño del Gobierno Regional, sumado a la crisis dirigencial, el desencanto ante la gestión pública, el escaso desarrollo de capacidades administrativas y la casi no ejecución de proyectos priorizados en el presupuesto participativo, las ha relegado a un segundo plano. En efecto, la participación de las comunidades campesinas en el Consejo de Coordinación Regional de Huancavelica (CCR) se canaliza a través de la Federación de Comunidades Campesinas de Huancavelica –FEDECH-; sin embargo “actualmente, este gremio campesino no forma parte del CCR” (página 21).

Actualmente, el Gobierno Regional ejecuta a favor de las comunidades campesinas algunos proyectos productivos y de infraestructura. Sin embargo, los comuneros sólo participan en la ejecución de proyectos con las asociaciones de productores y agricultores (página 21).

Finalmente, nos referiremos al caso del departamento de **Puno**, el cual ostenta el mayor número de comunidades campesinas en el país. El III Censo Nacional Agropecuario, III CENAGRO, había en el año 1994 un total de 1.274 comunidades campesinas en Puno. En el Directorio de Cofopri de 2008 se registra 1.267 comunidades, mientras que el

Directorio de la Dirección Regional Agraria del mismo año consigna 1.270 comunidades campesinas reconocidas oficialmente. La mayor parte de esas comunidades se encuentran ubicadas en las provincias de Azángaro (con 22,26%) y Puno (con 16,42%).

La información de la Oficina Zonal de Cofopri Puno hasta diciembre de 2008 era que 1.058 comunidades campesinas estaban tituladas (83,5% del total de comunidades reconocidas, pero sobre la base del Directorio de Cofopri, que registraba 1.267 comunidades reconocidas).

Al igual que en los demás departamentos, el número de comunidades campesinas tituladas no coincide con el total de las comunidades que tienen su título de propiedad inscrito en los Registros Públicos. De las 1.058 comunidades reconocidas que Cofopri Puno consignaba, la casi totalidad de comunidades contaba con título registrado (1.056 comunidades, equivalente al 99,81%) restando por registrar sus títulos solo 2 comunidades campesinas, ubicadas respectivamente en las provincias de Puno y Yunguyo.

Los problemas que el PETT había identificado para el proceso de saneamiento comunal eran similares a los señalados para el caso de Junín, detectados en el año 2004 por el PETT. Pero a ellos hay que agregar otras dificultades presentes en el caso de Puno que se consignan en el informe respectivo (página 9):

- 1 La deficiente información sobre el proceso de titulación (requisitos, plazos, costos, etc.).
- 2 Las comunidades carecen de asesoría en el proceso de titulación.
- 3 Recursos económicos limitados para el pago de tasas administrativas.

Adicionalmente, debe tomarse en cuenta que durante el primer gobierno del Presidente García, más precisamente en 1986, se dispuso la reestructuración de las empresas asociativas agrarias de Cusco y Puno. Ello determinó que cerca de un millón 11 mil hectáreas de tierra fueran transferidas a comunidades campesinas, grupos de agricultores sin tierras, cooperativas agrarias y diversas entidades públicas. Las comunidades campesinas fueron, de lejos, las mayores beneficiarias de este proceso, pues 640 comunidades campesinas (la mayor parte de ellas recientemente constituidas) recibieron en adjudicación 927.722,71 ha.

No obstante, en el proceso de reestructuración se detectaron varios problemas, que el informe de Servicios Educativos Rurales destaca (página 11):

- a) “Se entregaron títulos sin definición de linderos e hitos con sus respectivos planos catastrales saneados; actualmente, aquellas superficies presentan mayores dificultades para ser tituladas.
- b) La reestructuración fue un proceso anti técnico (no se ubicaron tamaños óptimos empresariales y se desintegraron las unidades de producción) y sujeto a negociaciones con los cuerpos directivos de las empresas asociativas; excluyendo, la participación de los comuneros.
- c) No se impulsó un plan de desarrollo agrario para las empresas comunales resultantes y las empresas asociativas; lo que generó caos y desintegración empresarial.”

Según indican algunos funcionarios de la Dirección Regional Agraria de Puno, después de producida la absorción del PETT por COFOPRI, el proceso de titulación de tierras de las comunidades campesinas ha dejado de ser una prioridad debido a que existe una mínima cantidad de comunidades aún no tituladas.

Al igual que en los demás departamentos, aunque quizá con mayor extensión y profundidad que en otras zonas comuneras, dado que la tradición comunal estaba mucho menos desarrollada en Puno (como vimos en las páginas anteriores) coexisten en la tenencia de tierras en las comunidades campesinas dos sistemas paralelos y aparentemente contradictorios: la posesión individual-familiar y la propiedad colectiva de la tierra. El informe citado agrega:

“Las parcelas familiares son poseídas y trabajadas por los comuneros como si fueran sus legítimos propietarios; incluso, existen títulos de posesión, actas de traspaso y venta de tierras. Estos documentos tienen validez al interior de la comunidad, a pesar de no tener valor legal. Por lo general, las parcelas familiares son heredadas de generación en generación y la comunidad campesina opera como garante de la “propiedad” de sus comuneros” (página 11).

Como resulta fácil de entender en las 662 comunidades “nuevas” (formadas durante la época de tomas de tierras al norte de Puno y luego con el proceso de reestructuración hay “una fuerte tendencia a la parcelación”. Se agrega que “La parcelación excluye a los sectores más pobres y, en muchos casos, puede liquidar el sistema comunal” (página 12).

La agenda pública y privada respecto a las comunidades campesinas en Puno es restringida debido a que son escasas las instituciones que brindan una atención prioritaria a estas instituciones. En efecto, el Gobierno Regional no ha establecido ninguna política de promoción de las comunidades campesinas. Sin embargo, tal como viene ocurriendo en otros departamentos, dicho Gobierno realiza inversiones en la construcción de infraestructura social en algunos distritos, cuyo beneficio recae de manera indirecta en las comunidades campesinas.

El Plan de Desarrollo Regional Concertado 2007 - 2011, elaborado por el Gobierno Regional de Puno, no incluye a las comunidades campesinas como actores de desarrollo; tampoco, prevé programas o proyectos para las comunidades campesinas. El Gobierno Regional tampoco está desarrollando, ni tiene planificado hacerlo, la ejecución de proyectos con impacto en el campo de la pequeña y mediana agricultura en la región.

6. Hacia un reconocimiento de las tierras de comunidades campesinas

Es importante revisar la forma en que los derechos de las comunidades son reconocidos en el ámbito internacional. En efecto, el mayor desarrollo en el reconocimiento de sus derechos se ha dado en organismos internacionales especializados en derechos humanos. Al ya conocido Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, se han sumado una serie de documentos que expresan la necesidad por el respeto de sus

derechos.

Uno de ellos es la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que en el año 2001 puso fin al caso de la Comunidad Mayanga (Sumo) Awas Tingni vs. El Estado de Nicaragua. Este fallo jurisdiccional reconoció el derecho a la tierra y a la propiedad de ellas a favor de la Comunidad Mayanga, que había sido perjudicada por el Estado de Nicaragua, al ser sus tierras entregadas en concesión sin su consentimiento y al no haber garantizado un recurso efectivo para que la comunidad pueda defender sus derechos de propiedad. La sentencia reconoce igualmente que el derecho propiedad de la comunidad es diferente al derecho de propiedad que practica el mundo no comunal, afirmando que existe una “estrecha relación” entre los indígenas y su tierra, siendo esta no solamente de carácter patrimonial sino también cultural, material y espiritual.

Tiempo después se emitió la Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas, aprobada el 13 de setiembre de 2007, bajo el nombre de “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Este documento reafirma el compromiso de la comunidad internacional por el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, hay que destacar que este instrumento no es de carácter obligatorio entre los Estados Parte de las Naciones Unidas, pero “sí representan la elaboración dinámica de normas jurídicas internacionales y reflejan el compromiso de los Estados de avanzar en una cierta dirección y de respetar determinados principios.”

Para la Defensoría del Pueblo del Perú, la Declaración es un documento detallado sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas que hace hincapié en el derecho de los pueblos indígenas a vivir con dignidad, a mantener y fortalecer sus propias instituciones, culturas y tradiciones y a buscar su propio desarrollo, determinado libremente de conformidad con sus propias necesidades e intereses. Reconoce la Defensoría del Pueblo que esta Declaración es un tipo de Resolución y por lo tanto tiene el valor de una recomendación para los Estados y no posee fuerza vinculante, es decir no obliga a los Estados a cumplir con lo estipulado en ella. No obstante, destaca esta Declaración el derecho a la tierra, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o de otra forma utilizado las poblaciones indígenas.

Finalmente, tenemos el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, aprobado por el Estado peruano mediante Resolución Legislativa 26253, del 2 de diciembre de 1993, ratificado el 17 de enero de 1994 y vigente desde el 2 de enero de 1995.

En la estructura misma del Convenio 169, el derecho a la tierra de los pueblos indígenas (en el caso del Perú se considera pueblos indígenas a las comunidades campesinas y las comunidades nativas) está considerado como una cuestión muy importante, destacando que para estas poblaciones la relación con la tierra o territorio –según sea el caso– reviste una relación que incluye valores espirituales y culturales. Reconoce igualmente que el territorio abarca la totalidad del hábitat que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera. Acepta el derecho de las comunidades a ejercer el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan y conmina a los Estados parte al establecimiento de procedimientos adecuados en los sistemas jurídicos internos para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por las comunidades interesadas.

No obstante, la política del Estado peruano parece ser no poner en práctica los tratados internacionales a los que se obliga libremente. El caso del Convenio 169 es por demás significativo. Vigente para el Perú desde hace 14 años, no ha merecido mayor desarrollo en la legislación interna, inclusive se ha discutido su validez y aplicación en el país.

Recién con el fallo del Tribunal Constitucional (TC) correspondiente al caso Cordillera Escalera, del 19 de febrero del 2009, se reconoce expresamente el carácter vinculante con rango constitucional del Convenio 169 de la OIT, por tratarse de un compromiso internacional que versa sobre los derechos humanos de los pueblos indígenas. De manera categórica, el TC determina el rango constitucional del Convenio 169 y la función de sus artículos:

“De tal manera, habiéndose aprobado el Convenio N.º 169 mediante Resolución Legislativa N.º 26253, publicada el 5 de diciembre de 1993, su contenido pasa a ser parte del Derecho nacional, tal como lo explicita el artículo 55 de la Constitución, siendo además obligatoria su aplicación por todas las entidades estatales. Por consiguiente, en virtud del artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, el tratado internacional viene a complementar - normativa e interpretativamente- las cláusulas constitucionales sobre pueblos indígenas que, a su vez, concretizan los derechos fundamentales y las garantías institucionales de los pueblos indígenas y sus integrantes.”

Agrega el Tribunal Constitucional, respecto a la relación de los pueblos indígenas con la tierra, basándose para ello en resoluciones o fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de pueblos indígenas:

[...] la relación entre los pueblos indígenas y la tierra resulta ser una manifestación singular de tales pueblos, en consecuencia, el artículo 13 de la Convención 169 (sic) establece que el término “tierras”, para el caso de los pueblos indígenas, incluye el concepto de “territorio” ya que la unidad de la comunidad a su territorio excede la noción de propiedad patrimonial. Se piensa así en un dominio espiritual y cultural de la tierra. La Corte Interamericana lo ha señalado de esta forma en la sentencia del Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tigni vs. Nicaragua [...]

Con este fallo el Tribunal Constitucional pone punto final a la discusión sobre la aplicación y reconocimiento del Convenio 169 de la OIT como un documento favorable a las comunidades del Perú, señalando además la obligatoriedad en la aplicación de su contenido por todas las entidades estatales.

Se requiere, sin embargo, una mayor difusión de las resoluciones del Tribunal Constitucional en materias relacionadas a las comunidades campesinas. Ello puede aportar un punto de vista novedoso que ayude a entender la importancia de estas organizaciones.

V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A modo de conclusiones, sobre la base de la revisión de las políticas seguidas por el Estado durante el año 2009 puede hacerse algunas afirmaciones.

- a) La política seguida por el Estado peruano respecto de las comunidades campesinas, comunidades nativas y pueblos indígenas no ha variado significativamente en el año 2009, en comparación con la seguida en los años anteriores. Las protestas indígenas y campesinas han significado, además de la derogatoria de cuatro decretos legislativos, la conformación de mesas de trabajo, pero las conclusiones de dichos espacios no resultan vinculantes para el Gobierno.
- b) La orientación general del actual Gobierno, marcada por los artículos sobre el “Síndrome del Perro del Hortelano” sigue vigente, pues no se ha visto ningún signo que permita deducir que esa forma de concebir el desarrollo del país vaya a variar.
- c) Por otro lado, las grandes líneas de la economía mundial superada la crisis internacional seguirán su curso, lo cual no significa otra cosa que la demanda sostenida por materias primas. La inserción de nuestro país en el mercado internacional nos ha marcado como una economía proveedora de materias primas, como ratificó recientemente el economista Michael Porter.
- d) En cuanto a las propuestas normativas que se aprobaron mediante decretos legislativos entre marzo y junio de 2008, cabe señalar que la mayoría se encuentran vigentes. Solo han sido derogados los decretos legislativos 1015 y 1073, referidos a las posibilidades de facilitar la disposición de tierras por las comunidades campesinas, y los decretos legislativos 1064 y 1090. Al momento de derogar esos cuatro decretos legislativos, el Congreso dispuso que se restituyera la vigencia de las normas previamente vigentes, esto es de la Ley de Tierras, del Decreto Legislativo 653 y de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre del año 2000.
- e) Con la sola excepción de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, que de acuerdo a la opinión de los expertos, requería de algunas modificaciones menores, al volverse a las normas vigentes sobre propiedad agraria no se ha hecho avances. Por el contrario, se ha devuelto vigencia a normas aprobadas durante el gobierno de Fujimori, orientadas a la promoción de la actividad económica (cualquiera sea ella) sobre tierras agrarias, privilegiando las grandes inversiones, sobre todo para la agroexportación.
- f) La falta de coherencia entre las cifras respecto de las comunidades campesinas que manejan las distintas entidades públicas (PETT –ahora Cofopri-, las Direcciones Regionales de Agricultura, los Registros Públicos) respecto del número de comunidades reconocidas, tituladas y registradas es expresión del poco interés del Estado por la situación de estas organizaciones. Pero es urgente que

esta labor sea confiada a una sola entidad, que centralice dicha información.

- g) En cuanto al proceso de formalización de la propiedad, las comunidades campesinas y nativas no han sido objeto de ninguna priorización. Por el contrario, preocupa que los funcionarios de Cofopri estén más inclinados a facilitar la titulación familiar al interior de las comunidades campesinas y la independización de anexos de las comunidades antes que con proseguir el saneamiento de las tierras comunales en forma conjunta.
- h) En lo que toca a la institucionalidad estatal para la defensa, promoción, y desarrollo de las comunidades campesinas, la única entidad que tendría esa tarea es el Indepa pero, como se ha visto, no existe voluntad del gobierno para dotarla de los recursos ni de las facultades para cumplir siquiera mínimamente con ellas.

A manera de recomendaciones se intenta resumir estas en las siguientes ideas:

1. La necesidad de que tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Legislativo respeten los compromisos internacionales suscritos, principalmente el Convenio 169 de OIT. Ello obligaría a una apertura respecto del reconocimiento de la importancia de llevar adelante procesos de consulta con las comunidades y pueblos indígenas.
2. En línea con lo anterior, se requiere la discusión y aprobación de una Ley de consulta a los pueblos indígenas, como dispone el Convenio 169 de OIT. Ello evitaría numerosas situaciones de conflicto que se han observado en los últimos años. En el Congreso de la República se encuentra en trámite un proyecto de Ley presentado por la Defensoría del Pueblo y una de las Mesas de Trabajo formadas como parte del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos.
3. Se requiere que a nivel subnacional los Gobiernos Regionales adopten políticas y normas regionales que atiendan la realidad comunal, sobre todo en los departamentos con mayor presencia comunal. Estando estos espacios muy fuertemente marcados por la realidad rural, no puede pensarse en ninguna posibilidad de desarrollo rural y menos de desarrollo territorial rural si no se toma en cuenta la problemática y las enormes posibilidades de las comunidades campesinas.
4. Finalmente, solo podemos coincidir con la Defensoría del Pueblo cuando reclama que se fortalezca al Indepa. Como afirma un funcionario del Programa de Pueblos Indígenas de dicha institución, el Indepa “debe ser fortalecido con el fin de que formule una base de datos sobre las organizaciones que representan a los pueblos indígenas y se pueda entablar un proceso de consulta con el Estado”.

BIBLIOGRAFÍA

BEBBINGTON, Anthony, Hinojosa L. y otros

“Contienda y ambigüedad: Minería y posibilidades de desarrollo”, en *Debate Agrario*, N° 44. Lima, CEPES, 2009.

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES)

La Revista Agraria, N° 4. Lima, junio 1999.

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES)

La Revista Agraria, N° 107. Lima, mayo 2009.

DEL CASTILLO, Laureano

Nueva Ley de Aguas – Se espera que el texto aprobado resuelva problemas de gestión del agua -. Documento interno del Centro Peruano de Estudios Sociales- CEPES. Febrero 2009

EGUREN, Fernando

“Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación”, en: *Perú, el problema agrario en debate*, SEPIA X, Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria – SEPIA, 2004.

HIDALGO, Jessica

Estado de la situación forestal en el Perú. Lima, Seminario Permanente de Investigación Agraria –SEPIA, 2003.

GARCÍA PÉREZ, Alan

El Síndrome del Perro del Hortelano, diario El Comercio, 28 de octubre de 2007, pág. A4.

MAQUERA, Roger

Las comunidades campesinas en la región Puno. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales –SER, setiembre 2009.

MAQUERA, Roger y Serafín OSORIO

Las comunidades campesinas en la región Ayacucho. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales –SER-, setiembre 2009.

NECOCHEA FLORES, Carlos

Alto a la tala ilegal, diario El Comercio, 14 de octubre de 2003.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN (FAO)

La evaluación de los recursos forestales mundiales 2000, Roma, FAO, 2001. Citado en *Plan estratégico institucional 2005-2014*, Lima, FONDEBOSQUE, junio 2005.

OSORIO, Serafín

Las comunidades campesinas en la región Junín. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales –SER-, setiembre 2009.

OSORIO, Serafín

Las comunidades campesinas en la región Ancash. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales, diciembre de 2009.

PACHECO, Ivonne

Las comunidades campesinas en la región Huancavelica. Lima, Asociación Servicios Educativos Rurales –SER-, setiembre 2009.

PINTO, Vladimir

“Reestructuración neoliberal del Estado peruano, industrias extractivas y derechos sobre el territorio”, en *Minería y Territorio en el Perú: Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Lima, Programa Democracia y Transformación Global, CONACAMI, CooperAcción y Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 2009.

POSTIGO, Julio y Montoya M.

“Conflictos en la Amazonía: Un análisis desde la ecología política”, en *Debate Agrario*, N° 44. Lima, CEPES, 2009.

PROYECTO FAO GCP/PER/035/NET

«Apoyo a la estrategia nacional para el desarrollo forestal», 2001, Brochure Institucional. Citado en *Propuesta de planeamiento estratégico institucional 2005-2014*, Lima, FONDEBOSQUE, julio 2004.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Políticas Públicas en México

Tomado de: <<http://www.tuobra.unam.mx/publicadas/040609095627.html>>
(12 de julio 2008).