

## *Políticas de Tierras vigentes en el Perú*

*Laureano del Castillo  
Centro Peruano de Estudios Sociales*

Lima, octubre del 2014

### **Introducción**

El presente documento contiene una breve sistematización de las políticas vigentes en el Perú en torno al acceso y control de la tierra por parte de pequeños agricultores y comunidades. Su lectura debe complementar la del documento sobre legislación, preparado igualmente para el Movimiento por la Tierra en Sudamérica.

Las políticas públicas consisten en un conjunto de acciones y decisiones de las autoridades que buscan solucionar problemas de las personas. Ellas se orientan a solucionar problemas de diferentes tipos: económicos, sociales, de infraestructura, ambientales, etc. La evolución del concepto ha llevado a reconocer la necesidad de que en el diseño e implementación de las políticas públicas pueden intervenir la sociedad civil y las entidades privadas, no solo las instancias gubernamentales en sus distintos niveles, tanto en su definición como en su aplicación. De esta forma, la política agraria es la parte de las políticas públicas encaminada a enfrentar la problemática de la agricultura, en la que se incluye los temas relacionados con las tierras agrícolas.

Como se observa en varios países de la región, nuestra legislación es muy pródiga en leyes y normas favorables a campesinos, comunidades y en general sectores menos favorecidos de la población. Lamentablemente, distinta es la situación cuando se analiza las políticas públicas, las que parecen responder a otros intereses. El caso peruano es probablemente uno de los más claros en ese sentido, pues a pesar de la existencia de normas legales que promueven y aseguran el acceso a tierras agrícolas por los pequeños agricultores y comunidades, por lo menos desde mediados de la década de 1990, más bien se privilegia el apoyo a las grandes empresas agrarias, orientadas en lo fundamental a la exportación de productos agrarios, como espárragos, alcachofas y frutas, así como también a la producción de biocombustibles.

### **Breve repaso de las políticas agrarias 1969-2014**

Hasta antes de la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, para contar con las garantías a la propiedad se requería haberla adquirido de alguna de las formas establecidas por la ley. Al aplicarse la Ley Reforma Agraria (1969-1980) sólo podía ser propietario de la tierra quien la trabajaba directamente. Casi medio siglo después de iniciado dicho proceso de reforma, puede afirmarse que no se logró la meta de que la tierra sea base de la estabilidad económica del hombre del campo, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad. Ello se debe, en buena parte, a los cambios que empezaron a operarse en la legislación y las políticas agrarias desde fines

de la década de 1970.

Por un largo tiempo era común escuchar a los gremios y expertos agrarios reclamar por la ausencia de políticas agrarias. Sin embargo, como afirmaba Fernando Eguren, en 2004, en realidad, sí había en el Perú una política agraria, la cual estaría vigente hasta la actualidad:

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.<sup>1</sup>

Concluido el proceso de aplicación de la reforma agraria, que puede gruesamente ubicarse entre 1969 y 1975, se dio paso a un paulatino proceso de contra-reforma agraria, en el que se puede distinguir algunos momentos.

La reforma agraria impulsada por los militares privilegió la entrega de tierras a favor de empresas asociativas agrarias, antes que a los campesinos en forma individual. De esta forma, se crearon alrededor de 600 cooperativas agrarias, ubicadas en la costa, y sociedades agrícolas de interés social (SAIS) y grupos campesinos en la sierra, a los que luego se sumó algunas empresas rurales de propiedad social. Las adjudicaciones a pequeños agricultores y a las comunidades campesinas fueron pocas (9,9% y 12,8%, respectivamente).

Durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde (1980 - 1985) se dieron importantes cambios en la política agraria. Se restringió las causales de afectación de la tierra, se dio un plazo para culminar los procesos de afectación, se levantó algunas restricciones a la propiedad de la tierra y se facilitó que los socios de las cooperativas se distribuyeran la tierra en parcelas. En el quinquenio siguiente, con Alan García (1985-1990) se aprobó una legislación especial para las comunidades campesinas y se dio mayor impulso al aprovechamiento de tierras eriazas en la costa.

En el gobierno de Alberto Fujimori (1990 -2000) se liberalizó más los derechos sobre la tierra, se eliminaron los límites a la propiedad, se permitió nuevamente la propiedad de empresas mercantiles y se abrió la posibilidad de que las comunidades campesinas y nativas pudieran transferir libremente sus tierras. A ello se sumó la disolución de la casi totalidad de cooperativas agrarias en la costa y en la sierra (en parte por la violencia terrorista).

El nuevo esquema económico fue convalidado en 1993, al aprobarse una nueva Constitución Política, con un claro sesgo neoliberal. Después, en 1995, se aprobó la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas. Dicha ley permite que cualquier persona sea propietaria de tierras y eliminó todo límite a la su extensión. El debate de esta ley estuvo marcado sobre todo por argumentos ideológicos. Eguren lo describe así:

La argumentación que sustentó el proyecto de esta ley en el Congreso fue básicamente de naturaleza ideológica. Se mezcló la afirmación de que en una sociedad libre no podía ponerse límites a la propiedad con confusas razones supuestamente 'técnicas' sobre la superioridad de la gran explotación agraria sobre la mediana y pequeña (llamada esta

---

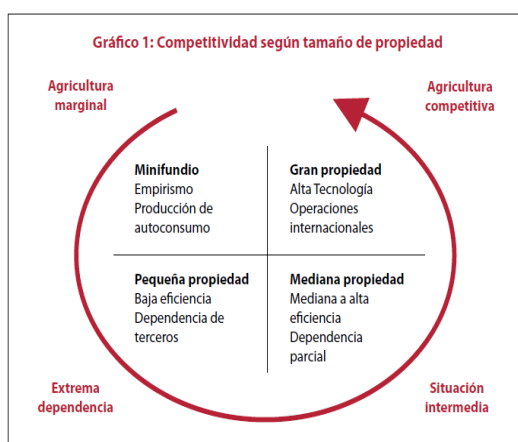
<sup>1</sup> Eguren, Fernando "Las políticas agraria en la última década: una evaluación". En: Eguren Fernando, María Isabel Remy y Patricia Oliart (editores), Perú, el problema agrario en debate, SEPIA X. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), 2004. Pág 30.

última ‘minifundio’ para sugerir su absoluta inviabilidad).<sup>2</sup>

Se sostuvo que esa ley activaría un mercado de tierras, impulsando el desarrollo del campo y la reducción de la pobreza rural. Pero más bien ha dado lugar a su reconcentración en manos de grandes grupos económicos.

La regulación de la actividad minera fue también modificada en esos años, para hacerla más atractiva a los capitales privados, lográndose un marcado éxito. Las nuevas inversiones mineras se tradujeron en el aumento concesiones para la exploración y explotación de minerales. La mayoría de estas concesiones se hicieron sobre tierras de comunidades campesinas.

El presidente Alan García, en su segundo gobierno (2006–2011), mantuvo la política económica que dejara Fujimori. De esta forma, se mantuvo un modelo económico que promueve la gran inversión privada en todos los sectores económicos del país, descuidando las pequeñas economías (agricultura familiar en el caso del campo). García sostuvo que la agricultura es sostenible en predios que tengan como mínimo 20 hectáreas de extensión. El Ministro de Agricultura de ese entonces, en octubre de 2007, sostuvo que el desarrollo de la agricultura pasaba por una agricultura competitiva, entendiendo por tal a la gran propiedad agraria, mientras que los pequeños agricultores y minifundistas formaban parte de un sector “ineficiente” del agro. Con el gráfico siguiente, el ministro intentaba mostrar ese proceso.



La llegada de Ollanta Humala a la presidencia de la República generó expectativas de cambio en las políticas agrarias. Sin embargo, las medidas políticas que se viene aplicando son las mismas de años atrás en materia de promoción de proyectos de desarrollo a gran escala (mineros, energéticos, forestales, agro exportación, biocombustibles, etc.).

## El marco general de la política de tierras: la Constitución de 1993

La Constitución vigente dispone que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento [...]” (artículo 66). El aprovechamiento de dichos recursos debe ser canalizado para el beneficio individual y colectivo, ya

<sup>2</sup> EGUREN, Op cit.

que ellos pertenecen al conjunto del país. Añade en el artículo siguiente la Constitución que “el Estado [...] promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”. Ello supone que el empleo de estos recursos, debe satisfacer las necesidades de los seres humanos sin dar pie a su destrucción o extinción, de modo de asegurar su permanencia.

De manera más específica con respecto al recurso tierra, la Constitución regula el derecho de propiedad en su artículo 70, estableciendo que:

El derecho de propiedad es inviolable. El Estado lo garantiza. Se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites de la Ley. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya compensación por el eventual perjuicio [...].

Hay que advertir que la Constitución garantiza el derecho “de” propiedad, es decir, se respeta un derecho ya adquirido a favor de una persona o grupo de personas. La frase “en armonía con el bien común” indica que la propiedad no debe perseguir solo el beneficio individual, sino también el colectivo. Además, el ejercicio del derecho de propiedad debe darse dentro de los límites de la ley. En la medida que este derecho no es absoluto, puede ser objeto de expropiación, como se señala en este mismo artículo, en el caso de seguridad nacional o necesidad pública, lo que restringió las posibilidades de aplicarlas al Estado.<sup>3</sup>

El derecho de propiedad también se encuentra regulado en la Constitución peruana en el Capítulo I, “Derechos fundamentales de la persona”, artículo 2, inciso 16: “Toda Persona tiene derecho: A la propiedad y a la herencia”. Pero en el capítulo dedicado al régimen agrario se regula la propiedad sobre la tierra. El artículo 88 señala lo siguiente:

El Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra en forma privada o comunal o en cualquier forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona [...].

A diferencia de la Constitución de 1979, el texto vigente admite y garantiza la propiedad de la tierra por cualquier persona, pues al referirse a “cualquier forma asociativa” abrió la posibilidad de que nuevamente sociedades mercantiles puedan acceder a la tierra. Nótese además que la fijación de límites a la tierra es una facultad que otorga la Constitución; no es una obligación del legislador. Por lo demás, no hay alusión alguna a la función social de la propiedad.

La Constitución se refiere en particular a las comunidades campesinas, ubicadas principalmente en sierra y costa, y a las comunidades nativas que se encuentran en la selva, en el artículo 89:

Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas. Son autónomas en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras [...] la propiedad de sus tierras es imprescriptible [...].

---

<sup>3</sup> La Constitución de 1979, al igual que sus predecesoras, consideraba como causales de expropiación a la necesidad y utilidad públicas o de interés social.

La norma transcrita representa el mayor retroceso en relación con la protección de las tierras de las comunidades campesinas y nativas desde la Constitución de 1920: las garantías con que contaban sus tierras se han reducido a solo una. La inalienabilidad y la inembargabilidad han sido suprimidas, y ha quedado solo la imprescriptibilidad como defensa de las tierras comunales. De este modo se establece la libre disponibilidad de las tierras de las comunidades, con lo cual pueden ser vendidas, cedidas, donadas, etc., dejando de ser inalienables.

## Políticas públicas respecto de las tierras agrícolas

La revisión del marco constitucional permite entender la clara tendencia en las políticas agrarias y de tierras puesta en práctica desde la primera mitad de la década de 1990. Su expresión más clara está constituida por la Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas, N° 26505, mencionada en las páginas anteriores.

La Ley 26505, al eliminar los límites máximos y mínimos a la extensión de tierras que puede tener una persona natural o jurídica, obviar toda obligación de uso de la tierra por los propietarios, desnaturalizar el abandono de tierras y restringir aún más las posibilidades del Estado de expropiar un predio rural, buscaba darle mayores seguridades a los inversionistas privados. Todo ello ha permitido el lento proceso de reconcentración de tierras en el país.

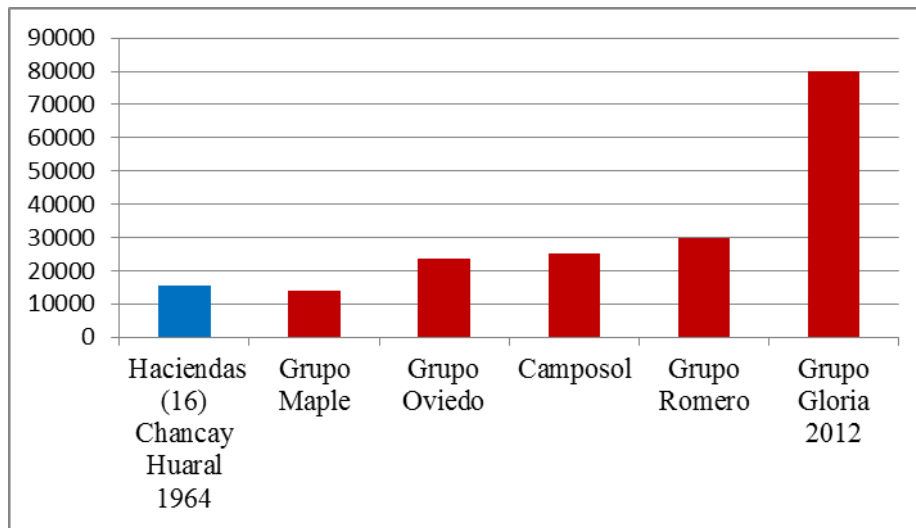
En un número especial dedicado a la tierra de La Revista Agraria,<sup>4</sup> en mayo de 2009, se daba cuenta del resultado de la aplicación de estas políticas hasta entonces, que había llevado a niveles de concentración de tierras mayores que en la época anterior a la aplicación de la reforma agraria. La principal vía para ese proceso de reconcentración había sido la ampliación de la frontera agrícola en la costa, que en el caso del proyecto de irrigación Chavimochic (tal vez el más emblemático para el gobierno peruano) había significado que casi 37,000 ha terminen bajo el control de 11 empresas (el 84.1% de las tierras ganadas al desierto en ese proyecto, con una cuantiosa inversión estatal). Los otros mecanismos utilizados para permitir la reconcentración de tierras han sido la privatización de las ex cooperativas agrarias, el mercado de tierras y la producción de agrocombustibles. Se suman a este proceso las concesiones mineras, las concesiones forestales, los contratos para la explotación de petróleo y gas, así como las concesiones de ecoturismo.

Cabe señalar que la Ley 26505 estableció que todos aquellos que tengan más de 3,000 hectáreas deberían pagar un impuesto, con la finalidad de evitar la concentración de tierras en pocas manos. Sin embargo, el nuevo impuesto nunca fue reglamentado. Por ello, en la práctica, no existe ningún límite máximo ni mínimo a la propiedad agraria.

El gráfico siguiente pretende ilustrar cómo, hasta el 2012, algunos grupos empresariales controlaban superficies de tierra mucho mayores que las que 16 haciendas de un valle de la costa peruana antes de la aplicación de la reforma agraria, destacando el Grupo Gloria, con cerca de 80,000 ha. de tierras.

---

<sup>4</sup> Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) especializada en análisis de temas y coyuntura del agro nacional peruano.



## Protección de los pequeños agricultores

Las políticas de apoyo a las grandes empresas agrarias no impiden que se encuentre algunas políticas, más bien aisladas para promover el acceso y la consolidación de la propiedad de pequeños agricultores.

En materia de tierras eriazas, la Segunda Disposición Complementaria de la Ley 26505 (modificada en diciembre de 2002) dispuso que el Estado procedería a la venta o concesión de las tierras eriazas de su dominio en subasta pública, excepto de aquellas parcelas de pequeña agricultura, las cuales serán adjudicadas mediante compraventa, previa calificación de los postulantes por parte del Ministerio de Agricultura. La misma norma permitió que las tierras que al 28 de julio de 2001 hubieran estado en posesión de pequeños agricultores, asociaciones y comités constituidos con fines agropecuarios y en las cuales se hubieran realizado actividades agropecuarias, fueran dadas en propiedad por adjudicación directa en beneficio de los poseedores señalados. No se tiene cifras que indiquen cuántos agricultores se beneficiaron con este mecanismo.

Se ha desarrollado toda una legislación especial para promover las irrigaciones en el país. Allí encontramos algunas normas que benefician a los pequeños agricultores, en el caso que se ejecuten por el Estado grandes obras de irrigación (en realidad en la mayoría de los casos). Desde la década de 1990, como mencionamos, dichos proyectos se ejecutan en lo fundamental para beneficio de grandes empresas, que se dedican a la producción para la exportación o a la producción de biocombustibles.

Así, la Ley 27887, de diciembre de 2002, faculta a los proyectos especiales a adjudicar mediante compraventa a través del sorteo público, hasta el 30% del total de la extensión de las tierras habilitadas (tierras que cuentan con punto de agua en cabecera de parcela) o eriazas de los proyectos especiales hidro energéticos o de irrigación del país, a favor de campesinos y/o pequeños agricultores damnificados y afectados por desastres naturales y/o ejecución de obras de dichos proyectos especiales y/o pequeños agricultores sin tierras aptas para el cultivo. Las parcelas a vender de esta forma tienen una extensión de 5 hectáreas. La Ley dispone que el área restante quede sujeta a las normas sobre subasta pública.

La Ley 27887 considera como beneficiarios de la misma a los campesinos y pequeños agricultores individualmente u organizados que residan en las zonas aledañas de influencia de los Proyectos de Irrigación financiados con fondos públicos. Una Ley publicada en julio de 2003 amplió los alcances de la Ley 27887, incluyendo a quienes se encontraran en posesión directa, continua, pacífica y pública, de tierras eriazas o habilitadas de propiedad de los proyectos especiales, en las cuales se viniera realizando actividades agropecuarias en forma permanente.

También se han dado normas excepcionales para el caso de agricultores afectados por desastres naturales. Por ejemplo, en julio de 2006 se autorizó adjudicar de manera directa lotes de hasta cinco hectáreas de tierras eriazas o habilitadas a favor de pequeños agricultores y campesinos. Esas normas permitieron la adjudicación de tierras en propiedad, en forma gratuita, a los damnificados por el volcán Ubinas, en el sur del país.

Hay asimismo normas para promover la producción orgánica, la que se realiza en lo fundamental por pequeños agricultores. Nos referimos a la Ley de promoción de la producción orgánica o ecológica, Ley N° 29196. Expresión del poco interés del gobierno por ponerla en práctica, su reglamento tardó varios años en aprobarse, lo que impidió su aplicación, pese a los reclamos de las organizaciones de productores orgánicos. El tema que aún no encuentra una solución adecuada es el de la certificación, abogando los productores por el reconocimiento del mecanismo de la certificación participativa, para evitar los altos costos que significa la intervención de las empresas certificadoras. A nivel de gobiernos regionales se está avanzando, sin embargo, de manera progresiva, aunque con mucho esfuerzo.

En 2005, durante el gobierno de Alejandro Toledo la Ley N° 28585 creó el Programa de Riego Tecnificado, el cual debía promocionar “el reemplazo progresivo de los sistemas de riego tradicionales en el sector agrícola en general”. Como organismos responsables de la planificación y promoción del Programa de Riego Tecnificado, se definió a los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, los que deben coordinar con las organizaciones agrarias de riego y otras.

La Ley N° 28585 disponía que los gobiernos Regionales y Locales debían gestionar recursos provenientes del financiamiento externo, interno y otros (sin mencionar cuáles eran estos) para atender a la aplicación del Programa de Riego Tecnificado. De manera complementaria, el citado artículo facultó al Gobierno Nacional a avalar las operaciones de financiamiento externo o interno que gestionen los Gobiernos Regionales para implementar dicha Ley. Al Ministerio de Agricultura se le encargó proporcionar el apoyo técnico necesario que soliciten los gobiernos regionales y locales y por último a dictar normas reglamentarias, lo mismo que se facultó a los Gobiernos Regionales a dictar las medidas que fueren necesarias para su aplicación en sus respectivas jurisdicciones.

El Ministerio de Agricultura cumplió con aprobar el Reglamento de la Ley N° 28585, pero lo que se ha mostrado como una traba para la aplicación de la Ley son las restricciones provenientes del Ministerio de Economía y Finanzas, que impiden que los gobiernos regionales y locales puedan obtener los créditos necesarios para el financiamiento del Programa.

Por último, no puede dejar de mencionarse que en los últimos gobiernos se insiste en la necesidad de enfrentar la dispersión de los pequeños agricultores mediante mecanismos de asociación de los mismos. En el documento sobre legislación peruana aplicable a la pequeña agricultura se presenta

un listado de las principales normas legales que promueven la competitividad y la asociatividad de los pequeños agricultores emitidos en los últimos ocho años. Cabe preguntarse por ello sobre las razones de su poca efectividad.

Dos pueden ser las respuestas a la pregunta anterior. La primera y más importante es la falta de adecuación de los mecanismos propuestos respecto de la experiencia y cultura de los pequeños agricultores y campesinos. En concreto, muchas de las normas pretendían impulsar la asociatividad aplicando en lo sustancial la organización y los mecanismos propios de las sociedades anónimas, al exigir aportes de los socios y distribución de pérdidas o ganancias en función de sus aportes. Lo más delicado es que esas propuestas por lo general exigen a los agricultores aportar su tierra y valorizarla como su aporte, una forma de enajenación difícilmente aceptable por los agricultores.

La segunda explicación tiene relación con la temporalidad de los programas y proyectos que promueven la asociatividad. Es común que al culminar el programa oficial, más aún si este contemplaba mecanismos de apoyo económico, deje de brindarse servicios de asesoría y orientación a los beneficiarios, con lo cual, en poco tiempo las iniciativas formadas empiecen a decaer hasta finalmente caer en la inactividad.

## Tratamiento de las tierras comunales

Hasta la aprobación de la Ley de Reforma Agraria, en junio de 1969, en el Perú solo se hablaba de comunidades de indígenas. Desde entonces se distingue entre comunidades campesinas y nativas.

La Constitución de 1979 dedicó por primera vez un capítulo completo a las comunidades campesinas y nativas. Durante su vigencia se aprobaron tres cuerpos normativos, aún vigentes, que se refieren a las comunidades campesinas: el Código Civil de 1984 y dos importantes leyes en 1987: la Ley 24656, Ley General de Comunidades Campesinas, y la Ley 24657, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas.

El Código Civil de 1984 recogió lo que estaba reconocido en las Constituciones: “las tierras de las comunidades son inalienables, imprescriptibles, e inembargables, salvo las excepciones establecidas por la Constitución Política del Perú. Se presume que son propiedad comunal las tierras poseídas de acuerdo al reconocimiento e inscripción de la comunidad”.

Por su parte, la Ley General de Comunidades Campesinas deriva el tratamiento legal de las tierras de las comunidades a la Ley 24657, Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal. Sin embargo, es preciso destacar que la Ley General de Comunidades Campesinas también recoge en su contenido las garantías proteccionistas históricamente reconocidas en las cartas políticas nacionales. En su artículo 7, esta ley señala:

... las tierras de las comunidades campesinas son inembargables e imprescriptibles; también inalienables, salvo previo acuerdo de por lo menos dos tercios de los miembros calificados de la comunidad, reunidos en asamblea general expresa y únicamente con tal finalidad. El acuerdo deberá ser aprobado por ley fundada en el interés de la comunidad y deberá pagarse el precio en dinero por adelantado.

A su turno, la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal establece, en su artículo 2:



...el territorio comunal está integrado 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.

En lo que respecta a las tierras de las comunidades nativas, la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva fue aprobada mediante el decreto ley 22175, que sustituyó a la anterior (decreto ley 20653). Dicha ley, al definir a las comunidades nativas señala que “están constituidas por conjuntos de familias vinculadas por los siguientes elementos principales: idioma o dialecto, caracteres culturales y sociales, tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio”. El artículo 10 de la mencionada ley dispone que:

El Estado garantiza la integridad de la propiedad territorial de las Comunidades Nativas levantará el catastro correspondiente y les otorgará títulos de propiedad. Para la demarcación del territorio de las Comunidades Nativas, se tendrá en cuenta....

La Constitución de 1993, como ya se mencionó, expresa el mayor retroceso en cuanto a la defensa de las tierras de las comunidades. La protección ha sido reducida tan solo a la imprescriptibilidad como resguardo a las tierras comunales, con la excepción del abandono de tierras. La Constitución de 1993 establece la libre disponibilidad de las tierras de las comunidades en el artículo 89, con que dejan de ser inalienables.

La nueva Constitución orientaba, según sus propios autores, a la modernización del agro. Se sostenía que las comunidades se encontraban retrasadas en su forma de vida, a causa de no contar con créditos ni préstamos bancarios por la imposibilidad de entregar sus tierras como garantía a una entidad bancaria o comercial. Se trataba, entonces, de facilitar la disposición sus tierras para que pudieran obtener el dinero suficiente para desarrollar su agricultura.

La norma que terminó de configurar la libre disponibilidad de las tierras fue la Ley 26505. Con esa norma las comunidades pueden disponer de sus tierras, aunque estableciendo diferentes requisitos: las ubicadas en la sierra y la selva deben contar con el voto aprobatorio de dos tercios del número total de comuneros calificados; las ubicadas en la costa, con la votación a favor de no menos del cincuenta por ciento de los comuneros asistentes a la Asamblea, poseedores de tierras comunales por más de un año.

Años después, el presidente García, en su artículo “El síndrome del perro del hortelano”<sup>5</sup>, afirmaba:

Además existen verdaderas comunidades campesinas, pero también comunidades artificiales [...] sus habitantes viven en la extrema pobreza y esperando que el Estado les lleve toda la ayuda en vez de poner en valor sus cerros y tierras, alquilándolas, transándolas porque si son improductivas para ellos, sí serían productivas con un alto nivel de inversión o de conocimientos que traiga un nuevo comprador.  
[...] tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente. Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento.

<sup>5</sup> García Pérez, Alan. “El Síndrome del perro del hortelano”. Diario El Comercio. Lima, 28 de octubre de 2007, Sección A4.

Dos meses después de publicado el mencionado artículo del Presidente de la República, en diciembre de 2007, el Congreso de la República delegó facultades especiales al Poder Ejecutivo para que pudiera legislar a favor de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos (TLC). En el marco de estas facultades, entre marzo y junio de 2008, se aprobaron 99 decretos legislativos, 26 de los cuales tenían una relación directa con la actividad agraria; de estos, hasta 6 versaban sobre las tierras de las comunidades campesinas y nativas: decretos 994, 1015, 1064, 1073, 1089 y 1090.

El consenso alrededor de estas normas fue que tuvieron consecuencias sociales y económicas adversas, pues pretendían transferir los recursos (la tierra) de los que menos tienen (campesinos y comunidades) a aquellos con capacidad de invertir (grandes inversionistas) para aprovechar la tierra con mayor “eficiencia”. Estas seis normas tenían en común facilitar la disposición de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Así las cosas, las protestas contra este paquete normativo no se hicieron esperar.

Luego de casi un año de protestas y a los pocos días de los lamentables sucesos en Bagua,<sup>6</sup> el Congreso de la República derogó finalmente todos los decretos que ponían en entre dicho la propiedad de las tierras de las comunidades. Como resultado de las protestas y el conflicto en Bagua, en el Congreso se empezó a discutir una ley de consulta previa para los pueblos indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT.

Recién el 7 de septiembre de 2011 se publicó la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Ley desarrolla el contenido, los principios y el procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente. Asimismo, define al derecho a la consulta como el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos (artículo 2).

Uno de los puntos más controvertidos de la Ley es lo concerniente a los sujetos del derecho a la consulta (artículo 5) y los criterios para su identificación (artículo 7), los que difieren del Convenio. La norma legal recoge de manera errada lo previsto en el Convenio 169 de la OIT, pues si bien el Convenio 169 no establece una definición sobre pueblos indígenas sí enuncia dos criterios para su identificación: criterio objetivo y subjetivo. El primero de ellos se refiere al hecho de descender de las poblaciones que habitaban el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera sea su situación jurídica, conserven en parte o en su totalidad sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (artículo 1.b del Convenio 169). El criterio subjetivo se refiere a la conciencia de su identidad indígena diferente del resto de los habitantes de la poblacional nacional (artículo 1.2 del Convenio 169).

El artículo 7 de la Ley de consulta previa no recoge adecuadamente el criterio objetivo. Así, señala en su inciso a) que para ser reconocido como pueblo indígena se debe descender “directamente” de

---

<sup>6</sup> En la zona de Bagua (región amazónica del Perú), nativos y policías se enfrentaron el 5 de junio de 2009, con un saldo que cobró la vida de 34 peruanos: policías, nativos y pobladores de Bagua.

las poblaciones originarias del territorio nacional, pese a que ello no está recogido en el articulado del Convenio. Tampoco se menciona que los distintos requisitos pueden ser cumplidos de forma total o parcial, como estipula el propio Convenio, lo que podría generar confusión al momento de identificar a los pueblos indígenas.

La segunda parte del artículo 7 de la Ley, se refiere al caso de las comunidades campesinas y nativas. Erróneamente menciona a las comunidades campesinas como si estas sólo fueran andinas, desconociendo que están ubicadas en todo el territorio nacional y, por ende, en las tres regiones naturales: costa, sierra y selva.

Adicionalmente, la Ley señala que las comunidades pueden ser identificadas como pueblos indígenas. Debemos recordar que hasta antes del proceso de reforma agraria solo se reconocía a las comunidades indígenas, y que su denominación se cambió por el carácter peyorativo que la palabra indígena encierra. Si se hubiera mantenido el nombre original no se hubiera presentado el problema que actualmente existe para reconocerlas como sujetos titulares del derecho a la consulta.

Adicionalmente, como señala la Defensoría del Pueblo:

“... a partir de la Ley 27811, Ley que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los Pueblos Indígenas vinculados a los Recursos Biológicos, se trata de dar contenido a este término, estableciendo que la denominación ‘indígenas’ comprende y puede emplearse como sinónimo de ‘originarios’, ‘tradicionales’, ‘étnicos’, ‘ancestrales’, ‘nativos’ u otros vocablos, por lo que no es necesario que los pueblos indígenas se denominen a sí mismos como tales, pudiendo utilizar nomenclaturas distintas para su autoidentificación.”

La Ley 27811 señala que la definición de pueblos indígenas incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas.

El propio Gobierno Peruano, en sus informes anuales a la OIT, ha reconocido a las comunidades campesinas como pueblos indígenas. Así da cuenta la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) al hacer referencia a lo manifestado por el Estado peruano:

“El Gobierno informa que el reglamento de la ley núm. 28945, Ley del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, señala en su artículo 2 las definiciones que abarcarían a los pueblos andinos, pueblos amazónicos y pueblos afroperuanos.

La Comisión toma nota que según el Gobierno las comunidades campesinas y las comunidades nativas están incluidas en el reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales como colectividades similares a los pueblos indígenas, enfatizando los aspectos sociales, políticos y culturales. Esta afirmación parece ser positiva en el sentido de que confirma anteriores memorias del Gobierno y comentarios de la Comisión en el sentido de que las comunidades indígenas están cubiertas por el Convenio independientemente de su denominación.”

Los obstáculos para reconocer a las más de 6 mil comunidades campesinas y cerca de cinco mil

quinientas comunidades nativas su condición de pueblos indígenas se explican por el interés del gobierno de desconocerles el derecho a ser consultadas respecto a la adjudicación de derechos a las actividades extractivas. En efecto, para la mayor parte de los empresarios, tanto mineros, como de hidrocarburos, forestales y otros, la consulta previa se presenta como un obstáculo que retrasa el inicio de sus actividades. De allí que hubieran presionado, como se aprecia hasta el presente, porque las autoridades desconozcan su situación. Ello explica que hasta la fecha sólo se hayan realizado unas pocas consultas en comunidades amazónicas.

## La distribución de la tierra agrícola en el Perú

El último Censo Nacional Agropecuario (Cenagro), realizado en 2012, da cuenta que la superficie agropecuaria (la suma de la superficie agrícola y la no agrícola) es de 38'742,465 ha, equivalentes a 387,424 kilómetros cuadrados. Conforme a la información del IV Cenagro, solo el 18% de dicha superficie (7'125,007 ha) es superficie agrícola, es decir, tierras aptas para desarrollar cultivos, mientras que la inmensa mayoría de tierras, el 82%, constituye superficie no agrícola, conforme puede verse en los gráficos que INEI utilizó para difundir los resultados del Censo de 2012.

Revisando la información proporcionada por INEI, Eguren señala que aunque en proporción las tierras no trabajadas han disminuido respecto de 1994, en términos absolutos se ha producido un incremento de las mismas cercano al 9%. El autor citado reconoce que las causas de mantener sin uso tierras agrícolas son diversas, agregando que:

Identificadas las razones, éstas pueden variar dependiendo de la región natural que se analice, puesto que las condiciones geográficas, climáticas, económicas, etc. son diferentes entre sí. Así, mientras la principal razón por la que las tierras no son trabajadas es la falta de agua tanto en la costa como en la sierra, en la selva la principal razón es la falta de crédito. Asimismo, si bien la falta de agua es la principal razón en la costa y la sierra para que la superficie agrícola no sea trabajada, en la costa la situación es más generalizada (68.9% versus 51.7%). Por ello, no es casual que el énfasis de diversos proyectos de irrigación esté en la costa peruana.<sup>7</sup>

La ventaja de tener tierras bajo riego está en la posibilidad de obtener más de una cosecha al año, al contar con agua en períodos en que no hay lluvia. En tal sentido, casi dos terceras partes de la superficie agrícola son de secano.

El IV Censo Nacional Agropecuario confirmó la tendencia que se venía observando, de la importancia de la agricultura familiar y del incremento del número de unidades agropecuarias. El IV Cenagro mostró un incremento de cerca de medio millón de nuevas unidades agropecuarias (44,840) respecto al Censo del año 1,994 y un predominio de la agricultura familiar, pues el 90,6% de estas tiene 10 o menos hectáreas (95,1% si se considera las unidades de hasta 20 ha). Además resulta preocupante que desde 1994 prácticamente se ha duplicado el número de agricultores que conduce unidades de menores a 1 ha, entre los que figura un grupo importante de mujeres jefas de familia (25%-30% del total, variable según región).

Pero el IV Cenagro mostró también el proceso de concentración de tierras agrícolas que se viene

---

<sup>7</sup> Ibid., pág. 7.

produciendo, sobre todo en la costa y también en la selva.

A los datos mencionados sobre la importancia de la agricultura familiar hay que agregar la información sobre las tierras de las comunidades. Las tierras de propiedad comunal representan el 27,3% del territorio nacional. Las comunidades campesinas controlarían el 42,23% de la superficie agropecuaria (38'742,464.51 ha según el IV Cenagro) mientras que las comunidades nativas tendrían el 18.34%. Sumadas las tierras comunales representan el 60.57% de la superficie agropecuaria.

## Administración de tierras

La falta de formalización de la propiedad rural es uno de los problemas más serios en el campo peruano, que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas. Pese a su importancia, el proceso de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad rural se encuentra estancado desde hace varios años. Desde la década de 1970 esta tarea se ha transferido a varias instituciones estatales que no lograron terminar de garantizar la seguridad jurídica de las tierras rurales del país.

A inicios de los años noventa este trabajo le correspondía al Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETT. Luego está función pasó al Organismo

La Ley 27811 señala que la definición de pueblos indígenas incluye a los pueblos en aislamiento voluntario o no contactados, así como a las comunidades campesinas y nativas.

El propio Gobierno Peruano, en sus informes anuales a la OIT, ha reconocido a las comunidades campesinas como pueblos indígenas. Así da cuenta la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEACR) al hacer referencia a lo manifestado por el Estado peruano:

“El Gobierno informa que el reglamento de la ley núm. 28945, Ley del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, señala en su artículo 2 las definiciones que abarcarían a los pueblos andinos, pueblos amazónicos y pueblos afroperuanos.

La Comisión toma nota que según el Gobierno las comunidades campesinas y las comunidades nativas están incluidas en el reconocimiento de sus derechos étnicos y culturales como colectividades similares a los pueblos indígenas, enfatizando los aspectos sociales, políticos y culturales. Esta afirmación parece ser positiva en el sentido de que confirma anteriores memorias del Gobierno y comentarios de la Comisión en el sentido de que las comunidades indígenas están cubiertas por el Convenio independientemente de su denominación.”

Los obstáculos para reconocer a las más de 6 mil comunidades campesinas y cerca de cinco mil quinientas comunidades nativas su condición de pueblos indígenas se explican por el interés del gobierno de desconocerles el derecho a ser consultadas respecto a la adjudicación de derechos a las actividades extractivas. En efecto, para la mayor parte de los empresarios, tanto mineros, como de hidrocarburos, forestales y otros, la consulta previa se presenta como un obstáculo que retrasa el inicio de sus actividades. De allí que hubieran presionado, como se aprecia hasta el presente, porque las autoridades desconozcan su situación. Ello explica que hasta la fecha sólo se hayan

realizado unas pocas consultas en comunidades amazónicas.

## La distribución de la tierra agrícola en el Perú

El último Censo Nacional Agropecuario (Cenagro), realizado en 2012, da cuenta que la superficie agropecuaria (la suma de la superficie agrícola y la no agrícola) es de 38'742,465 ha, equivalentes a 387,424 kilómetros cuadrados. Conforme a la información del IV Cenagro, solo el 18% de dicha superficie (7'125,007 ha) es superficie agrícola, es decir, tierras aptas para desarrollar cultivos, mientras que la inmensa mayoría de tierras, el 82%, constituye superficie no agrícola, conforme puede verse en los gráficos que INEI utilizó para difundir los resultados del Censo de 2012.

Revisando la información proporcionada por INEI, Eguren señala que aunque en proporción las tierras no trabajadas han disminuido respecto de 1994, en términos absolutos se ha producido un incremento de las mismas cercano al 9%. El autor citado reconoce que las causas de mantener sin uso tierras agrícolas son diversas, agregando que:

Identificadas las razones, éstas pueden variar dependiendo de la región natural que se analice, puesto que las condiciones geográficas, climáticas, económicas, etc. son diferentes entre sí. Así, mientras la principal razón por la que las tierras no son trabajadas es la falta de agua tanto en la costa como en la sierra, en la selva la principal razón es la falta de crédito. Asimismo, si bien la falta de agua es la principal razón en la costa y la sierra para que la superficie agrícola no sea trabajada, en la costa la situación es más generalizada (68.9% versus 51.7%). Por ello, no es casual que el énfasis de diversos proyectos de irrigación esté en la costa peruana.<sup>8</sup>

La ventaja de tener tierras bajo riego está en la posibilidad de obtener más de una cosecha al año, al contar con agua en períodos en que no hay lluvia. En tal sentido, casi dos terceras partes de la superficie agrícola son de secano.

El IV Censo Nacional Agropecuario confirmó la tendencia que se venía observando, de la importancia de la agricultura familiar y del incremento del número de unidades agropecuarias. El IV Cenagro mostró un incremento de cerca de medio millón de nuevas unidades agropecuarias (44,840) respecto al Censo del año 1,994 y un predominio de la agricultura familiar, pues el 90,6% de estas tiene 10 o menos hectáreas (95,1% si se considera las unidades de hasta 20 ha). Además resulta preocupante que desde 1994 prácticamente se ha duplicado el número de agricultores que conduce unidades de menores a 1 ha, entre los que figura un grupo importante de mujeres jefas de familia (25%-30% del total, variable según región).

Pero el IV Cenagro mostró también el proceso de concentración de tierras agrícolas que se viene produciendo, sobre todo en la costa y también en la selva.

A los datos mencionados sobre la importancia de la agricultura familiar hay que agregar la información sobre las tierras de las comunidades. Las tierras de propiedad comunal representan el 27,3% del territorio nacional. Las comunidades campesinas controlarían el 42,23% de la superficie

---

<sup>8</sup> Ibid., pág. 7.

agropecuaria (38'742,464.51 ha según el IV Cenagro) mientras que las comunidades nativas tendrían el 18.34%. Sumadas las tierras comunales representan el 60.57% de la superficie agropecuaria.

## Administración de tierras

La falta de formalización de la propiedad rural es uno de los problemas más serios en el campo peruano, que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas. Pese a su importancia, el proceso de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad rural se encuentra estancado desde hace varios años. Desde la década de 1970 esta tarea se ha transferido a varias instituciones estatales que no lograron terminar de garantizar la seguridad jurídica de las tierras rurales del país.

A inicios de los años noventa este trabajo le correspondía al Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural – PETF. Luego esta función pasó al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal – COFOPRI y ahora está en manos de los Gobiernos Regionales. Sin embargo, la rectoría (definición de objetivos, lineamientos y contenidos) de esta importante tarea se encuentra actualmente en el Ministerio de Agricultura y Riego – Minagri.

El IV Cenagro reporta la existencia de 5'191,655 parcelas, de las cuales 1 millón 495 mil estarían tituladas. De las parcelas tituladas 1 millón 73 mil tienen título registrado y 422 mil están por registrar. Sin embargo, en términos absolutos 3'695,870 parcelas estarían fuera del sistema de titulación y registro de propiedad.

Número de parcelas según régimen de tenencia –Cenagro 2012

Régimen de Tenencia		Nacional	
		Nº de parcelas	%
1	Propietario	3'769.580	72,6
	Con título inscrito en Registros Públicos	1'073.710	20,7
	Con título no inscrito en Registros Públicos	422.075	8,1
	Sin título, pero en trámite de título	310.355	6,0
	Sin título, ni trámite	1'963.440	37,8
2	Arrendatario	262.961	5,1
3	Posesionario	212.029	4,1
4	Comunero	748.663	14,4
5	Otros	198.422	3,8

Total General	5'191.655	100,0
---------------	-----------	-------

Fuente: Cenagro 2012.

Respecto de la realidad de la formalización de la propiedad comunal, la última información de COFOPRI (de 2010) da cuenta de la existencia de 6,069 comunidades campesinas reconocidas, de las que 5,110 (84.2%) estaría tituladas y quedarían por titular 959 (15.8%), con una extensión total de 24 millones 88 mil hectáreas. COFOPRI asimismo reporta 1,469 comunidades nativas reconocidas, de las cuales estarían tituladas 1,271 (87%) y estaban pendientes por titular 198 (13%); el área total titulada de las comunidades nativas ascendería a 11 millones de hectáreas.

Sin embargo, la situación de las comunidades se complejiza porque la mayoría de ellas no tiene sus tierras georreferenciadas. Del universo de las comunidades tituladas, el 61.5% las campesinas no está georreferenciada, lo mismo que el 93.3% de las nativas. Así, la localización y extensión de sus tierras no forma parte de ningún sistema de información geográfica (SIG).

#### Comunidades tituladas a diciembre 2010

	Tituladas total	Tituladas con Georreferenciación	Tituladas sin Georreferenciación
Comunidades tituladas	5,110 (100%)	1,970 (38.5%)	3,140 (61.5%)
Comunidades nativas	1,271 (100%)	85 (6.7%)	1,186 (93.3%)
Total	6,381	2,055	4,326

Cofopri, diciembre 2010

Si se suma el número de las comunidades no tituladas (1,157) con las que no tienen georreferenciación (4,326), resulta que del total de las comunidades reconocidas (7,538), el 72.7% (5,483) no tiene cómo acreditar fehacientemente su derecho de propiedad.

A esa preocupante situación se suma una reciente ley que “establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país” (la Ley 30230). Mediante artículos imprecisos, generales y hasta ambiguos, la ley plantea una grave afectación al ejercicio de los derechos de propiedad sobre la tierra. Con el argumento de promover las inversiones para evitar la desaceleración de la economía nacional, el actual gobierno podrá establecer procedimientos especiales para entregar derechos sobre la tierra a favor de proyectos de inversión (ampliación de la frontera agrícola, proyectos mineros, de hidrocarburos, forestales, agroindustriales, nuevos ejes viales, etc.).

La intención de la actual administración, en su afán por reactivar la economía nacional, es favorecer a la inversión privada, incluso al margen de derechos reconocidos en nuestra legislación. Así, la aplicación de la Ley 30230 puede tener un impacto negativo en materia de derechos a la tierra, tanto de propietarios particulares como de las comunidades campesinas y nativas.



El saneamiento físico legal que se propone realizar no es otra cosa que el otorgamiento de derechos sobre la tierra, con lo que los empresarios se podrían convertir en propietarios del predio donde realicen sus actividades, sea una concesión minera, una de hidrocarburos o una forestal, sin importar los derechos allí existentes. Con estos procedimientos especiales, creados para ellos, los inversionistas podrán solicitar la propiedad de las tierras donde realizan directamente sus actividades, o de las zonas aledañas al proyecto que las empresas consideren necesarias para sus operaciones (influencia indirecta). Se espera que esta norma sea modificada, por el bien del país.