

TIERRA Y DERECHOS

Observatorio de los derechos sobre la tierra en el Perú

Año 05 • Boletín número 11 • Julio 2015



Este boletín es una iniciativa del Observatorio Tierra y Derechos del Centro Peruano de Estudios Sociales.

En la actualidad, el Perú se enfrenta a una concentración de tierras

agrícolas nunca antes vista. Muchas hectáreas le pertenecen a pocos propietarios. Es así como nos enfrentamos a una realidad donde casi 64 millones de hectáreas son dominio de grandes empresas. De este total, aproximadamente 63'600,000 de hectáreas están ubicadas en la cuenca amazónica, donde se llevan a cabo actividades extractivas tales como minería, extracción de petróleo, actividad forestal y producción de agrocombustibles. Las 400,000 hectáreas restantes están, sobre todo, en el territorio costero y en actividades relacionadas al mercado de tierras, la privatización de cooperativas azucareras y la ampliación de la frontera agrícola. Es mucha tierra en pocas manos.

Datos: Concentración de Tierras

Los invitamos a seguir al Observatorio

Tierra y Derechos en su labor de vigilar los procesos judiciales de acceso a tierras y recursos naturales de las comunidades campesinas y nativas del Perú



Esta edición del boletín Tierra y Derechos está

dedicada al tema de concentración de tierras agrícolas, cada vez más notorio en nuestro país.

En el artículo "Límites que no limitan", a partir de un predictamen del proyecto de ley que está pendiente de aprobación y busca fijar límites a la extensión de tierras agrícolas, se analizan las últimas propuestas legales relacionadas a la limitación de la propiedad agraria de comunidades, que han sido muchas y muy similares, sin embargo no han prosperado.

En el artículo "Límites internacionales" se muestra que, contrariamente a lo que muchos piensan, el establecimiento de límites a la propiedad agrícola no es una cuestión ideológica de países en desarrollo que intentan frenar la inversión privada, sino que es una práctica que se lleva a cabo también en países liberales, como Estados Unidos y la Unión Europea.

En esta edición



- "En cuatro años 200,000 hectáreas más estarán produciendo para exportar", Juan Manuel Benites, ministro de Agricultura y Riego
- Se publicó la Resolución Ministerial 0355-2015-MINAGRI, que establece lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de suelos para la formalización de comunidades nativas
- El Ministerio de Agricultura y Riego publica la Estrategia Nacional de Agricultura Familiar 2015-2021
- El caso Tía María: 50 días después

Otras noticias

Opinión

El tema de la concentración de la tierra tiene muchas implicancias que van más allá del propio control de este recurso, que de por sí es escaso. Las consecuencias de este proceso están íntimamente vinculadas a procesos políticos, económicos, ambientales y socioculturales.

El control de la tierra en gran escala otorga un poder político importante ya que consolida espacios de poder local en las zonas donde se desarrolla. Se convierte en poder paralelo al estatal (gobiernos regionales, municipalidades, etc.) que puede negociar mejores condiciones para el desarrollo de sus actividades.

Económicamente, genera una relación de subordinación y dependencia de la población rural, ya que esta se convierte en arrendataria o en trabajadores asalariados de estas empresas y, sin una regulación efectiva de las condiciones de trabajo, puede aumentar la pobreza de los varones y mujeres del campo.

Las consecuencias ambientales están vinculadas a la sobre explotación del suelo y el uso intensivo de recursos hídricos, lo que en buena cuenta significa un uso no sostenible de los recursos naturales.

Para la población rural (comunidades y agricultores familiares) la tierra tiene un valor que va más allá de lo económico. La concentración de la tierra destruye el tejido social que tiene este recurso como referente principal. Se destruyen patrones culturales y vínculos ancestrales.



LICENCIA
CREATIVE COMMONS
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

Límites que no limitan

Un análisis de la actuación del Congreso para regular la extensión de tierras agrícolas

Desde mediados de junio de 2015, en la Comisión Agraria del Congreso, está pendiente la aprobación del predictamen del proyecto de ley sobre parámetros para fijar los límites y la extensión de las tierras agrícolas¹. Esta iniciativa no es novedosa. Los intentos de poner límite a la propiedad agraria vienen desde hace varios años, pero no han prosperado.

Proyectos de ley impulsados en el Congreso entre 2006 y 2011

En abril de 2009, el congresista Alfredo Cenzano presentó un proyecto de Ley para establecer límites máximos a las propiedades agrícolas. El proyecto de ley N° 3194 proponía fijar en 40 mil hectáreas el límite de extensión de la propiedad agrícola en la costa.

En esta misma línea, en junio del mismo año, el congresista Tomás Zamudio presentó la propuesta legislativa N° 4075

pequeña y mediana propiedad de tierras generadas por proyectos de irrigación para que sean adjudicadas prioritariamente a los agricultores de las regiones donde se sitúen dichos proyectos. La propuesta de la congresista Vilca señaló como límite máximo de propiedad -ya sea persona natural o jurídica- 1,000 has en un solo valle y hasta 5,000 has en toda una región (la extensión exacta se determinaría en función de estudios que señalaran la dimensión más adecuada para cada región). Si bien el proyecto presenta puntos favorables, al igual que las dos propuestas anteriores, no señaló con claridad por qué el límite debía ser hasta 1,000 o 5,000.

Durante el actual gobierno se han presentado varias propuestas que han servido de base para el predictamen que se encuentra hoy en espera de ser aprobado.

Sin criterios para establecer límites

Hay otros puntos preocupantes en este predictamen; uno de ellos —como en las propuestas anteriores— es que no se explica cuál es el criterio para establecer estos límites y no hay información mínima sobre el sustento técnico o científico que ha llevado a los legisladores a señalar estas extensiones. En el mismo dictamen, y como fundamentación, se cita y compara con leyes de otros países, donde las cifras establecidas son menores, como el caso de la República de Argentina que fija en 15% el límite a toda titularidad de dominio o posesión de tierras rurales, frente al 30% que señala el proyecto de ley peruano.

Tenemos también el caso mexicano, donde el límite es de 300 hectáreas en posesión o Brasil que, aun con su extenso territorio, limita a todo ciudadano a adquirir un máximo de 5 mil hectáreas de tierras rurales. En Bolivia el límite es de 2,500 hectáreas y en El Salvador 245. Y no se trata solo de países con profunda tradición de reformas agrarias porque estos parámetros estrictos también los tienen varios estados de EE.UU. que, con argumentos de defensa de la agricultura familiar, establecen límites de aproximadamente 600 hectáreas. Entonces, ¿cómo llegan los legisladores peruanos a las cifras de 5 mil, 10 mil y 20 mil hectáreas?

Un punto que despierta las alarmas es que este predictamen, en la práctica, termina resguardando los intereses de los actuales propietarios de grandes extensiones de tierra, porque por efectos del principio de no retroactividad de las normas (y lo dispuesto en la Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto) a ellos no se les aplicarán estos límites, con lo que se les protege de futuros competidores. Concretamente hablamos del Grupo Gloria, propietario de cerca de 90 mil hectáreas, la corporación Miraflores Camisea, propietaria de 26,219 hectáreas, el Grupo Oviedo con 21,800 hectáreas y una decena más de grandes empresas agroindustriales que quedarán blindadas si este proyecto se aprueba.

Más tierras, más poder

Parte de la estrategia para estigmatizar a la pequeña agricultura o agricultura familiar es presentarla como una propuesta arcaica que genera problemas para el desarrollo del agro nacional. El ex presidente Alan García oficializó esta postura —en El Comercio— en su célebre artículo «El síndrome del perro del hortelano»: «*Son familias pobres que no tienen un centavo para invertir; entonces aparte de la tierra, deberán pedirle al Estado para*



AIDSESP

que señaló que para las tierras agrícolas en la costa el límite de la propiedad agraria debía ser de 25 mil.

Al respecto, cabe preguntarse ¿Por qué el límite máximo se planteó solo para la costa? ¿Por qué 40,000 o 25,000 hectáreas? De haber prosperado estas propuestas se hubiera consolidado legalmente los nuevos latifundios, teniendo en cuenta que hasta antes de la reforma agraria de 1969 los latifundios de la costa no excedían las 30,000 has.

También en junio de 2010, la congresista Susana Vilca presentó el proyecto de Ley 4062 con el objetivo de promover la

Sobre el predictamen que se encuentra pendiente de aprobación

El predictamen establece como límites a las tierras bajo riego: 10 mil hectáreas en la costa, 5 mil en la sierra y 20 mil en la selva. Hay que resaltar que estos parámetros no se aplican, por ejemplo, a tierras de secano las que, en principio, podrían ser concentradas en extensiones mucho más grandes, teniendo como único límite que una sola persona natural o jurídica no puede acumular más del 30% de tierras con aptitud agrícola en un solo valle o cuenca.

Proyecto de ley	Grupo parlamentario	Congresista	Fecha de	Propuesta
3194/2008-CR	Partido Aprista	Alfredo Cenzano Sierralta	22/04/2009	Establece límites de extensión de la propiedad agraria en las zonas agrícolas de la Costa en 40 mil has.
4075/2009-CR	Gana Perú	Tomás Zamudio Briceño	9/06/2009	Establece límites de extensión de la propiedad agraria en las zonas agrícolas de la Costa en 25 mil has.
4062/2010-CR	Grupo Nacionalista	Susana Vilca	03/06/2010	Señala como límite máximo de propiedad -ya sea persona natural o jurídica- 1,000 has en un valle y 5,000 has en toda una región
201/2011-CR	Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional	Virgilio Acuña Peralta	14/09/2011	Creación de un impuesto a la propiedad de las tierras que excedan las 50 hectáreas
545/2011-CR	Grupo Parlamentario Solidaridad Nacional	Virgilio Acuña Peralta	23/11/2011	Establecer como límite máximo para la propiedad de tierras agrícolas, 25 mil hectáreas
763/2011-CR	Grupo Parlamentario Alianza Parlamentaria	José León Rivera	20/01/2012	Establecer límites de la extensión de la tierra en la costa, sierra y selva de 10 mil, 5 mil y 20 mil hectáreas respectivamente, así mismo propone que un solo propietario no podrá acumular más del 30% de la tierra
785/2011-CR	Parlamentario Nacionalista Gana Perú	Cesar Yrupaila Montes	31/01/2011	Regular las acciones de delimitación, reconocimiento, titulación y cesión en uso de las tierras ocupadas por las comunidades nativas, para garantizar una efectiva protección y cautela de sus derechos en los territorios sobre los cuales ejercen sus actividades económicas más importantes
2397/2012-CR	Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú	Wilder Ruiz Loayza	21/06/2013	Establecer límites máximos a la extensión de la propiedad privada de las tierras agrarias a nivel nacional, en la costa, 7,500 hectáreas; en la sierra 2,500 hectáreas, y en la selva 10,000 hectáreas.
4098/2014-CR	Grupo Parlamentario Nacionalista Gana Perú	Wilder Ruiz Loayza	18/12/2014	Modificar los artículos 3 y 4 de la Ley 26505, estableciendo condiciones para la concentración

fertilizantes, semillas, tecnología de riego y además precios protegidos. Este modelo minifundista y sin tecnología es un círculo vicioso de miseria»². En resumen, según García y los grupos empresariales que comparten su visión, en el Perú se deben preferir negocios de gran escala para aumentar la productividad.

Sin embargo, en un estudio, el Banco Mundial señala que «los agricultores a pequeña escala por lo general usan la tierra, la mano de obra y el capital más eficientemente que los agricultores a gran escala. [...] la redistribución de la tierra de los grandes agricultores hacia los agricultores familiares puede traer ganancias de eficacia a la economía»³. En el mismo artículo del Perro del Hortelano, García se manifestó respecto a las tierras de las comunidades llamándolas tierras ociosas, pues los comuneros no tienen recursos económicos ni formación para hacerlas producir y entonces lo mejor es venderlas para traer tecnología y hacerlas productivas. La receta de García es la venta de las tierras.

Pero, la propiedad de la tierra significa sobre todo poder económico y político y control de otros recursos como el agua. Ante la crisis y alza del precio de los alimentos en 2008 se incrementó fuertemente la adquisición de tierras por parte de inversionistas. Según Oxfam⁴, en los países no desarrollados, hasta 227 millones de hectáreas han sido vendidas o arrendadas desde 2001, principalmente a inversionistas internacionales. Tal vez los números no dicen mucho, pero si pensamos que una sola persona o empresa en el Perú puede ser propietaria de una extensión de 20 mil hectáreas o más, estamos hablando del control privado de un área mayor a países como Aruba que tiene 18 mil hectáreas, e incluso cien veces mayor al territorio total del Principado de Mónaco que solo tiene 202 hectáreas. Si buscamos un ejemplo local, es un área casi del tamaño del Cercado de Lima o del distrito de los Olivos en Lima.

El artículo 70º de la Constitución señala que la propiedad se ejerce en armonía con el bien común y dentro de los límites

de la ley, por lo que legislar sobre el límite a la propiedad de la tierra no solo es constitucional, sino que beneficia a todos. La concentración de grandes extensiones de tierra genera anomalías en la oferta y en el precio de las tierras⁵ y los alimentos. Sin embargo, las propuestas presentadas por los congresistas durante la última década, lejos de establecer límites reales, demuestran una insistencia en el intento de convalidar el latifundio, incluso en zonas donde el Estado ha realizado grandes obras de irrigación con recursos de todos los peruanos y cuyo aprovechamiento también debería beneficiar a medianos y pequeños agricultores.

Notas

- 1 Iniciativa planteada por los congresistas Wilder Ruiz, de Gana Perú, y José León Rivera, de Alianza Parlamentaria.
- 2 «El síndrome del perro del hortelano», publicado en el diario *El Comercio*, 28 de octubre de 2007.
- 3 Binswanger et al. *Agricultural land redistribution*. The World Bank, 2009, p. 11.
- 4 <http://www.agriculturesnetwork.org/magazines/latin-america/27-4-defensa-tierra-territorio/crece-oxfam>
- 5 Entrevista a Hernán Icochea, abogado especialista en derecho agrario; Revista *Punto Edu*; PUCP (febrero 2012) <http://bit.ly/1H4qWqB>

Limites internacionales

Bajo el pretexto de que los latifundios son más eficientes y significan desarrollo para el país, se pretende justificar y alentar la presencia de los mismos. Sin embargo no existen estudios que respalden esta afirmación.

El proceso de concentración de tierras agropecuarias en nuestro país ha favorecido de manera significativa a algunas corporaciones; por ejemplo, el Grupo Gloria, el que en la actualidad posee cerca de 90,000 hectáreas¹. Según el Cenagro de 2012, aproximadamente el 80 % del total de unidades agropecuarias (UA) que existen en el país tienen una extensión menor de cinco hectáreas, pero en conjunto poseen solo el 6 % de la superficie agropecuaria total. Es decir, quienes poseen poca cantidad de tierra son muchos y quienes poseen grandes cantidades de tierra son pocos. Esta realidad de la propiedad rural en el Perú es muy diferente de lo que sucede en Estados Unidos o en diversos países europeos, donde se han establecido límites a la propiedad para defender a la pequeña agricultura y a la agricultura familiar. Más aún, en varios estados del país del norte está prohibido que las corporaciones compren tierras. Según un informe del Community Environmental Legal Defense Fund (CELDF), esta es una práctica que se realiza desde hace más de cien años en nueve estados de Estados Unidos, curiosamente en zonas que apoyan, en su mayoría, al Partido Republicano, el que, como sabemos, defiende con firmeza el libre mercado y la iniciativa privada. De acuerdo con el informe del CELDF², las políticas de restricción de propiedad agrícola por corporaciones han tenido como consecuencia la disminución en el índice de abandono de predios agrícolas, la reducción de la extensión de la propiedad y el incremento en el número de predios agrícolas de ingreso bajo (con ingresos anuales de hasta diez mil dólares) y medio (con ingresos anuales de hasta noventa y nueve mil dólares). Si incluso en Estados Unidos existen políticas para limitar la propiedad de la tierra agrícola, hay que preguntarse por las razones ideológicas por las cuales algunos sectores ultraliberales se oponen a implementar estas políticas en el Perú.

Sin embargo, Estados Unidos no es el único país que aplica este tipo de medidas a sus tierras.

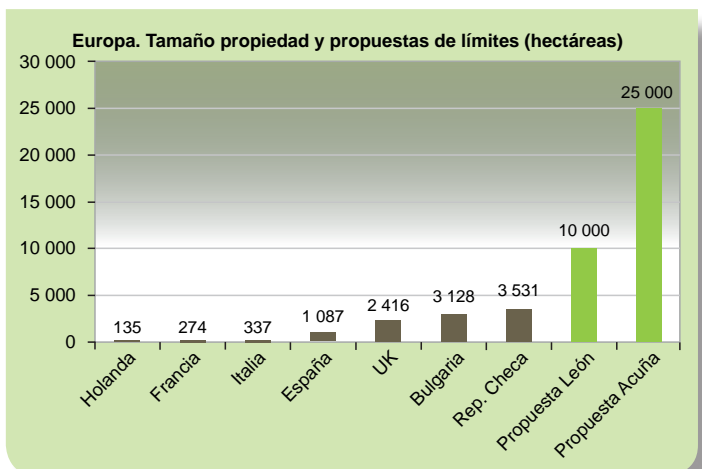
Estado	Vigente desde	Criterios
Oklahoma	1907	Admite excepcionalmente la adquisición por parte de empresas con un máximo de diez accionistas cuyos ingresos provengan principalmente del agro. Desde 1971, se revocaron autorizaciones a corporaciones comerciales e internacionales.
Minnesota	1973	Admite excepcionalmente tipos de corporaciones: Las familiares agrícolas y las agrícolas autorizadas. Permite la expropiación de la propiedad agraria que no se atenga a las restricciones.
Iowa	1990	Restringe la adquisición de propiedad agrícola a las corporaciones, las sociedades de responsabilidad limitada y los fideicomisos no familiares. Admite excepcionalmente la adquisición por parte de organizaciones sin fines de lucro, empresas municipales y para fines experimentales.
Kansas	1981	Admite excepcionalmente la adquisición por parte de empresas y asociaciones familiares, corporaciones autorizadas y fideicomisos afines.
Missouri	1994	Restringe la adquisición de propiedad agrícola por parte de empresas. Admite excepcionalmente empresas familiares, corporaciones autorizadas. Permite la expropiación de la propiedad agraria que no se atenga a las restricciones.
Nebraska	1982	Restringe la adquisición de propiedad agrícola a las corporaciones no familiares. Admite excepcionalmente la adquisición a favor de empresas tribales, investigación y para la avicultura. Permite la expropiación de la propiedad agraria que no se atenga a las restricciones.
Wisconsin	1973	Restringe la adquisición de propiedad y actividad agrícola a corporaciones no familiares. Admite excepcionalmente la adquisición a favor de empresas tribales, investigación y para la avicultura.
Dakota del Sur	1998	Restringe la adquisición de propiedad y actividad agrícola a corporaciones. Admite excepcionalmente la adquisición a favor de empresas familiares, organizaciones sin fines de lucro y cooperativas. Permite la expropiación de la propiedad agraria que no se atenga a las restricciones.
Dakota del Norte	1981	Restringe la adquisición y arrendamiento de propiedad y actividad agrícola a corporaciones y empresas de responsabilidad limitada. Admite excepcionalmente la adquisición a favor de empresas familiares domésticas. Permite la expropiación de la propiedad agraria que no se atenga a las restricciones.

Un estudio de la Comisión Europea sobre la concentración de la propiedad en países integrantes de la Unión Europea (UE) muestran resultados de tamaños bastante menores de los que se consideran “eficientes” en nuestro país (ver gráfico³).

“Es cierto que la UE subsidia la agricultura de la región, pero también lo es que en el Perú los neolatifundios son también subsidiados (p. ej., pagan la mitad del impuesto a la renta). El contraste con los límites de las propuestas presentadas por nuestros parlamentarios muestra lo excesivo de los límites sugeridos.

En síntesis, el debate sobre los tope máximos del tamaño de la propiedad debe revisar las propuestas existentes en el Congreso —topes demasiado altos—, pues podrían conseguir lo contrario de lo que pretenden lograr: consolidar un paisaje agrario en la costa dominado por

nuevos latifundios.” declara Fernando Eguren, director del Centro Peruano de Estudios Sociales en La Revista Agraria.



Notas

- Sumando la compra realizada el 27 de marzo de 2015 de Maple Etanol y Maple Biocombustibles al registro de 80,00 hectáreas que ya tenía hasta el 2012
- COMMUNITY ENVIRONMENTAL LEGAL DEFENSE FUND. *Anti-corporate farming laws in the Heartland*. Disponible en: <http://www.celdf.org/anti-corporate-farming-laws-in-the-heartland>
- Eguren, F. (2012, febrero). El tamaño de los latifundios: comparaciones reveladoras. *La Revista Agraria*, edición N°137. <http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/LRA137/LRA-137%20web.pdf>
- <http://www.larevistaagraria.org/content/el-tama%C3%B1o-de-los-latifundios-comparaciones-reveladoras>

Este Boletín ha sido elaborado por el **Programa de Acceso a Recursos Naturales** del Centro Peruano de Estudios Sociales – CEPES.

Diagramación: José Rodríguez. Encabezado: foto SEPIA. Los artículos y comentarios del Boletín Tierra y Derechos pueden ser reproducidos citando la fuente.

Av. Salaverry 818 – Lima 11 • Teléfono: (01) 4336610 • Fax: (01) 4331744 • E-mail: observatoriotierras@cepes.org.pe • Página web: <http://www.observatoriotierras.info>

<http://www.facebook.com/ObservatorioTierras> <https://twitter.com/observatierras>