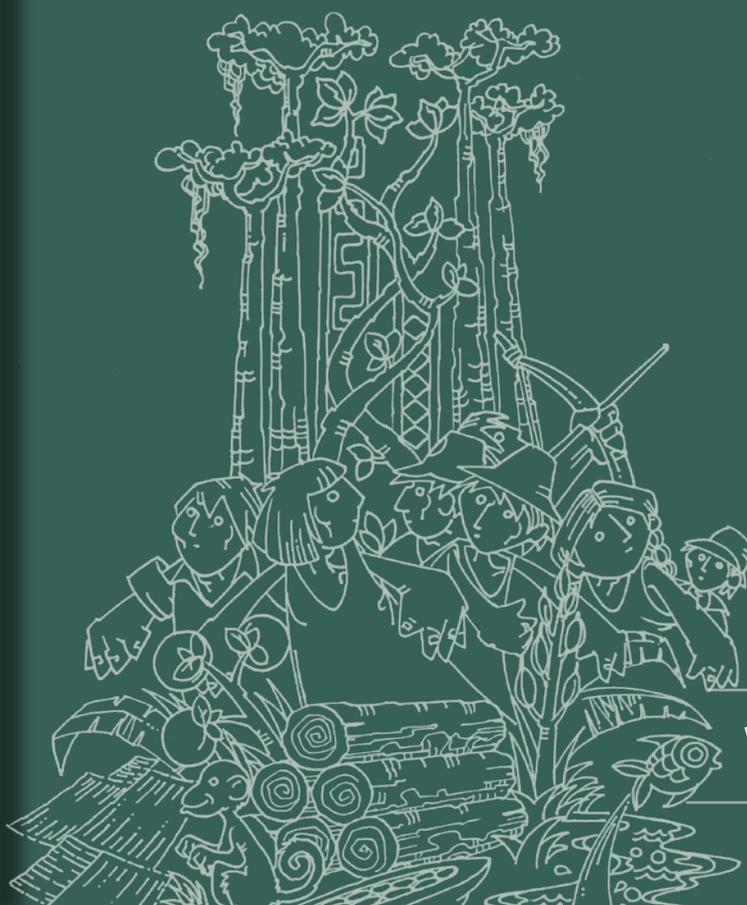


GOBERNANZA RESPONSABLE de la tenencia de la tierra

APLICABILIDAD EN BOLIVIA Y PERÚ
DE LAS "DIRECTRICES VOLUNTARIAS
SOBRE LA GOBERNANZA RESPONSABLE
DE LA TENENCIA DE LA TIERRA,
LA PESCA Y LOS BOSQUES EN
EL CONTEXTO DE LA SEGURIDAD
ALIMENTARIA NACIONAL"



Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra

Aplicabilidad en Bolivia y Perú de las “Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional”.

TIERRA cuenta con el apoyo institucional de:
Pan Para el Mundo - Servicio Protestante para el Desarrollo (PPM-SPD)
Organización Intereclesiástica para la Cooperación al Desarrollo (ICCO)

Los trabajos que conforman esta publicación cuentan con el auspicio de Welthungerhilfe.

Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra:
Aplicabilidad en Bolivia y Perú de las "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional"

144 p.; tablas; gráficos
DL: 4-1-2267-14
ISBN: 978-99974-821-1-2

DIRECTRICES VOLUNTARIAS/GOBERNANZA DE LA TIERRA/AGRICULTURA FAMILIAR/
SEGURIDAD ALIMENTARIA/SOBERANÍA ALIMENTARIA/ACCESO/TIERRA/BOLIVIA/
PERÚ

© TIERRA, octubre de 2014

Editor: TIERRA
Calle Hermanos Manchego N° 2566
Telf: (591-2) 243 2263
Fax: (591-2) 211 1216
Email: tierra@ftierra.org
Sitio web: www.ftierra.org
La Paz - Bolivia

Diseño y diagramación: Chanel Colque

Impresión: Scorpion

Impreso en Bolivia

Índice

Presentación	9
 Parte 1	
Aplicabilidad de las directrices voluntarias en el contexto boliviano	
Introducción	13
1 Marco conceptual	19
a. Gobernanza	19
b. Seguridad Alimentaria	20
c. Soberanía Alimentaria.....	21
d. Agricultura familiar campesina.....	22
e. Políticas públicas	24
2 Postulados preliminares.....	25
a. Sobre los objetivos de las Directrices Voluntarias	25
b. Naturaleza y alcance de las Directrices Voluntarias	26
3 Asuntos generales.....	27
4 Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia	31
a. Antecedentes sobre el reconocimiento jurídico de tierras	31
b. El proceso iniciado por la Ley INRA.....	32
c. Resultados de 17 años de aplicación del saneamiento (1996-2013)	35
d. Avances en el reconocimiento de derechos de propiedad a la mujer campesina	37
e. Amenazas a los territorios indígenas.....	39
5 Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia	41
a. Transacciones por conducto del mercado	42
b. Inversiones	44
6 Administración de la tenencia.....	49
a. Institucionalidad agraria	49
b. Solución de controversias sobre derechos de tenencia	54
7 Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia	61
Conclusiones.....	65
Bibliografía	71

Lista de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Distribución de tierras por la reforma agraria 1953 -1993.....	32
Cuadro 2. Resultados del saneamiento de tierras (a 2013).....	35
Cuadro 3. Avances en el reconocimiento de derechos de propiedad a pueblos indígenas.....	36
Cuadro 4. Bolivia: volúmenes de producción, según rubros (en toneladas métricas)	46
Cuadro 5. Comparación de la administración de la tierra.....	51
Gráfico 1. Tierras saneadas según tipo de propiedad (en porcentajes)	36
Gráfico 2. Títulos de propiedad emitidos a hombres y mujeres (2009)	38
Gráfico 3. Bolivia: producción nacional en el sector agropecuario.....	47
Gráfico 4. La institucionalidad agraria	50
Gráfico 5. Conflictos por tierra en Bolivia.....	54
Gráfico 6. Organigrama del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)	58

Parte 2

Las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria y su aplicabilidad en el contexto peruano

Introducción	77
1 Marco conceptual	79
a. Derecho a la tierra	79
b. Derecho a la alimentación adecuada	82
c. Seguridad Alimentaria	83
d. Soberanía Alimentaria.....	84
e. Gobernanza de la tierra.....	86
2 Situación de la agricultura familiar en el Perú	89
a. Agricultura familiar en el Perú: concepto y tipología	92
b. Agricultura familiar y la provisión de alimentos al país.....	92
c. Tipologías de la agricultura familiar.....	93
d. Población rural y agricultura familiar.....	96
3 Las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca, y los bosques en el contexto peruano.....	101
a. La tierra en la legislación peruana.....	103
b. Marcos de políticas: procesos sobre la estructura de la propiedad de la tierra en el Perú.....	105

c. Derechos Humanos y la naturaleza jurídica de las Directrices Voluntarias en el ordenamiento legal peruano.....	112
d. Régimen de reconocimiento de derechos sobre la tierra	117
e. Distribución de la tierra agrícola en el Perú.....	121
f. Pueblos indígenas	125
g. Administración de tierras.....	136
Conclusiones.....	139
Bibliografía	143

Lista de cuadros y gráficos

Cuadro 1. Resultados del Censo Nacional Agropecuario 1994.....	91
Cuadro 2. Resultados del Censo Nacional Agropecuario 2012	92
Cuadro 3. Producción de cultivos por hectáreas – Censo 2012.....	92
Cuadro 4. Tipología de Pequeña Agricultura	95
Cuadro 5. Porcentaje de población urbana y rural por departamento.....	96
Cuadro 6. Modalidades de adjudicación, número y superficie (1967-1982).....	107
Cuadro 7. Evolución de la superficie agropecuaria	121
Cuadro 8. Evolución de la superficie agrícola bajo riego y secano.....	123
Cuadro 9. Superficie agrícola bajo riego y secano sin estandarizar, 2012.....	124
Cuadro 10. Número de parcelas según régimen de tenencia –Cenagro 2012	136
Cuadro 11. Comunidades tituladas a diciembre 2010.....	137
Gráfico 1. Relación población urbano-rural 2009-2012.....	97
Gráfico 2. Presencia de la agricultura familiar en el ámbito rural, 2009-2011	97
Gráfico 3. Tamaño de las Unidades Agropecuarias.....	98
Gráfico 4. Competitividad según tamaño de propiedad	111
Gráfico 5. Evolución y clasificación de la superficie no agrícola	122

Presentación

La tenencia y acceso a la tierra, pesca, bosques y otros recursos naturales (agua, semillas y biodiversidad) determinan la seguridad alimentaria de la población tanto urbana como rural, así como inciden significativamente en la estabilidad, resiliencia y sostenibilidad de los sistemas sociales y ambientales, en el cambio climático y crecimiento económico.

Es evidente –por la importante cantidad de personas que todavía padecen hambre en el mundo– que las institucionalidades y mecanismos globales y nacionales de tenencia y acceso son insuficientes, débiles, inadecuados y en muchos casos aún excluyen a gran parte de la población más vulnerable.

En Bolivia y Perú, no obstante de los avances en las políticas agrarias y concretamente en aquellas referidas a la tierra, persisten importantes retos como el latifundio, la inequitativa estructura de la tenencia de tierras, la expansión del agronegocio y la intensificación del patrón económico primario exportador. Son factores que influyen en la ampliación de la frontera agrícola y en el incremento de la presión sobre los sistemas naturales.

Ante éstos retos, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques –pese a las críticas por su carácter transaccional y no vinculante– se constituyen en una importante herramienta que orienta y genera información sobre las prácticas internacionalmente aceptadas para los sistemas que regulan los derechos de uso, gestión y control de la tierra, la pesca y los bosques. Contribuyen a la mejora y elaboración de marcos políticos y jurídicos, así como organizativos y esperan fortalecer las capacidades y el funcionamiento de los organismos de ejecución, las autoridades judiciales, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores y productores en pequeña escala, de los pescadores, y usuarios de los bosques, los pastores, los pueblos indígenas y otras comunidades, la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas y todos aquellos que tienen interés en la gobernanza de la tenencia.

En este contexto y según nuestro rol de actores del desarrollo, desde una clara opción a favor de la población más vulnerable, junto a experimentadas y prestigiosas organizaciones como TIERRA en Bolivia y CEPES en Perú;

nos planteamos hacer una lectura crítica de la aplicabilidad, viabilidad y pertinencia de las Directrices dentro del marco de desafíos y retos que la problemática agraria trae para el futuro de Bolivia y Perú en el marco de las normativas y políticas públicas ya existentes. Este trabajo no solo pretende conocer el estado de situación y los avances de las políticas públicas en la implementación de las directrices voluntarias, además espera identificar las áreas donde hace falta actuar para lograr una gobernanza responsable de los recursos naturales; pretende conocer los riesgos existentes para posibles acciones con el Estado, la sociedad civil, el sector privado y los grupos más vulnerables.

Los dos trabajos contenidos en ésta publicación comienzan con la definición de conceptos referidos a la gobernanza, derecho a la alimentación adecuada, derecho a la tierra, seguridad y soberanía alimentaria, agricultura familiar, directrices voluntarias y políticas públicas; continúan con un esbozo somero de los marcos jurídicos de Bolivia y Perú en temas referidos a la tierra y el contexto de la tenencia y acceso a la tierra.

A partir de esta revisión, la agudeza de los investigadores, sus hallazgos y planteamientos claros y concretos permiten constatar que aún queda un largo camino por recorrer en materia de reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia sobre la tierra, transferencias y transacciones, inversiones responsables, administración y solución de controversias sobre los derechos de tenencia de la tierra, la vulnerabilidad de los productores campesinos y pueblos indígenas y la creciente influencia del capital (en sus diferentes rostros y formas) sobre los Estados y la vida cotidiana de todos los ciudadanos. ¿Qué podría ser más cotidiano que el hecho de alimentarse y comer?

Los autores concluyen con una serie de recomendaciones adecuadas a los contextos de cada país. Las recomendaciones abarcan cada uno de los temas investigados y que por su carácter estructural esperamos contribuyan al análisis crítico y al debate transparente en la esperanza de que motive el establecimiento de acuerdos en un marco lo más participativo posible.

Estamos seguros de que esta publicación, que llega a ustedes con el valioso apoyo del Ministerio de Cooperación al Desarrollo de Alemania, será bien recibida por personas y organizaciones del sector público, sociedad civil, academia y todos quienes estén interesados en la gobernanza alimentaria.

Arturo Bellot
REPRESENTANTE PARA BOLIVIA DE WELTHUNGERHILFE

Aplicabilidad de las directrices voluntarias en el contexto boliviano

Investigadores

Alcides Vadillo, Director de la Regional Oriente de TIERRA

Kristina von Stosch, Cooperante de GIZ

Gonzalo Colque, Director de TIERRA

La Paz, noviembre de 2014

Introducción

Las *Directrices Voluntarias para la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, los Bosques y la Pesca en el contexto de la seguridad alimentaria mundial* (DV en adelante), de acuerdo con la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés)¹, tienen como objetivo fomentar la seguridad de los derechos de tenencia, garantizar el acceso equitativo a la tierra, la pesca y los bosques como medio para erradicar el hambre y la pobreza, respaldar un desarrollo sostenible y mejorar el medio ambiente. Este importante instrumento fue resultado de un largo proceso de consultas y negociaciones que involucró a instituciones gubernamentales, de la sociedad civil, al sector privado y algunos sectores académicos, de alrededor de 130 países².

Las DV representan el punto de llegada de un debate difícil. Reflejan el acuerdo posible que se alcanzó sobre la tenencia de la tierra, por tanto, es un 'documento de transacción' en el que se reflejan las distintas posturas e intereses en juego dentro del debate internacional. Esto explica que muchas partes del documento sean postulados y redacciones muy generales y amplias. Proveen un parámetro internacionalmente aceptado para valorar si las actuaciones de los actores involucrados constituyen prácticas aceptables. Sin embargo, debe reconocerse también que su aplicación no es una tarea fácil y dependerá de varios factores relacionados con complejas negociaciones de intereses y relaciones de poder entre el Estado, sociedad civil y sector privado.

El objetivo de este trabajo es valorar de forma preliminar la aplicabilidad de las DV de la FAO en el contexto boliviano. No es una revisión exhaustiva de todos los componentes. El alcance de este trabajo se limita a la tenencia de la tierra y los aspectos relevantes de la misma: gobernanza responsable, seguridad alimentaria, agricultura familiar campesina y pueblos indígenas. Este trabajo debe ser considerado también como una mirada reflexiva desde la perspectiva de una organización como TIERRA que trabaja en el análisis y difusión de las causas de la pobreza y desigualdad que principalmente afectan a los campesinos, comunidades originarias y pueblos indígenas de Bolivia.

1 <http://www.fao.org/nar/tenure/voluntaryguidelines/es/>

2 Las DV fueron impulsadas por la FAO como complemento de las "Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional" (FAO 2005). En mayo de 2012 fueron aprobadas por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la Organización de Naciones Unidas.

El contexto boliviano

En Bolivia, la problemática de la tierra ha estado permanentemente en el debate nacional y en la agenda de movimientos campesinos e indígenas. Posiblemente posee uno de los marcos normativos más desarrollados en la región: están vigentes la Ley de Reforma Agraria de 1953, la Ley INRA de 1996, la Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria de 2006 y la propia Constitución Política del Estado (CPE) de 2009. Este marco legal define el proceso de regularización de derechos propietarios y titulación de tierras en todo el país que comenzó hace 18 años. Uno de los resultados más importantes es el reconocimiento de más de 23 millones de hectáreas bajo la forma de Tierras Comunitarias de Origen (TCO) a favor de pueblos indígenas de tierras altas y tierras bajas. También destacan los avances legales y el reconocimiento formal del derecho de las mujeres a la tenencia de la tierra en calidad de copropietarias.

Sin embargo, aún están sin resolver varios temas centrales en cuanto a política de tierras, debido, en parte, a que la titulación de tierras no tuvo un carácter redistributivo en la práctica pese a los avances legales al respecto. A la par de los procesos de titulación, grandes extensiones de tierras en disputa fueron puestas en producción para cultivos orientados a la exportación. Por lo tanto, el interés y el poder económico crecieron sostenidamente, contrarrestando cualquier esfuerzo por redistribuir más equitativamente la tierra o promover una agricultura boliviana de base campesina. Algunos de los temas pendientes son:

- a) La estructura de tenencia de tierras continúa siendo inequitativa y esta es la demostración palpable de una de las injusticias sociales. La eliminación del latifundio es todavía parte de las demandas pendientes de los sectores rurales excluidos ante el Estado. El neo latifundismo se expresa en la expansión del agronegocio sojero boliviano y en la región del cono Sur (Brasil siembra 29 millones de hectáreas, Argentina 20, Paraguay 3,5; Uruguay 1,5 y Bolivia 1,2) y se prevé que esta expansión continuará en ascenso en los próximos años, con las correspondientes presiones de grupos del agro poder para que Bolivia amplíe su frontera agrícola de tres a 13 millones de hectáreas en la próxima década, lo que pone en peligro a los territorios indígenas y tierras campesinas además de un serio impacto en el medio ambiente. El aumento de la producción de carne vacuna en el oriente también es parte de esta dinámica (Urioste 2011, Colque 2014).
- b) Las políticas estatales están orientadas a promover una mayor expansión de la frontera agrícola en las tierras bajas, lo que implica que el agronegocio se expande y se constituye en una amenaza real para los sectores pobres. Esta presión por la tierra se agrava con el mayor interés de sectores mineros, hidrocarbúricos y forestales por controlar tierras y explotar recursos naturales que se hallan en territorios que son hábitat de los pueblos indígenas y pequeñas comunidades campesinas.
- c) En las tierras altas del altiplano y valles, el minifundio es un problema estructural. Pese a algunas iniciativas estatales, este fenómeno se mantiene como una causa principal que acentúa la pobreza. En algunas comunidades existen experiencias de reagrupamiento

de parcelas promovidas por las mismas comunidades en base a acuerdos familiares pero son cambios que ocurren de forma aislada y marginal. Además, el saneamiento de tierras no llegó aún a muchas comunidades campesinas donde predomina la propiedad parcelaria, por lo tanto, se mantienen en situación de inseguridad jurídica (Urioste, Barragán y Colque 2007).

- d) La política de redistribución de tierras fiscales a favor de campesinos pobres o sin tierras solo permitió dotar 1,5 millones de hectáreas, un resultado marginal e insuficiente que se fue cuestionada por falta de transparencia, además de estar ligado a intereses políticos. No hay un catastro de tierras funcionando a pesar de que el 70% de los predios fueron saneados y titulados, tampoco existe una política pública respecto a temas impositivos y menos aún sobre el control de mercados de tierras tanto en áreas de expansión de frontera agrícola como en comunidades indígenas y campesinas de occidente.
- e) Bolivia no cuenta con normativas y regulación sobre la propiedad agraria que es controlada por capitales extranjeros. Los recientes estudios muestran que el fenómeno de la “extranjerización” creció en los últimos años y está vinculado a la presencia de brasileños, argentinos y colombianos en las zonas de expansión (Urioste 2011, Marques 2013).

Estos temas pendientes deben entenderse dentro del contexto agrario, surgido a partir de la aplicación de las políticas agrarias en los últimos 20 años (1990-2000) y por la nueva ola de presión global por la tierra.

Durante la década de 1990, Bolivia adoptó nuevas instituciones estatales y normativas orientadas a reducir el papel del Estado en la economía nacional, fomentar un tipo de economía dirigida por la inversión extranjera directa y reducir los costos sociales del modelo de libre mercado implementado a partir de las políticas neoliberales de mediados de los ochenta. En este escenario, surge la discusión de una nueva ley de tierras, no exactamente como parte de las reformas de liberalización sino principalmente como respuesta a las reivindicaciones de los campesinos empobrecidos, quienes exigían la anulación del latifundio y redistribución de tierras, mientras que los indígenas de las tierras bajas demandaban protección legal de sus territorios.

El debate duró cinco años (1991-1996) debido a los múltiples intereses en juego, incluyendo el interés del Banco Mundial (BM) por influir en el diseño de la nueva ley para introducir los postulados de la “reforma agraria asistida por el mercado”. El resultado –la Ley INRA– ratifica los postulados centrales de una reforma agraria revolucionaria y dirigida por el Estado (“la tierra es para quien la trabaja” se debe cumplir una “función social”; y condena del latifundio) pero con procedimientos técnicos y jurídicos que anulan iniciativas de redistribución de tierras, expropiaciones y reversiones.

La reciente expansión de la agroindustria a costa de áreas forestadas para sembrar soya y otras oleaginosas responde a la demanda global por materias primas agrícolas que ha provocado la emergencia del fenómeno conocido como *flex crops*. Se trata de la producción primaria de

alimentos que tienen usos flexibles tanto en la industria alimentaria, crianza de animales a escala industrial, producción de biocombustibles y otros insumos industriales (Borras, Franco y Wang 2013). Bolivia exporta soya mayormente en calidad de torta de soya o aceite crudo, productos que se utilizan como insumos baratos en la industria global y específicamente en la crianza intensiva de ganado vacuno, porcino y aves.

En este contexto, la tierra se convirtió en el recurso más importante, es controlada y mercantilizada por pequeños grupos de poder al margen de las normativas legales. En los años recientes (1990-2010), la producción de soya en el departamento de Santa Cruz se multiplicó más de ocho veces, desde 232 mil toneladas hasta 1,9 millones de toneladas, mientras que la superficie cosechada se expandió más de seis veces, desde 143 mil hectáreas a 922 mil hectáreas (FAO 2013).

En términos generales, este es el escenario de aplicabilidad de las DV de la FAO; los principios y planteamientos que contiene dicho documento son pertinentes y responden a las formas contemporáneas de apropiación y despojo de las tierras. Es un escenario complejo donde las reformas agrarias tradicionales son insuficientes y de bajo impacto, más aun sabiendo que el control oligopólico de la renta agraria no está vinculado necesariamente al control y tenencia latifundiaría de las tierras. Las DV también pueden ser consideradas como herramientas estratégicas para discutir y desarrollar unas políticas agrarias y nuevos componentes para la reforma agraria con un enfoque renovado y acorde a los problemas agrarios contemporáneos. Las evidencias muestran cambios agrarios con nuevas características aunque con líneas de continuidad de prácticas tradicionales de despojo de la tierra, uso del poder político y poder económico que tienen su origen en la renta agraria de tipo “extractivista”.

Aspectos metodológicos

Este estudio tiene su origen en una iniciativa de Welthungerhilfe, entidad que coincidió con TIERRA que las DV de la FAO son una importante herramienta para avanzar en el debate y reorientación de las políticas estatales, leyes y programas, por lo cual acordaron realizar este primer trabajo exploratorio.

TIERRA quedó a cargo de la realización de este trabajo inicial. Desde su sede en Alemania, Welthungerhilfe, se involucró en el análisis y seguimiento a las DV y participa activamente en la Conferencia anual de Políticas Against Hunger, donde en 2013 y 2014 las directrices de gobernanza e inversión responsable en tierras fueron objeto de análisis y discusión además de la identificación de futuros pasos para su implementación. Forma parte de estas inquietudes otro trabajo en Perú que ha sido encargado al Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) por la misma organización de apoyo.

El estudio se realizó principalmente en base a información secundaria sobre la problemática agraria, la mayoría de los datos cuantitativos se basan en información oficial sobre la tenencia de la tierra, producción agropecuaria e inversiones. TIERRA utilizó información cualitativa que proviene de recientes estudios publicados por la organización sobre “extranjerización de la

tierra”, Tierras Comunitarias de Origen (TCO), expansión de la frontera agrícola, acceso de las mujeres a la tierra y otros documentos de trabajo sobre la evaluación de los 18 años de reforma agraria en Bolivia, seguridad alimentaria y agricultura de base campesina e indígena. El equipo de trabajo multidisciplinario estuvo integrado por investigadores agrarios de la institución y el principal investigador tiene amplia experiencia sobre las transformaciones agrarias y legales en Bolivia.

El documento aborda cada una de las partes que componen las DV, desde la perspectiva de la tenencia y gobernanza de la tierra. En primer lugar, se presenta un breve resumen sobre los planteamientos centrales de las DV y posteriormente se analiza el tema y su relevancia en el contexto boliviano, incorporando y utilizando información cuantitativa y cualitativa. En otras palabras, en cada parte se busca contribuir a un mejor entendimiento sobre: i) qué son las DV de la FAO, ii) cuál es la situación en Bolivia respecto a los temas centrales y iii) cómo se valora la pertinencia de la aplicabilidad de las DV.

Organización del documento

Además de esta introducción, este documento contiene una sección de términos y conceptos, seguida de seis partes centrales y un acápite de conclusiones. Inicialmente, se presentan precisiones sobre el alcance conceptual de algunos términos que son considerados centrales en el contenido y análisis de las Directrices. En la primera parte, se centra la atención en los postulados generales de las DV y el alcance que tendrían dentro del contexto boliviano y a partir de la legislación existente. En la parte dos se identifican las responsabilidades de los Estados y de las empresas, además de posibles instituciones claves que deberían estar involucradas en el proceso de aplicación. En la parte tres de reconocimiento de derechos de tenencia se revisa el proceso de la reforma agraria boliviana, las instituciones agrarias y normativas existentes y los múltiples resultados en cuanto a titulación, regularización y reconocimiento de la propiedad agraria. En la parte cuatro, sobre transferencias, se presentan algunas evidencias sobre las recientes dinámicas, inversiones y formas de acceso y protección de derechos a la tierra. En la parte cinco, sobre administración de tierras, se exponen datos e información relacionada a la institucionalidad vigente y sus recientes transformaciones con la CPE de 2009. La parte seis aborda respuestas al cambio climático. Por último, van las principales conclusiones del trabajo.

1

Marco conceptual

Para el desarrollo del presente trabajo es necesario precisar el alcance conceptual de algunos términos que son centrales en el contenido y análisis de las DV de la FAO: a) gobernanza; b) seguridad alimentaria; c) soberanía alimentaria; y d) agricultura familiar campesina.

a. Gobernanza

El concepto de gobernanza emergió en la década de 1980 y alcanzó una atención teórica distinta a partir de los años noventa. Hoy se puede encontrar un gran número de definiciones al respecto y un amplio e indistinto uso del término, también es la causa de importantes imprecisiones y confusiones. Por lo tanto, es necesario introducir algunas aclaraciones sobre cómo se aplica este término en este documento.

Entendemos que gobernanza es un concepto más amplio que el de gobernabilidad porque a diferencia de este último no sólo involucra al aparato gubernamental. Pone énfasis en las relaciones entre los grupos sociales y su construcción estatal, aspectos institucionales formales y no formales y en procesos en los que se toma en cuenta cómo y quiénes identifican las problemáticas, cómo se toman decisiones y de qué manera se implementan.

Palmer y otros (2009) presenta una definición conceptual de base para la discusión: “gobernanza se refiere a las reglas, procesos e instituciones complejos a través de las cuales ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos legales y obligaciones y median sus diferencias”.

La inseguridad de los derechos de tenencia de la tierra y la ausencia del Estado como defensor del interés público y árbitro entre diferentes intereses privados se traducen en el aumento de la vulnerabilidad de los sectores más débiles, en una tendencia creciente de conflictos por recursos naturales y en una mayor degradación medioambiental. “Una gobernanza débil tiene efectos adversos en la estabilidad social, la utilización sostenible del medio ambiente, las inversiones y el crecimiento económico. Las personas pueden verse condenadas a vivir una vida de hambre y pobreza si pierden sus derechos de tenencia sobre sus hogares, la tierra, la pesca y los bosques y sus medios de vida, debido a la corrupción en las prácticas

de tenencia, o al hecho de que los organismos de ejecución no protegen sus derechos. Las personas pueden incluso perder la vida cuando una gobernanza deficiente de la tenencia conduce a conflictos violentos. La gobernanza responsable de la tenencia, por el contrario, promueve el desarrollo social y económico sostenible que puede ayudar a erradicar la pobreza y la inseguridad alimentaria y alienta la inversión responsable” (FAO 2012).

Para la FAO, la gobernanza de la tenencia es el procedimiento en virtud del cual se gestiona y se controla, dentro de la sociedad, el acceso a los recursos naturales. La gobernanza de la tenencia es el arte de la reconciliación de prioridades e intereses contrapuestos de diferentes grupos y comprende la adopción de decisiones por los individuos y grupos; la obligación del gobierno de rendir cuentas de sus actuaciones a terceros, y la observancia que la sociedad impone a sus miembros de los derechos, libertades, reglas y leyes. Una resolución eficaz de los problemas relacionados con la tenencia depende en gran medida de la calidad de la gobernanza (FAO s.f.).

b. Seguridad Alimentaria

La evolución de los conceptos de seguridad alimentaria data desde los últimos 30 años. El concepto se creó a mediados de los años setenta, cuando la Cumbre Mundial sobre la alimentación (1974), definió la seguridad alimentaria desde el punto de vista del suministro de alimentos, es decir asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos:

“...que haya en todo tiempo existencias mundiales suficientes de alimentos básicos... para mantener una expansión constante del consumo... y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” (FAO 1974).

En 1983, el análisis de la FAO se concentró en el acceso a los alimentos, lo que condujo a una definición basada en el equilibrio entre la demanda y el suministro. Se trataba de “.. asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO 1983).

En 1996, la adopción formal del Derecho a una alimentación adecuada marcó un hito en los resultados obtenidos por los delegados asistentes a la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, además señaló el camino hacia la posibilidad de un enfoque de la seguridad alimentaria basado en los derechos. Actualmente, más de 40 países han consagrado el derecho a la alimentación en su Constitución (incluyendo Bolivia).

Hoy en día, la definición generalmente aceptada proviene de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) que pone mayor énfasis sobre la cuestión multidimensional de la seguridad alimentaria e incluye el acceso a los alimentos, la disponibilidad de alimentos, el uso de los alimentos y la estabilidad del suministro.

Entonces,

“Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO 1996).

Esta definición de seguridad alimentaria, comúnmente aceptada, señala cuatro dimensiones de la seguridad alimentaria:

- **Disponibilidad de alimentos:** La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).
- **Acceso a los alimentos:** Acceso de las personas a los recursos adecuados (recursos a los que se tiene derecho) para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).
- **Utilización:** Uso biológico de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.
- **Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

c. Soberanía Alimentaria

El concepto de soberanía alimentaria fue desarrollado por Vía Campesina y llevado al debate público en la Cumbre Mundial de la Alimentación en 1996, ofrece una alternativa a las políticas neoliberales y, desde entonces, se ha convertido en un tema del debate agrario internacional, inclusive en el seno de las instancias de las Naciones Unidas. Fue el tema principal del foro de las ONG paralelo a la cumbre mundial de la alimentación de la FAO de junio de 2002.

Los defensores de la soberanía alimentaria sostienen que las políticas neoliberales destruyen este precepto, priorizan el comercio internacional y no la alimentación de los pueblos. Es decir, las políticas de seguridad alimentaria no contribuyeron en absoluto en la erradicación del hambre en el mundo. Al contrario, incrementaron la dependencia de los pueblos de las importaciones agrícolas y reforzaron la industrialización de la agricultura, con lo que estaría en peligro el patrimonio genético, cultural y medioambiental del planeta, así como la salud. Empujaron a centenas de millones de campesinos/as a abandonar sus prácticas agrícolas tradicionales, al éxodo rural o a la emigración.

En este sentido, Vía Campesina, al acuñar el concepto de soberanía alimentaria, lo plantea no solo como una alternativa para los graves problemas que afectan a la alimentación mundial y a la agricultura, sino como una propuesta de futuro, sustentada en principios ideológicos diferentes como los de autonomía y autodeterminación de los pueblos.

“La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a definir sus propias políticas de agricultura y alimentación, a proteger y regular su producción y el comercio agrícola interior para lograr sus objetivos de desarrollo sostenible, a decidir en qué medida quieren ser autónomos y a limitar el dumping de productos en sus mercados” (León 2011).

22

En consecuencia la soberanía alimentaria toma en cuenta los siguientes elementos:

- Priorizar la producción agrícola local para alimentar a la población, el acceso de los campesinos y de los sin tierra, a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito. De ahí la necesidad de reformas agrarias, de la lucha contra los OGM (organismos genéticamente modificados) para el libre acceso a las semillas y de mantener el agua en su calidad de bien público que se reparta de una forma sostenible.
- El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir.
- El derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas o que tengan derecho a gravar impuestos para controlar los excedentes. La participación de los pueblos en la definición de políticas agrarias.

La Declaración del Foro para la Soberanía Alimentaria (2007)³ señala que la soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo. Esto pone a aquellos que producen, distribuyen y consumen alimentos en el corazón de los sistemas y políticas alimentarias, por encima de las exigencias de los mercados y de las empresas.

³ <http://nyeleni.org/spip.php?article290>

La soberanía alimentaria da prioridad a las economías locales y a los mercados locales y nacionales, otorga poder a los campesinos y a la agricultura familiar, la pesca artesanal y el pastoreo tradicional, y coloca la producción alimentaria, la distribución y el consumo sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

Como se puede observar, más que un concepto se trata de una serie de elementos y principios políticos desarrollados en torno al tema de la soberanía alimentaria. Para efectos prácticos manejaremos una de las conceptualizaciones más utilizada, la cual proviene de la Red de Soberanía Alimentaria de los Pueblos (2002):

“Soberanía Alimentaria es el derecho de los pueblos a definir su propia alimentación y agricultura; a proteger y regular la producción y comercialización nacional a fin de lograr objetivos de desarrollo sostenibles; a determinar la medida en que quieran ser autosuficientes; a restringir el dumping de productos en sus mercados; y a proporcionarle a las comunidades de pescadores artesanales la prioridad en la administración del uso de recursos acuáticos y los derechos sobre los mismos. La Soberanía Alimentaria no invalida el comercio, sino más bien fomenta la formulación de políticas y prácticas de comercio que sirvan a los derechos de los pueblos a la alimentación y a la producción inocua, sana y ecológicamente sostenible”.

d. Agricultura familiar campesina

En referencia a la agricultura familiar campesina, existen varios denominativos que se utilizan como sinónimos o términos intercambiables entre sí: “Pequeña propiedad”, “propiedad campesina”, “agricultura campesina”, “agricultura familiar” o “agricultura a pequeña escala”, son algunos de los denominativos para identificar a una categoría de unidades de producción que ciertamente tienen en común muchos elementos pero no son unidades homogéneas. En el contexto boliviano, también se categoriza dentro del grupo de pequeña producción a las comunidades indígenas de las tierras bajas que están asentadas dentro de los territorios indígenas (TCO, comunidades) pero, estrictamente hablando, no son comunidades integradas por familias de agricultores parcelarios sino sus “chacos” o pequeñas parcelas cultivadas son solo una parte de un tipo de economía indígena más diversificada incluyendo ganadería, pesca, caza, recolección o aprovechamiento de los recursos naturales del bosque y venta de fuerza de trabajo. Dado que en Bolivia coexisten comunidades campesinas del altiplano y valles y comunidades indígenas en tierras bajas, también se utiliza el término de “pequeña agricultura de base campesina e indígena” haciendo referencia tanto a las unidades de producción campesina como indígena (Colque y Soria Galvarro 2014).

La FAO entiende por agricultura familiar a la producción agrícola, pecuaria, forestal y que tiene las siguientes características principales: “acceso limitado a recursos de tierra y capital; uso preponderante de fuerza de trabajo familiar, siendo el(la) jefe(a) de familia quien participa

de manera directa del proceso productivo; es decir, aun cuando pueda existir cierta división del trabajo, el(la) jefe(a) de familia no asume funciones exclusivas de gerente, sino que es un trabajador más del núcleo familiar; la actividad agropecuaria/silvícola/ pesquera/acuícola es la principal fuente de ingresos del núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas que se realizan dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, beneficios ambientales, producción artesanal, pequeñas agroindustrias, empleos ocasionales, etc.)” (FAO s.f.).

e. Políticas públicas

Las políticas públicas son las decisiones que asumen los Estados como parte de las acciones e intereses concretizados por el ejercicio del poder. Las **políticas públicas** son las respuestas que el **Estado** puede dar a las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

24

Kraft y Furlong (2006) plantean que una política pública es un curso de acción o de inacción gubernamental, en respuesta a problemas públicos: “Las políticas públicas reflejan no sólo los valores más importantes de una sociedad, sino que también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores, se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión”.

Por tanto, se puede decir que política pública es toda decisión que toma el Estado con la intención de hacerla valer frente a las mayorías y las minorías a través de los mecanismos con los que dispone: leyes, inversión de recursos públicos, infraestructura, planes de desarrollo, presupuesto, y otros. En este sentido, una ley no es una política pública, pero es una herramienta para hacer efectiva la decisión tomada.

2

Postulados preliminares

Resumen de las DV

Las DV buscan mejorar la gobernanza sobre los recursos naturales. Los objetivos son contribuir a la mejora y a la elaboración de los marcos de políticas, marcos jurídicos y organizativos, aumentar la transparencia y mejorar el funcionamiento de los sistemas de tenencia, fortalecer las capacidades y el funcionamiento de los organismos de ejecución, las autoridades judiciales, los gobiernos locales, las organizaciones de agricultores y de los usuarios de los bosques, y de todos aquellos que tienen interés en la gobernanza de la tenencia, así como promover la cooperación entre los actores mencionados (1).

Asimismo, resalta el carácter universal, voluntario de las DV y su complementariedad con los derechos humanos en los que se consignan los derechos a la seguridad de la tenencia de la tierra y toda iniciativa orientada a mejorar la gobernanza (2).

a. Sobre los objetivos de las Directrices Voluntarias

El acceso marcadamente inequitativo y el uso ineficiente de la tierra conducen a disputas y conflictos por la tenencia de la tierra y otros recursos naturales. En muchos casos, la falta de definición del derecho de propiedad agraria y la inseguridad jurídica sobre los derechos de aprovechamiento de los recursos naturales, limitan las posibilidades de inversión, de trabajo y de desarrollo. Los conflictos por la tierra generan más pobreza, postergan o destruyen oportunidades de ingresos, dañan al medioambiente y amenazan con aumentar los niveles de violencia.

Al igual que otros estados, el de Bolivia tiene la misión de asegurar la paz y el mayor grado de bienestar posible para sus miembros dentro de un modelo de relación que garantice la plenitud de sus derechos y asegure su participación en la toma de decisiones que conciernen a toda la sociedad (Roldan y Sánchez 1994). En ese sentido, las DV constituyen un instrumento de referencia en el cual se plantean principios y normas internacionalmente reconocidos para mejorar las prácticas relacionadas con la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.

La gobernanza responsable de la tierra responde también a las preocupaciones por garantizar el acceso y la disponibilidad de alimentos para las próximas décadas. Es de interés común –no solo de los países pobres sino también de los países desarrollados– tener acceso a fuentes de alimentos para la población mundial que sigue en aumento. Sin embargo, en

países como Bolivia, existen elementos adicionales de interés nacional como la urgencia por erradicar el hambre y la pobreza, además de respaldar un tipo de desarrollo sostenible y mejorar el medioambiente.

No son objetivos fáciles de alcanzar. Hoy en día los esfuerzos mundiales y a nivel nacional para la erradicación del hambre y la pobreza se complejizan y necesitan sobrepasar nuevos obstáculos, fundamentalmente debido a que la tenencia de la tierra y su uso productivo deben llevarse a cabo de modo tal que sean sostenibles en términos sociales, ambientales y económicos. Las DV señalan que la gobernanza de la tierra deberá planearse sobre la base de principios del desarrollo sostenible, promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra, a la pesca y a los bosques. En otras palabras, las DV hacen hincapié en el derecho de las personas y poblaciones más vulnerables pero al mismo tiempo pretenden que los beneficios alcancen a todos los individuos, grupos y sectores productivos e instituciones relacionadas con la tierra y seguridad alimentaria.

Este equilibrio entre más tierra para más producción agropecuaria y producción sin poner en riesgo la sostenibilidad, es más bien un objetivo deseable pero contradictorio en sí. En el caso boliviano, su expresión se puede encontrar en los postulados de “Vivir Bien” o “derechos de la madre tierra” incorporados en las recientes normas y leyes que no armonizan con la práctica o los hechos donde, por ejemplo, la producción agroindustrial a costa de la depredación de bosques se impone.

b. Naturaleza y alcance de las Directrices Voluntarias

Los tratados, a diferencia de otros instrumentos sobre derechos humanos, como las declaraciones y las resoluciones internacionales, son de carácter vinculante, es decir que jurídicamente son instrumentos obligatorios para los Estados partes. En los tratados sobre derechos humanos los Estados adquieren ciertas obligaciones jurídicas respecto de determinados derechos de todas las personas sometidas a su jurisdicción territorial. Las Directrices Voluntarias no tienen ese carácter pero plantean temas en común relacionados con los derechos humanos de cumplimiento obligatorio sobre los derechos relativos a la seguridad de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques.

Dado que las DV poseen un carácter de recomendación y orientación de políticas (2.1), también pueden ser utilizadas como un instrumento de evaluación por parte del Estado, de los productores o de la sociedad civil. Este punto está relacionado con las múltiples formas de monitoreo sobre la gobernanza de la tierra desde el Estado (por ejemplo, certificaciones de manejo y uso de la tierra y recursos naturales), desde la sociedad civil (monitoreo, recojo de evidencias y estudios multidisciplinarios independientes del Estado) y desde las organizaciones de campesinos e indígenas y movimientos sociales (prácticas de control social y denuncia de vulneración de derechos en casos específicos).

3

Asuntos generales

Resumen de las DV

Esta sección está dedicada a los aspectos de la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques relacionados con los derechos y las responsabilidades de los actores. También aborda la definición de políticas, la legislación, la organización institucional, así como la prestación de servicios (3.1). Señala que los Estados tienen obligaciones con arreglo a los instrumentos internacionales aplicables de derechos humanos (3.2). En ese sentido, establece responsabilidades de los Estados y de los actores no estatales, además de un decálogo de principios para su aplicación.

27

La FAO establece que la gobernanza de la tenencia son los procedimientos en virtud de los cuales se gestionan y se controla el acceso a la tierra y los recursos naturales. Incorpora la reconciliación de prioridades e intereses contrapuestos, la adopción de decisiones por los individuos y grupos; la obligación del gobierno de rendir cuentas de sus actuaciones a terceros, y la observancia que la sociedad impone a sus miembros de los derechos, libertades, reglas y leyes. Una resolución eficaz de los problemas relacionados con la tenencia depende en gran medida de la calidad de la gobernanza (FAO s.f.).

Las DV establecen que todos somos actores responsables por la promoción y aplicación de los principios sobre la gobernanza. Por un lado, están los Estados, a través de sus instancias legislativas, administrativas y judiciales y, por otro, los productores del agro, sean grandes, medianos o pequeños propietarios, de carácter empresarial o comunidades indígenas y campesinas. La sociedad civil también es responsable a través de sus organizaciones, universidades, institutos de investigación, entre otros.

Veamos de manera general las responsabilidades del Estado y empresas.

Responsabilidades de los Estados

Si bien las directrices establecen responsabilidades de todos, los Estados tienen un papel importante que desempeñar por su posición respecto a la definición de políticas públicas, aprobación de leyes, administración de los recursos públicos, administración de la tierra y el bosque, administración de la justicia, administración de la fuerza pública y en calidad de institución garante de la paz social.

En Bolivia, las responsabilidades del Estado, en general, son tareas de las instituciones públicas encargadas de la administración de la tierra y los bosques. A continuación se mencionan algunas:

1. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, entidad responsable de la definición de políticas sobre el tema de tierras y bosques;
2. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), institución encargada del registro de los derechos de propiedad, catastro, la administración de tierras fiscales, dotación de tierras, entre otras atribuciones.
3. La Autoridad Boliviana de Control de Bosques y Tierras (ABT), con la tarea de administrar los bosques, la asignación y registros de derechos forestales y del uso de la tierra.
4. El Tribunal Agroambiental Plurinacional (TAP), se encarga de la administración de justicia en relación a temas de tierra, bosques y medio ambiente.

28

La aplicación de las DV requiere del compromiso de las entidades estatales mencionadas y otras similares. El Estado boliviano tiene instituciones en sus tres niveles u órganos de poder: órgano Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras y el Ministerio de Medioambiente y Agua forman parte del Órgano Ejecutivo y están encargados de ejecutar proyectos y programas en coordinación con otras instancias subnacionales. El Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es una institución especializada de carácter técnico y jurídico encargada de implementar la Ley de Tierras y aplicar el proceso de titulación. Esta instancia, más que adoptar las directrices, podría coadyuvar en identificar las falencias y necesidades de mejorar la ley que conocen desde la práctica. Es decir, tienen un rol estratégico para cualquier proceso de discusión previo a la revisión de las medidas legislativas.

Responsabilidades de las empresas

En particular, las DV buscan llamar la atención de las empresas comerciales e inversionistas para que contribuyan a la gobernanza responsable de los recursos naturales. *“Las empresas comerciales, tienen la responsabilidad de respetar los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia. Las empresas comerciales deberían actuar con la diligencia debida para evitar infringir los derechos humanos y los derechos legítimos de tenencia de terceros”* (3.2). También plantean que las inversiones no hagan daño a poblaciones vulnerables, que no estén generando despojos de derechos de tenencia de otras poblaciones y que no afecten a los derechos humanos.

En Bolivia, la responsabilidad de las empresas agroindustriales e inversionistas es uno de los temas pendientes y ausentes en la agenda pública sobre el problema de la tierra. En los últimos años, varios estudios constataron que la presencia de capitales transnacionales e inversionistas en tierras es evidente, sin embargo, son empresas que tienen una actuación

de “bajo perfil” que limitan el acceso público a la información sobre cómo operan y en qué sectores. Por tanto, antes de exigir responsabilidades a este tipo de capitales y empresas, se requiere marcos regulatorios y una actuación más transparente de este sector además de mayor acceso a la información sobre quiénes controlan y cómo la producción agropecuaria a mediana y gran escala.

Respecto a la inequidad en el acceso a la tierra en razón de género, las DV hacen un llamado para garantizar la igualdad del derecho de las mujeres al disfrute del acceso a la tierra y los beneficios sociales económicos y políticos que genera. Sin embargo y al igual que en la legislación boliviana, el énfasis excesivo en la protección legal deja en un segundo plano la consideración de que las desigualdades en el acceso a la tierra no son neutrales con respecto al género y responden a problemas estructurales como el patriarcado y formas de opresión que tienen múltiples explicaciones y razones.

4

Reconocimiento jurídico y asignación de derechos y deberes de tenencia

Resumen de las DV

En los principios generales, se establece como obligación de los Estados identificar, registrar y respetar a los titulares y sus derechos; abstenerse de vulnerar los derechos de tenencia de otros, cumplir con los deberes que derivan de tales derechos (3.1.1) y en esta parte (3) se aborda la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques a través del reconocimiento jurídico de los derechos de tenencia de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas consuetudinarios de tenencia, además de los derechos de tenencia informales (7.3 y 9); además busca asegurar que los hombres y mujeres gocen en condiciones de igualdad del reconocimiento de tales derechos (7.4)

31

a. Antecedentes sobre el reconocimiento jurídico de tierras

Cualquier análisis sobre los derechos y deberes en tenencia de la tierra en Bolivia necesita de una cuidadosa consideración del impacto de la Reforma Agraria de 1953⁴, que tuvo una vigencia de 40 años. Esta medida liberó la fuerza de trabajo del campo, liquidó el sistema de la hacienda y el poder de los terratenientes y fue parte de los cambios trascendentales impulsados por la Revolución Nacional de 1952, especialmente en la región alto andina del occidente.

En la década de 1970, dos décadas más tarde, la Reforma Agraria fue abandonada y las dictaduras militares se destacaron por la prebenda y la corrupción en la distribución de tierras del Estado (Urioste 2005), práctica que continuó en los gobiernos posteriores, motivados por la inserción económica de algunos productos agrícolas en el mercado global y la permanente ampliación de la frontera agrícola, lo que desvirtuó la esencia redistributiva y generadora de equidad que originalmente caracterizó a la reforma agraria.

4 Decreto Ley 3464 de 2 de agosto de 1953 y elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956.

Los niveles de corrupción, la ausencia de estadísticas, de un catastro rural, la duplicidad en las demandas y las superposiciones en las dotaciones y adjudicaciones de tierras, los trámites fraudulentos, la concentración de la propiedad, el comercio ilegal de la tierra y el loteamiento clandestino llevaron a la decisión de intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria (CNRA) y el Instituto Nacional de Colonización (INC) (Hernaíz y Pacheco 2001)⁵.

En la medida en que el acceso a la tierra fue gratuito para todas las categorías de propietarios, grandes y pequeños, la distribución de tierras constituyó una desigual acumulación originaria del capital, pues mientras un propietario pequeño accedió en promedio a una propiedad de 18 hectáreas de patrimonio familiar inembargable y, por tanto, no negociable en el mercado, un propietario empresarial accedió a una propiedad de 1.353 hectáreas en promedio (INRA 2010) libremente negociable en el mercado: un buen negocio.

El INRA señala que como resultado de la reforma agraria, desde el año 1953 hasta 1993 se distribuyeron 57 millones de hectáreas, de la siguiente manera:

Cuadro 1. Distribución de tierras por la reforma agraria 1953 -1993

Clases de propiedad	No. Exped.	Beneficiarios	B %	Superficie Ha	S %	Promedio
Pequeña	26.639	269.179	35,44	4.850.838	8,46	18,0209
Mediana	13.555	123.567	16,27	16.231.728	28,32	131,3597
Empresa	4.147	17.005	2,24	23.011.055	40,16	1.353,1935
Solar campesino	548	3.999	0,53	23.866	0,04	5,9680
Comunitaria	2.990	333.403	43,90	12.289.511	21,45	36,8608
Sin datos	581	12.283	1,62	898,322	1,57	73,1354
Total	48.460	759.436	100,00	57.305.322	100,00	75,4577

Fuente: INRA 2010.

b. El proceso iniciado por la Ley INRA⁶

Después de cuatro años de intervención del CNRA y del INC y como consecuencia de un largo periodo de negociación entre representantes de los pueblos indígenas, de los campesinos, de los colonizadores, de los sectores empresariales e igual número de representantes de las instituciones públicas, se llegó un proyecto de ley con un importante nivel de acuerdos.

El proyecto fue entregado al Poder Ejecutivo para que sea remitido formalmente al Congreso, sin embargo, el Ejecutivo no actuó con celeridad debido a la oposición de los sectores empresariales de la agroindustria en Santa Cruz. Fueron los pueblos indígenas, organizados

5 La Fundación TIERRA denunció la apropiación indebida de 100.000 hectáreas de tierras, dotadas gratuitamente al entonces Ministro de Educación. Esta denuncia fue presentada por el Diputado Nacional Miguel Urioste, quién llevó la denuncia e inició el juicio de responsabilidades en el Congreso Nacional, lo que motivó la decisión del gobierno de Jaime Paz de intervenir el Consejo Nacional de Reforma Agraria y el Instituto Nacional de Colonización.

6 Ley 1715, promulgada en octubre de 1996, modificada parcialmente por la Ley 3545 (Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria - 2006), continúa vigente.

en la Confederación Indígena de Bolivia la que, mediante una marcha⁷, presionaron al gobierno nacional para que remita la propuesta de ley al Congreso Nacional, donde fue aprobada y promulgada como la Ley 1715.

Objetivos de la Ley INRA

El 18 de octubre de 1996, se promulgó la Ley 17158 que creó el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) como la entidad pública encargada de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria. La Ley INRA se planteó como objetivos:

- Crear una nueva institucionalidad encargada del recurso tierra, buscando la independencia institucional entre los entes administrativos, reguladores y jurisdiccionales
- Establecer la estructura orgánica y atribuciones del Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA)
- Establecer el régimen de distribución de tierras
- Regular el saneamiento de la propiedad agraria
- Reconocer el acceso a la tierra de los pueblos indígenas a través de la titulación de Tierras Comunitarias de Origen
- Frenar el acaparamiento de tierras por medio de la eliminación de la dotación gratuita y la creación de un mecanismo combinado entre el pago de impuestos y la expropiación
- Redistribuir tierras mediante el proceso de saneamiento y la verificación del cumplimiento de la Función Económica Social (FES)
- Formalizar un mercado de tierras y creación del Catastro Rural
- Superar la fragilidad institucional con la creación de un marco institucional con separación de competencias administrativas, judiciales y regulatorias
- Promover la participación social en la fiscalización, con la finalidad de dar transparencia a los trámites agrarios

El Saneamiento de la propiedad agraria

Con el objetivo de regularizar y perfeccionar los derechos de propiedad agraria, esta ley estableció el proceso de saneamiento, que es “el procedimiento técnico jurídico transitorio destinado a regularizar y perfeccionar el derecho de propiedad agraria” (Ley INRA, art. 64).

En el artículo 64 de la Ley INRA se señala las finalidades del saneamiento. Entre las más importantes están:

- Titulación, en propiedad, de las tierras que se encuentran en posesión legal y estén cumpliendo una función social o función económico-social
- Elaboración de un catastro legal de la propiedad agraria
- Conciliación de conflictos relacionados con la posesión de la propiedad

7 Conocida como la segunda marcha de los pueblos indígenas de las tierras bajas. “Marcha por el territorio, el desarrollo y la participación política de los pueblos indígenas”.

8 Esta ley es más conocida como la Ley INRA.

- Titulación de los procesos en trámite
- Revisión y anulación de los títulos de propiedad que tengan vicios de nulidad
- Reversión de los predios que no cumplan con la función económico-social

La Ley INRA, como nueva política de tierras, se propuso revisar técnica y jurídicamente todos los derechos propietarios para otorgar nuevamente certificados y títulos de propiedad sobre todas las tierras agrarias del país, en un plazo no mayor a 10 años (1996-2006). El procedimiento denominado “saneamiento de tierras” “implicaba un proceso simultáneo de expropiación, reversión y redistribución, es decir, tenía un espíritu transformador de la estructura agraria inequitativa constituida por grandes propietarios del oriente y minifundistas del occidente y no de simple instrumento de consolidación de la tenencia de hecho que detentaban los poseedores de las mayores extensiones de tierra, consolidación exigida tenaz y públicamente” (Fundación TIERRA 2010).

Las Tierras Comunitarias de Origen

La Ley de Reforma Agraria (1953) no reconoció la existencia de los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia, por lo tanto, no eran sujetos jurídicos y se les negó la posibilidad de constituirse en propietarios de sus tierras y territorios.

No se debe olvidar que la intención de la reforma agraria era la integración de lo indígena a lo “nacional”, como agricultores, en ese sentido, los indígenas para acceder a la tierra tenían que “convertirse” en campesinos, organizarse en sindicatos campesinos y solicitar dotación de tierras con una extensión en la que cada familia podía trabajar personalmente. Esta intencionalidad se refleja con mucha claridad en el artículo 130 de la Ley de Reforma Agraria:

“Los núcleos escolares campesinos y las instituciones particulares, debidamente autorizadas, que se encarguen de la incorporación de los selvícolas a la vida nacional, dispondrán de tierras para establecer a las familias reducidas y convertirlas en agricultores independientes. La propiedad colectiva y particular de los selvícolas es inalienable. Las instituciones de reducción selvícola estarán, en todo tiempo, bajo el control del Gobierno” (Ley de Reforma Agraria, art. 130).

La Ley INRA entendió que el país tenía una deuda histórica con los pueblos indígenas de las tierras bajas de Bolivia y que la sobrevivencia de estos pueblos dependía del reconocimiento de sus tierras y territorios en un sentido más amplio que el simple derecho de propiedad agraria. Con esa visión se reconoció el derecho de los pueblos indígenas a sus Tierras Comunitarias de Origen, aunque respetando los derechos de terceros que se hubiesen constituido formalmente dentro y fuera de tales territorios.

“Se garantizan los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y originarias sobre sus tierras comunitarias de origen, tomando en cuenta sus implicaciones económicas, sociales y culturales, y el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, de conformidad con lo previsto

en el artículo 171° de la Constitución Política del Estado. La denominación de tierras comunitarias de origen comprende el concepto de territorio indígena, de conformidad a la definición establecida en la parte N del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991” (Ley INRA, art. 3).

El reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas como sujetos jurídicos y el derecho a sus tierras y territorios, ha sido fundamental para asegurar su base física y material. Para los pueblos indígenas la relación con la tierra y el territorio es fundamental, tal como lo señala Stavenhagen (2008, 24), al decir que “el derecho a poseer, ocupar y utilizar la tierra es inherente a la idea que tienen los pueblos indígenas de sí mismos y, en general, es a la comunidad local, la tribu, la nación o el grupo indígena a quien se confiere ese derecho”. Érica-Irene Daes (citada por Stavenhagen 2008, 25) menciona que “es difícil separar el concepto de la relación de esos pueblos con sus tierras, territorios y recursos del concepto de sus diferencias y valores culturales”.

c. Resultados de 17 años de aplicación del saneamiento (1996-2013)

35

Desde la promulgación de la Ley 1715, de 1996, hasta fines de 2013 han transcurrido más de 17 años de la llamada “segunda reforma agraria” que, en la práctica, implica principalmente la aplicación del saneamiento legal de tierras en toda la superficie nacional. Los reportes oficiales del Viceministerio de Tierras a diciembre de 2013, señalan que de los 106 millones de hectáreas susceptibles de saneamiento en Bolivia, 68,5 millones ya habrían sido tituladas y/o saneadas durante este procedimiento (64%); mientras que 22,4 millones (21%) todavía están en proceso de saneamiento y 15,8 millones (15%) quedan aún por sanear.

Cuadro 2. Resultados del saneamiento de tierras (a 2013)

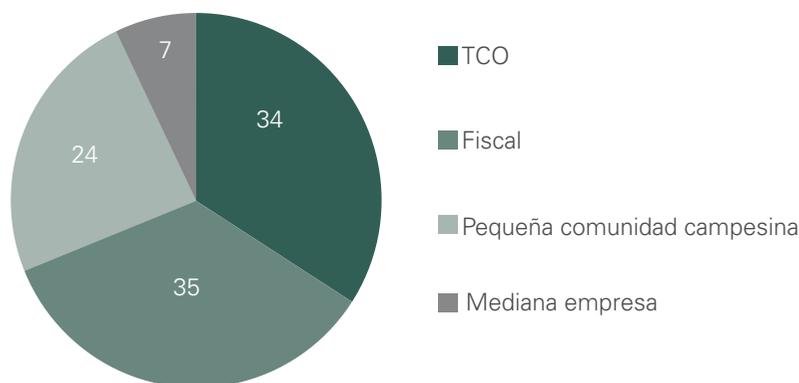
Avance del saneamiento de tierras	Superficie en hectáreas	%
Superficie saneada y/o titulada	68,526,345	64.2%
Tierras fiscales	23,992,652	22.5%
Superficie titulada y/o certificada	44,533,693	41.7%
Superficie pendiente de titulación	38,244,697	35.8%
Superficie en proceso de saneamiento	22,442,804	21.0%
Superficie sin sanear, paralizada y /o en conflicto	15,801,893	14.8%
Superficie total objeto de saneamiento	106,771,042	100.0%

Fuente: Viceministerio de Tierras, 2013.

Los datos oficiales también indican que del 100% de la tierra saneada (68,5 millones de hectáreas), un 34% fue reconocida en propiedad a los pueblos indígenas de Bolivia como Tierras Comunitarias de Origen (según la Ley INRA) o Territorios Indígenas Originarios y Campesinos, TIOC (según la CPE del año 2009); un 35% se identificó como tierras fiscales (de dominio del Estado como áreas protegidas, concesiones forestales y tierras disponibles

para redistribuir); un 24% a favor de comunidades campesinas y pequeñas propiedades individuales y un 7% a favor de la mediana propiedad y la empresa agrícola. Estos resultados son parciales, sobre cerca de dos tercios de la superficie nacional y, por lo tanto, no son concluyentes, particularmente en lo que se refiere a la pequeña propiedad y la propiedad comunitaria, porque todavía queda por sanear algunas zonas de valle y principalmente el altiplano norte, donde estos tipos de propiedad son habituales. Las cifras tampoco contemplan zonas de fuerte presencia de grandes y medianos propietarios, como el área agroindustrial de Santa Cruz y la sabana ganadera del Beni, para estas dos últimas categorías (mediana propiedad y empresa agropecuaria) se espera que la superficie saneada al final del proceso llegue a superar los 20 millones de hectáreas.

Gráfico 1. Tierras saneadas según tipo de propiedad (en porcentajes)



Fuente: Viceministerio de Tierras, 2013.

En términos de beneficiarios de la titulación de tierras los datos del INRA muestran que son aproximadamente 1,4 millones de personas.

Los datos del INRA sobre el avance del proceso de saneamiento, más allá de lo lento del proceso y los cuestionamientos que existen por la falta de información y transparencia del mismo, muestran datos interesantes, de los cuales, en términos de cambio en la estructura agraria nacional destacan los referidos al reconocimiento y titulación de los territorios indígena originario campesinos y la titulación de tierras en favor de las mujeres.

Cuadro 3. Avances en el reconocimiento de derechos de propiedad a pueblos indígenas

Principales características		Tierras bajas	Tierras altas	TOTAL
1	Territorios Indígena Originario Campesinos (TIOC) titulados	55	135	190
2	Superficie titulada	12 millones de hectáreas	9 millones de hectáreas	21 millones de hectáreas
3	Número de beneficiarios	162.000	368.000	530.000

Fuente: Fundación TIERRA, 2011.

Como se observa en el cuadro, los pueblos indígenas fueron favorecidos por el proceso de saneamiento y titulación con el reconocimiento de sus Tierras Comunitarias de Origen. Según TIERRA (Fundación TIERRA 2011) a diciembre de 2010, se presentaron 258 demandas de TCO por una superficie de 36 millones de hectáreas, de las cuales 190 se titularon en propiedad de los pueblos indígenas, con una superficie total de 20,7 millones de hectáreas.

Estas Tierras Comunitarias de Origen (TCO) tienen el alcance de territorios y comprenden la propiedad de la tierra, el derecho exclusivo al uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el derecho a la participación y consulta sobre los recursos naturales no renovables. Se reconocieron como forma de propiedad colectiva a favor de los pueblos indígenas, tanto de la parte de los andes como de las tierras bajas.

d. Avances en el reconocimiento de derechos de propiedad a la mujer campesina

Según datos del INRA (1997), en el período de la reforma agraria (1956-1960) solamente el 1,2% de los títulos fueron otorgados a mujeres. El acceso de la mujer a la tierra estaba limitado por factores de carácter cultural porque el sistema de herencia de la tierra (en las comunidades campesinas andinas) correspondía solo al varón, relegando así a las hijas mujeres. También existían limitaciones legales debido a que la propiedad de la tierra era a favor del jefe de familia, entendiéndose hombres o mujeres viudas y con hijos a su cargo, limitaciones que desconocen y contradicen el rol protagónico de las mujeres en la producción agropecuaria.

Se estima que el 69% de las mujeres participa en actividades agropecuarias, 12% en el comercio y el 12% en artesanía y manufacturas y que las mujeres en su conjunto contribuyen en un 36% al Producto Interno Bruto (PIB) sectorial y aportan el 47% del ingreso familiar.

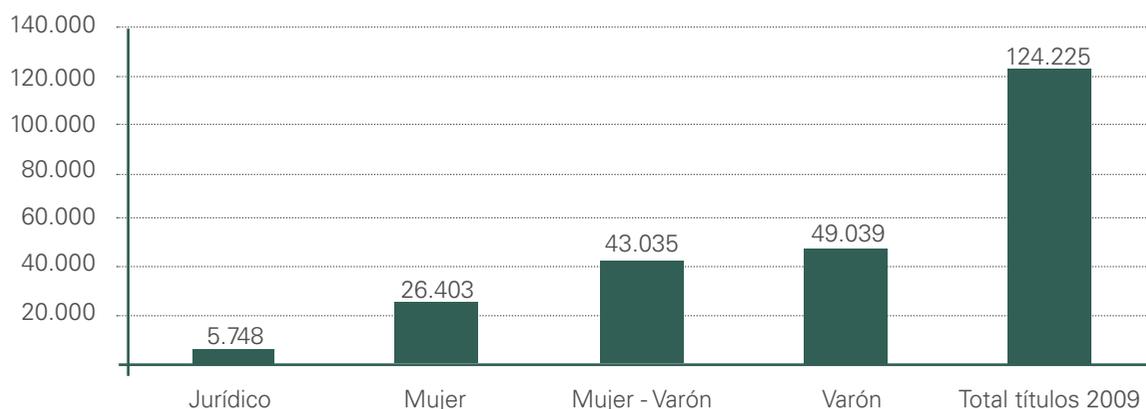
Aunque en el inicio del saneamiento, el derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra no pasaba de ser un principio general de equidad y no discriminación (en aplicación de principios constitucionales y la Convención sobre la eliminación de toda forma Discriminación contra la mujer, ratificada por Ley 1100 de 15 de septiembre de 1989), durante el proceso de titulación, el INRA tomó algunas medidas administrativas para hacer efectivo este principio, por su importancia histórica se mencionan las siguientes:

- **RES. ADM 160/2001 del 22 de noviembre de 2001.** Incorpora a la mujer en el anexo de beneficiarios.
- **RES. ADM 0052/2004 del 25 de marzo de 2004.** Establece la obligación de registrar a la pareja (mujer – hombre) como copropietarios, en el título ejecutorial de propiedad. El certificado de matrimonio no es requisito para el registro de la copropiedad.
- **Ley 3545 de 28 de noviembre de 2006.** En su disposición final octava, garantiza la participación de la mujer en los procesos de saneamiento y en casos de matrimonio,

uniones libres o de hecho, los títulos ejecutoriales serán emitidos en favor de ambos convivientes que se encuentren trabajando la tierra, consignando el nombre de la mujer en primer lugar.

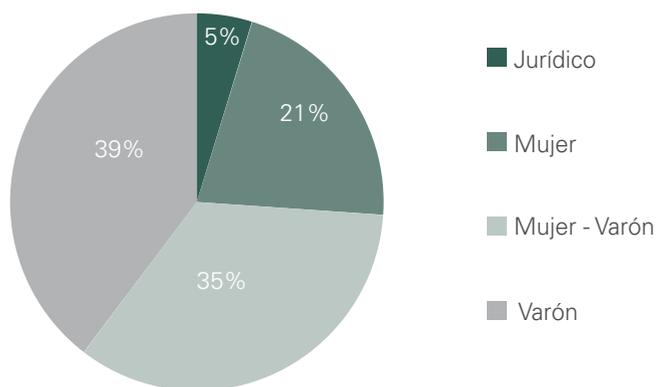
A partir de estas medidas administrativas y legislativas, el reconocimiento de derechos de propiedad a las mujeres se ha hecho posible y visible en los informes de gestión que presenta el INRA hasta el año 2010.

Gráfico 2. Títulos de propiedad emitidos a hombres y mujeres (2009)



Fuente: INRA 2010.

Títulos de propiedad emitidos a hombres y mujeres (en porcentajes)



Fuente: INRA 2010.

Son indiscutibles los avances logrados en términos de acceso de las mujeres al derecho propietario de la tierra, particularmente en su reconocimiento de derechos de copropiedad con el esposo, compañero o concubino; sin embargo, estos datos esconden dos realidades muy importantes:

1. No se trata de acceso a nuevas tierras, sino el reconocimiento de derechos sobre tierras que se encontraban en posesión de su familia y sobre la cual se reconoce que ellas también tienen derechos de copropiedad (titulación Mujer-Varón), o a la titulación directa (titulación Mujer) en los casos en que se encuentran solas trabajando la tierra, sea por razones de herencia o viudez.
2. Estos datos muestran la cantidad de títulos y de beneficiarias, pero no la superficie reconocida en favor de las mujeres.

Otros estudios señalan que si bien un número mayor de mujeres se benefician con la herencia de tierras, a su vez la importancia de esas parcelas en términos de tamaño y valor productivo ha decaído sustancialmente debido al deterioro sistemático de la pequeña propiedad de base campesina e indígena ante la emergencia de un sector agrario basado en la agricultura a gran escala. Por tanto, cualquier proceso de inclusión de las mujeres en el acceso a la tierra bajo estas circunstancias, no implica necesariamente empoderamiento, autonomía económica y mejores condiciones de vida (Colque y Soria Galvarro 2014).

e. Amenazas a los territorios indígenas

Se registra un avance notable en favor del reconocimiento y registro de derechos de propiedad para los pueblos indígenas, sin embargo, en los últimos años (a partir de 2011) existe un discurso de algunas organizaciones, especialmente de colonizadores campesinos de los Andes y sus sectores de influencia en el partido de gobierno, que ven a las Tierras Comunitarias de Origen (TCO) como nuevos latifundios improductivos, como grandes extensiones de tierra con escasa producción, las TCO son cuestionadas por estos colonizadores y se están permitiendo (sino promoviendo) asentamientos ilegales en esos territorios indígenas legalmente reconocidos. Esta omisión del Estado es un desconocimiento de la aplicación de las salvaguardas señaladas en las DV a favor de los pueblos indígenas, frente a las acciones que puedan amenazarlos y ante las infracciones y posibles desalojos (3.1.2).

Para concluir, se debe recalcar que los avances no han sido lineales ni han estado libres de conflictos o momentos de alto grado de violencia, por ejemplo, durante las “tomas de tierras”, enfrentamientos entre sectores en disputa, incluyendo la detención de funcionarios públicos en calidad de rehenes, cuestionamientos públicos a la legalidad e institucionalidad estatal, entre otros. Sin embargo, en líneas generales, el proceso agrario devela algunos resultados importantes en cuanto al reconocimiento de derechos, la regulación del derecho propietario y las medidas tomadas en favor de las poblaciones indígenas y de las mujeres.

5

Transferencias y otros cambios en los derechos y deberes de tenencia

Resumen de las DV en relación al mercado

Las DV abordan las transferencias por conducto del mercado, de transacciones sobre derechos de tenencia como resultado de inversiones, de la concentración parcelaria y de otras formas de reajuste, restitución, redistribución o expropiación.

En relación al mercado, las DV plantean la necesidad de que los Estados reconozcan y faciliten unos mercados justos y transparentes de venta y arrendamiento como medio para transferir los derechos de uso y propiedad (11.1), que se facilite el funcionamiento eficaz y transparente de los mercados con el objetivo de promover la participación en igualdad de condiciones y oportunidades (11.2). Los Estados deberían simplificar los procedimientos administrativos con el fin de no desalentar la participación en el mercado de los sectores pobres y más vulnerables (11.3) e implantar sistemas fiables y adecuados de registro que suministren información accesible sobre derechos y deberes de tenencia de la tierra y otros. (11.5). Los Estados deben adoptar medidas a fin de impedir los efectos no deseables sobre las comunidades locales, los pueblos indígenas y los grupos vulnerables que puedan derivarse de la especulación y el abuso de las formas tradicionales de tenencia. (11.2).

*Las DV valoran las inversiones públicas y privadas como fundamentales para mejorar la seguridad alimentaria. Señalan que la gobernanza responsable estimula a los titulares de derechos de tenencia a realizar inversiones responsables, aumentando la producción agrícola sostenible y generando ingresos más elevados (12.1). También consideran que las inversiones deben ser responsables, que no causen perjuicios, deberían proteger frente al despojo y de los daños al medio ambiente (12.4). Para las DV de la FAO, los inversores son necesarios. Aclaran que los **Estados deberían asegurar que los derechos legítimos de tenencia existentes no se vean comprometidos por las inversiones** (12.10).*

Vamos a focalizar nuestra atención en dos aspectos centrales entre los varios elementos referidos a las transacciones: mercado e inversiones.

a. Transacciones por conducto del mercado

La FAO adopta un supuesto básico a pesar de que es objeto de críticas entre académicos y activistas en contra del libre mercado. Este supuesto es que *“la participación en los mercados de tierras en igualdad de condiciones y oportunidades permite una transferencia mutuamente beneficiosa de derechos de tenencia [...] fomenta la utilización justa y equitativa de los recursos genéticos asociados con la tierra, la pesca y los bosques de acuerdo con los tratados aplicables, se expanden las oportunidades económicas y aumenta la participación de los pobres”* (11.2).

Este enfoque de transacciones asistidas por el mercado no está en la ley de tierras de Bolivia aunque en la práctica las tierras se han mercantilizado, sobre todo en zonas de producción agrícola comercial. La regularización de derechos propietarios sobre la tierra más bien es un proceso dirigido por el Estado. Como resultado se espera aún la implementación de un sistema de catastro rural de tierras que eventualmente podría brindar información para transacciones más transparentes y funcionamiento de mercados con regulación estatal. Sin embargo, el debate sobre cómo regular los mercados de tierras en Bolivia no está en la agenda de los actores estatales ni es parte de las demandas de los movimientos sociales, menos aún de las organizaciones de los productores del agro.

Se puede decir que en Bolivia desde hace décadas subsiste la idea de que acceder a tierras vía compra o alquiler es una práctica propia de medianos y grandes productores, generalmente encubierta y sin registro público; mientras que la pequeña agricultura campesina se basa en el acceso a la tierra mediante la herencia y asignación comunal de tierras a las familias indígenas.

Sin embargo, la realidad agraria está cambiando hacia un escenario donde la compra venta y el arrendamiento de tierras son formas cada vez más importantes de acceso a la tierra, tanto para el agronegocio a gran escala como para la pequeña agricultura familiar. Al menos cuatro causas interrelacionadas explican estos cambios: i) el crecimiento poblacional en el área rural que ejerce presión sobre la tierra, ii) relativo crecimiento de la demanda de alimentos y iii) necesidad creciente de cultivar productos agrícolas orientados al mercado, iv) creciente escasez de tierras con vocación agropecuaria. Ante este escenario, los mercados de tierras están evolucionando en todo el país, en comunidades indígenas, en comunidades campesinas, en zonas agroindustriales; ya sea para exportar alimentos o simplemente para producir para el autoconsumo familiar o el mercado interno.

Un estudio de TIERRA (Colque y Soria Galvarro 2014) corrobora esta situación. En el municipio aymara de Tiwanaku, ubicado en el altiplano boliviano, si bien el 54% de las familias accede a la tierra vía herencia, se observa que el acceso vía compra y venta alcanza al 38% y al menos la mitad de la población (51%) alguna vez alquiló tierras de cultivo. De igual forma, en el municipio quechua de Icla, de la zona valluna, el 21% de la población encuestada señaló que compró parcelas de tierras para la agricultura familiar y un 22% también arrendó tierras. Es decir, en ambos casos la compra venta y el arrendamiento se intensificó en los últimos 20

años, a pesar de que en ninguno de los dos casos se intensificó la producción agropecuaria para mercados locales y nacionales. En zonas mucho más dinámicas, como las áreas de producción agroindustrial de soya o los valles mesotérmicos de producción diversificada de frutas y alimentos (ambos en el departamento de Santa Cruz), el crecimiento de los mercados de tierras es mucho mayor, pero no es transparente y tampoco tiene registros por parte de las instituciones estatales.

El incremento de la demanda y precios agrícolas en los mercados internacionales (soya, maíz, azúcar, alcohol, quinua, trigo, arroz, entre otros provocó un aumento sostenido en la demanda de tierras. Según las primeras estimaciones, en la región integrada de Santa Cruz, el valor de la tierra se ha quintuplicado entre 2005 y 2012. La principal razón es el auge de la industria de la soya y la correspondiente presión comercial sobre la tierra. Esto no sólo afectó a la compra de tierras sino también a otras formas de acceso como alquiler de tierras a pesar de que esta modalidad está prohibida por la Constitución⁹.

Por ejemplo, en lugares como Saipina o Comarapa (valles cruceños) donde en 2007 la tierra valía \$us 2.000 por hectárea para el año 2013 el precio subió a alrededor de \$us 10.000. La razón es el potencial agrícola de la región que creció por importantes inversiones estatales en riego y acceso caminero. Similares ejemplos se pueden encontrar en áreas de interés agro productivo, como por ejemplo las áreas quinueras del altiplano sur, las tierras destinadas al cultivo de coca en Yungas y Chapare, o las zonas de expansión de frontera agrícola o ganadera en la Chiquitanía y en la Amazonía norte.

La CPE, en su artículo 394, señala que “El Estado regulará el mercado de tierras, evitando la acumulación en superficies mayores a las reconocidas por la ley, así como su división en superficies menores a la establecida para la pequeña propiedad”. Sin embargo, a la fecha el desarrollo normativo específico es escaso al respecto y refiere a tres temas muy puntuales: i) el establecimiento de un límite máximo a la propiedad de la tierra de 5.000 hectáreas; ii) la prohibición de la división de la pequeña propiedad y iii) la prohibición de la venta de tierras comunales y territorios indígenas.

En la práctica, los mercados de tierras existen en todo el país y constituyen uno de los mecanismos de transferencia más importantes, por tanto, es urgente que se comience a debatir las medidas adecuadas para el registro público y regulación efectiva de estos mercados de tierras, porque lo que existe son mercados informales que funcionan al margen del Estado y, como tales, tienden a generar distorsiones. Estas ideas también son aplicables para las transferencias basadas en el arrendamiento de tierras.

Las DV sugieren que los Estados adopten medidas para impedir efectos indeseables de los mercados –como la especulación y la concentración de tierras– en comunidades campesinas e indígenas y que se preste atención a los impactos sociales, culturales y medioambientales que pueden ocasionar los mercados sin regulación (11.2). Esto depende del establecimiento

9 CPE Artículo 393, III. “Por ser contraria al interés colectivo, está prohibida la obtención de renta fundiaria generada por el uso especulativo de la tierra”.

de políticas públicas de seguimiento e intervención en los mercados de tierras (11.4), de defender los derechos de aquellos que normalmente quedan marginados en estos escenarios (mujeres, jóvenes, ancianos, indígenas) (11.6) y además proteger los derechos de los productores agrícolas familiares como actores estratégicos para una mayor seguridad alimentaria nacional (11.8). Por su importancia para la seguridad alimentaria nacional y la estabilidad social, los Estados deberían velar por la protección de los derechos de tenencia de los productores en pequeña escala al facilitar las operaciones de mercado en relación con las transacciones de tenencia (11.8).

b. Inversiones

Sobre este punto, dos recomendaciones se encuentran de forma reiterativa en las DV: i) la consulta previa y ii) la transparencia. Ambas se plantean en relación a las inversiones responsables, la primera (transparencia) en las transacciones e inversiones (12.3) así como la necesidad de que existan políticas claras sobre la escala, el alcance y la naturaleza de las transacciones que puedan permitirse.

Sobre la consulta previa, libre e informada

En Bolivia, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) fue ratificado mediante Ley 1257 de 11 de julio de 1991, la Declaración de los derechos de los pueblos indígenas de las Naciones Unidas fue promulgada como Ley 3760, el 7 de noviembre de 2007, y la Constitución Política del Estado Plurinacional fue aprobada mediante referéndum popular y promulgada el 7 de febrero de 2009. Todos estos marcos legales reconocen un conjunto de derechos a los pueblos indígenas, entre ellos el derecho a la participación y consulta previa, libre e informada. Esto significa que se protege el carácter previo de la consulta, la obligatoriedad para el Estado, la buena fe, el respeto a los derechos territoriales, ambientales y la libre determinación, entre otros.

Sin embargo y pese a estos avances, hasta ahora la consulta previa solo se ha realizado en proyectos de explotación de hidrocarburos en territorios indígenas. No existen antecedentes para actividades mineras, agropecuarias, proyectos hidroeléctricos o de construcción de carreteras.

La Ley de Minería, promulgada el 28 de mayo de 2014, en su artículo 207 inciso I, reconoce y garantiza el derecho de consulta previa, libre e informada realizada por el Estado a las naciones y pueblos indígena originario campesinos, comunidades interculturales y pueblo afroboliviano, como derecho colectivo y fundamental de carácter obligatorio. Sin embargo, en su inciso II, la misma ley señala que “las operaciones mineras que comprendan sólo por prospección y exploración no requieren de la consulta previa prevista [...]”. En la parte de la reglamentación de la consulta previa, se establece un procedimiento rígido en tiempos, llegando a establecer que el proceso de consulta no podrá tener una duración superior a cuatro meses (art. 212), y en caso de que no existan acuerdos en ese tiempo, la ley faculta

al Ministerio de Minería a resolver el caso, “en el marco de las normas legales aplicables, dirimiendo las diferencias y resolviendo sobre los derechos y obligaciones alegados, teniendo en cuenta los intereses del Estado y de los participantes” (art. 215).

En mayo 2014, el órgano Ejecutivo del Estado boliviano presentó a la Asamblea Legislativa un proyecto de ley de consulta previa que, a diferencia de la visión restringida de la Ley de Minería, plantea que la consulta es un derecho fundamental la cual permite un diálogo intercultural e intracultural, genera acuerdos y condiciones para una mayor cobertura y ejercicio pleno de otros derechos colectivos. También establece ciertos instrumentos que viabilizan y garantizan condiciones de implementación. Sin embargo, este proyecto no tiene avances y está rezagado en la agenda del Órgano Legislativo.

Las DV plantean que los Estados y las partes afectadas deberían contribuir al seguimiento eficaz de la aplicación y de las repercusiones que puedan derivarse de los acuerdos que suponen transacciones de derechos de tenencia en gran escala, incluyendo las adquisiciones y los acuerdos de asociación. Los Estados deberían adoptar medidas correctivas cuando sea necesario para hacer cumplir acuerdos y proteger la tenencia y otros derechos, así como proporcionar mecanismos a través de los cuales las partes que resulten perjudicadas puedan solicitar la aplicación de tales medidas (12.14).

Inversiones responsables

Las DV parten del supuesto de que una gobernanza responsable de la tierra estimula a los propietarios a realizar inversiones para aumentar la producción agrícola y generar mayores ingresos (12.1). En esa línea, hacen un particular énfasis en que los Estados, que tienen como objetivo la seguridad alimentaria de la población de cada país y considerando objetivos no sólo de orden productivo, sino también sociales, económicos y medioambientales, debieran apoyar las inversiones de los pequeños productores o las inversiones públicas y/o privadas destinadas a la pequeña agricultura familiar, dada la importancia que tiene este sector en su contribución a la provisión de alimentos y la erradicación de la pobreza (12.1; 12.2; 12.12).

En Bolivia existe una Ley de Inversiones¹⁰ cuyo objetivo es “estimular y garantizar la inversión nacional y extranjera para promover el crecimiento y desarrollo económico y social de Bolivia (art. 1). Esta norma “garantiza el derecho de propiedad para las inversiones nacionales y extranjeras sin ninguna otra limitación que las estipuladas en la Ley” (art. 4). Sin embargo, no establece disposiciones específicas para las inversiones en tierra o actividades agropecuarias, sean de carácter público o privado.

En general, las inversiones son estimuladas y gozan de garantías legales, pero los mecanismos que no funcionan son los relacionados con los sistemas de registro de derecho propietario, la información catastral, la transparencia en los derechos que se otorgan a favor de inversionistas y los mecanismos de consulta pública e informada a poblaciones indígenas. En este sentido, las DV se constituyen en un mecanismo de referencia clave para visualizar estas deficiencias

¹⁰ Ley 1182 del 17 de septiembre de 1990

y se constituyen en un referente orientador de las políticas públicas que se deberían implementar para estimular y garantizar inversiones responsables en el sector agrario.

Un punto relevante es el tope a la transacción de gran escala de 5.000 hectáreas, sin embargo, la Constitución establece dos elementos que anulan esta prohibición: i) el límite máximo no es de carácter retroactivo, por lo que no se puede afectar grandes propiedades que existían antes de su aprobación en febrero de 2009 y ii) legaliza la creación de empresas cuyos socios sean propietarios de hasta cinco mil hectáreas (5.000) cada uno, sin considerar un número máximo de socios, por lo cual en la práctica, desde el año 2009 se está legalizando el latifundio corporativo o asociativo. Esto se agrava aún más en la práctica desde que el latifundio persiste en medio de un mercado no regulado de tierras, subdividiéndose en propiedades menores entre familiares, parientes y “palos blancos”

Contribuyó con esta situación la falta de información pública sobre transferencias de tierras; es particularmente crítica la situación en el oriente boliviano, donde el mercado de tierras es más dinámico y el *boom* de la soya ha traído inversionistas extranjeros (brasileños, argentinos y de otras nacionalidades) que compran y arriendan tierras, en sistemas de cultivo altamente tecnificados, con uso de semillas transgénicas y cada vez mayor cantidad de agroquímicos, formando parte del agro negocio globalizado planetariamente.

Las transacciones están relacionadas con la emergencia y crecimiento del agronegocio en Bolivia, fenómeno articulado a intereses internacionales y de países vecinos. Trae consigo un modelo productivo que no es sostenible que además genera inequidad y mayor desigualdad. Es el capital transnacional el que decide qué se produce, cómo se produce y para quién se produce, lo que implica una subordinación de los pequeños productores que dependen del mismo para el acceso a conocimiento, asistencia técnica, semillas, pesticidas, créditos, transporte y mercados (Colque 2014, Urioste 2011).

Cuadro 4. Bolivia: volúmenes de producción, según rubros (en toneladas métricas)

Rubros	2005-2006	%	2010-2011 (p)	%
Industriales(*)	9.601.049	79,1	10.996.323	80,4
Frutales	831.715	6,8	878.675	6,4
Hortalizas	256.117	2,1	291.856	2,1
Tubérculos	1.142.474	9,4	1.187.160	8,7
Forrajes	310.526	2,6	325.120	2,4
Total	12.141.881	100,0	13.679.134	100,0

Fuente: PROBIOMA.

(*) Incluye arroz, cebada en grano, maíz, sorgo en grano, trigo, café, cacao, uva, caña de azúcar, girasol, maní, sésamo y soya.

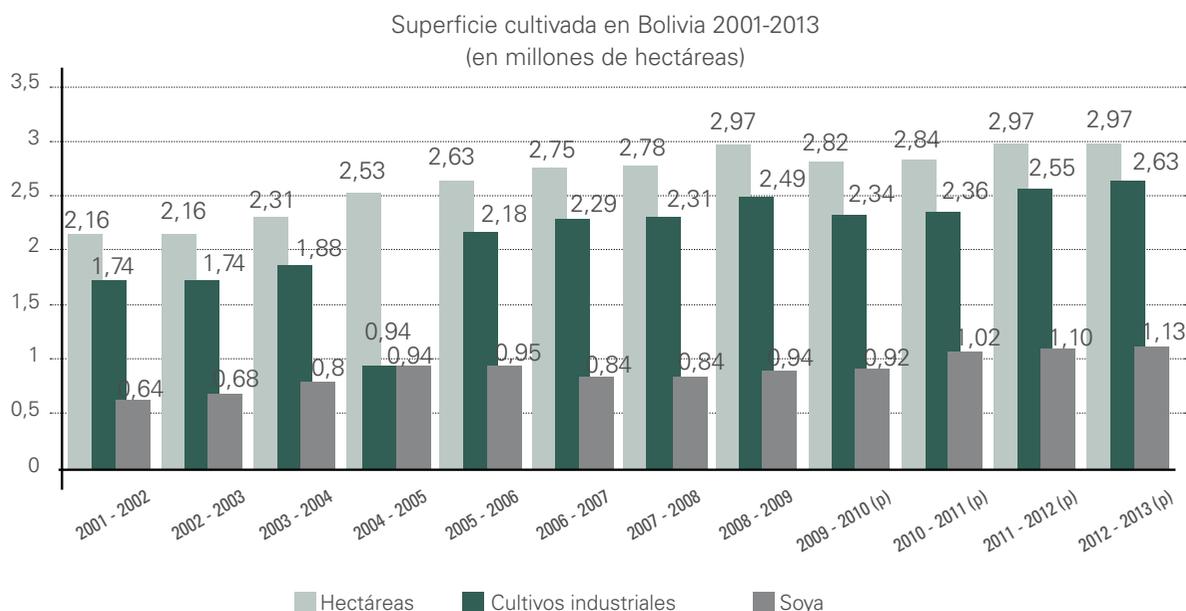
La importancia de los cultivos industriales y su vínculo con el agronegocio se demuestra con cifras: según datos de PROBIOMA, los cultivos industriales constituyen el 80% de la producción de alimentos en Bolivia. A nivel de superficie cultivada, en el país se siembran alrededor de 2,8 millones de hectáreas de las cuales alrededor de 1,2 millones corresponden

a la soya. Es el sector sojero el principal rubro relacionado con el agronegocio y con uno de los mercados informales de tierras más activos del país.

Si bien es el sector agrícola con mayor crecimiento y su aporte al PIB es indiscutible, su aporte a la seguridad alimentaria nacional es, al menos, cuestionable (Castañón 2013). La soya no es un alimento de consumo directo en Bolivia sino que se exporta más del 80% de la producción y el resto es transformado en aceite y utilizado como alimento balanceado para animales.

Mientras paradójicamente aumenta la cantidad de producción y exportación de cultivos industriales o *flex crops*, las importaciones de alimentos aumentan de forma alarmante, lo que indica que las inversiones en la agricultura no están dirigidas a generar seguridad alimentaria. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en el año 2005 la importación de alimentos fue por un valor de \$us 135 millones y en los primeros tres meses de 2014 ya se registra un valor de 148,67 millones de dólares¹¹ por el mismo concepto.

Gráfico 3. Bolivia: producción nacional en el sector agropecuario



Fuente: PROBIOMA.

(*) Incluye arroz, cebada en grano, maíz, sorgo en grano, trigo, café, cacao, uva, caña de azúcar, girasol, maní, sésamo y soya.

6

Administración de la tenencia

Resumen de las DV

En esta parte se aborda la gobernanza de la administración de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en relación con el registro de los derechos de tenencia, la valoración, la tributación, el ordenamiento reglamentado del territorio, la solución de controversias sobre la tenencia y los asuntos transfronterizos.

Según las DV, los Estados deberían poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos, entre ellos los de titularidad pública, privada y de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia, y para facilitar el funcionamiento de las sociedades locales y de los mercados.

Sobre la solución de controversias, las DV proponen que los Estados proporcionen acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia, incluidos los medios alternativos para dichas soluciones (21.1). Dentro de la parte 6, las Directrices sugieren que todas las partes involucradas deberían tomar iniciativas a eliminar las cuestiones de tenencia de la tierra como causa de conflicto (25.1) y aportar a resolver pacíficamente los conflictos (25.3). Resalta que la información sobre los derechos de tenencia y sobre sus usos no autorizados debería ser divulgada a todas las personas afectadas (25.4).

a. Institucionalidad agraria

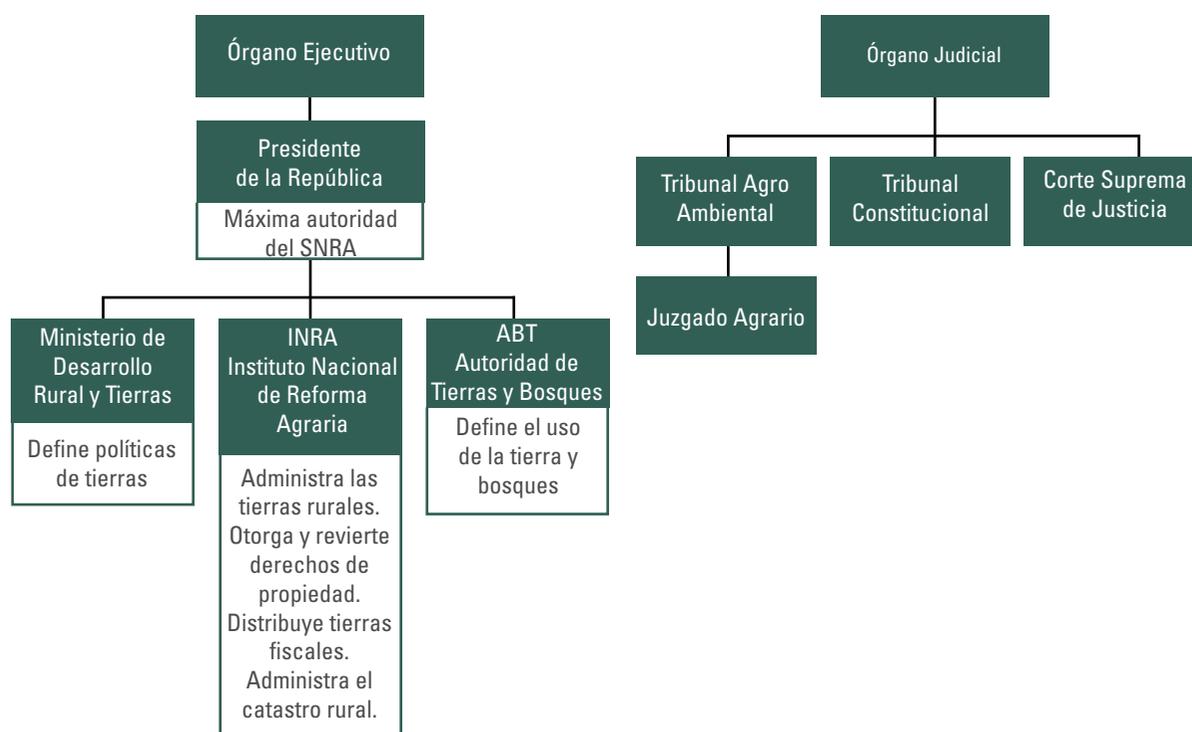
La administración de la tenencia de la tierra está relacionada con el funcionamiento y la estructura de la institucionalidad agraria que, en Bolivia, se crea a partir de la Ley INRA (1996), aunque sufrió modificaciones con la nueva CPE de 2009. Básicamente está conformada por las siguientes instituciones:

El Servicio Nacional de Reforma Agraria (SNRA) que tiene como máxima autoridad al Presidente del Estado Plurinacional, de quien dependen tres instituciones encargadas del tema de tierras y bosques: el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras; el INRA como “el organismo responsable de planificar, ejecutar y consolidar el proceso de reforma agraria en el país” (Ley INRA, art. 6); la ABT (Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierra).

Además está la Judicatura Agraria, establecida en 1996 como el organismo encargado de la administración de justicia de forma independiente del poder político y del Órgano Ejecutivo (hasta entonces Ministerio de Asuntos Campesinos), la que tiene carácter de una instancia especializada en cuanto a normas y principios que debe aplicar manteniendo su independencia en relación a la justicia ordinaria. Sus decisiones solo son revisadas por el Tribunal Constitucional Plurinacional. La Judicatura Agraria nació como “el órgano de administración de justicia agraria con jurisdicción y competencia para la resolución de los conflictos emergentes de la posesión, derecho de propiedad y actividad agraria, así como de la actividad forestal y de uso y aprovechamiento de aguas y otras que le señala la Ley” (Ley INRA, art. 30).

La Constitución Política del Estado también crea el Tribunal Agroambiental en lugar del Tribunal Agrario Nacional (TAN), “como el máximo tribunal especializado en materia agroambiental. Se rige en particular por los principios de función social, función económica social, integralidad, inmediatez sustentabilidad e interculturalidad” (CPE, art. 194) ampliando su jurisdicción y competencias.

Gráfico 4. La institucionalidad agraria



Todas las instituciones públicas que forman parte del Órgano Ejecutivo tienen la responsabilidad de impulsar el proceso agrario y el Tribunal Agro Ambiental, que forma parte del Órgano Judicial, tiene la función de brindar seguridad jurídica en los conflictos de derechos entre particulares o de estos con el Estado.

El principal mandato de la Ley INRA es el saneamiento y titulación de las tierras como acción estratégica más importante (como se aprecia en el gráfico) con el propósito, por un lado, de regularizar el derecho propietario agrario y, por otro, de recuperar tierras fiscales para su distribución y redistribución entre los sectores indígenas, originarios y campesinos sin tierra o con poca tierra.

Cuadro comparativo de la administración de la tierra

Directrices y competencias en la administración de la tenencia de la tierra	
<i>DIRECTRICES VOLUNTARIAS /FAO Parte 5</i>	<i>Atribuciones del INRA (Artículo 18 Ley INRA)</i>
<p>17.1. Los Estados deberían poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos...</p> <p>17.2. Los Estados deberían proporcionar sistemas de registro adecuados para sus circunstancias particulares...</p> <p>17.3. Los Estados deberían tratar de garantizar que todos puedan registrar sus derechos de tenencia y obtener información sin discriminación...</p> <p>17.4. Con el fin de reducir los costos y abreviar los plazos de realización de sus servicios, los organismos de ejecución deberían adoptar procedimientos simplificados y una tecnología adecuada a las condiciones locales... los registros de tenencia deberían estar a disposición de las entidades estatales y gobiernos locales.</p> <p>17.5 Los Estados deberían asegurar que la información sobre los derechos de tenencia pueda ser fácilmente consultada por todos, pero con restricciones de privacidad...</p>	<p>1. Dirigir, coordinar y ejecutar políticas, planes y programas de distribución, reagrupamiento y redistribución de tierra...</p> <p>2. Proponer, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas y los programas de asentamientos humanos...</p> <p>3. Emitir y distribuir títulos, en nombre de la autoridad máxima del Servicio Nacional de Reforma Agraria ...</p> <p>4. Emitir disposiciones técnicas para la ejecución del catastro rústico legal de la propiedad agraria, coordinar su ejecución con los municipios y otras entidades públicas y privadas.</p> <p>5. Determinar la ubicación y extensión de las tierras fiscales disponibles,</p> <p>6. Expropiar fondos agrarios de oficio o a solicitud de parte, por causa de utilidad pública en los términos establecidos en esta Ley.</p> <p>7. Revertir tierras de oficio o a denuncia de...</p> <p>10. Actualizar y mantener un registro sobre tierras distribuidas, sus beneficiarios y la disponibilidad de tierras fiscales. Esta información tendrá carácter público;</p>

Sistema de seguimiento. En los procesos de regularización del derecho de propiedad se busca legalidad, transparencia y el uso efectivo de la tierra, para eso se necesita utilizar datos relacionados a la tierra y la tenencia de la misma. Esto para facilitar los distintos pasos de los procesos de saneamiento, reversión, dotación, y otros así como para generar transparencia y confianza en los resultados del proceso. Es evidente la ausencia de un sistema de seguimiento y evaluación estructurado, que permita el seguimiento y control de cada uno de los trámites de saneamiento. Esta carencia también impide un control y evaluación de la eficacia, eficiencia y de los costos de sus operaciones y el grado de satisfacción de los grupos sociales involucrados.

Administración de la información sobre la propiedad. Las DV señalan que *“Los Estados deberían poner en marcha unos sistemas (tales como el registro, el catastro y los sistemas de licencias) para registrar los derechos individuales y colectivos de tenencia con la finalidad de aumentar la seguridad de tales derechos...”* (17.1). Se entiende que un catastro es un sistema de documentación e información que abarca: i) la descripción física, geográfica, de las parcelas con sus respectivas áreas georreferenciadas; ii) la información legal sobre el predio, extensión, propietario, colindancias, etc.; iii) la información de carácter económico sobre el predio que sirva de base tanto para fines impositivos como para garantías hipotecarias. La función principal de un catastro es de servir como almacén de datos, confiable, siempre actual, y abierta para el uso multifinanciar.

El catastro es un instrumento indispensable para garantizar la seguridad jurídica y tenencia de la tierra a largo plazo. Por lo general, se considera que la existencia de un buen sistema de catastro/registro, con sus datos alfanuméricos y gráficos, brinde una variedad de beneficios, tales como:

- Otorgar la seguridad de la tenencia de la tierra
- Prevenir posibles conflictos sobre la tierra
- Facilitar el aseguramiento de las inversiones en los bienes inmuebles
- Apoyar el manejo de reformas agrarias
- Proporcionar información básica para la planificación y monitoreo del uso sostenible de recursos naturales
- Brindar información básica para la tributación respecto a la tierra e inmuebles

En Bolivia el registro de la propiedad se realiza en el Registro de Derechos Reales, instancia dependiente del Órgano Judicial, en el que se inscriben los derechos de propiedad en general, transferencias, gravámenes e hipotecas. Sin embargo, su sistema de registro es simplemente literal, no está acompañado de la parte gráfica que requiere un catastro, es decir, existe un vacío para el registro de las propiedades de tipo agrario, debido, en parte, porque el catastro urbano es responsabilidad de cada Gobierno Municipal y el catastro rural es atribución del INRA. Sin embargo, no hay normas generales y estándares unificados para todos los catastros

que existen en el país, pese al mandato legal existente¹². La institución Derechos Reales juega un papel importante en garantizar la seguridad de la tenencia de la tierra y se ha constituido en el último eslabón en la cadena del proceso de saneamiento, además, los procedimientos son morosos y complejos para la inscripción de los títulos de propiedad.

Pese a que el proceso de titulación comenzó hace más de 17 años, no existe un catastro rural actualizado. El INRA no transfirió bases de datos catastrales a ningún municipio del país. Sobre este punto, las DV se constituyen en un instrumento de exigibilidad e impulso a este proceso porque señalan que *“con el propósito de mejorar los servicios y de facilitar el acceso del público a la información, los registros de tenencia deberían estar a disposición de las entidades estatales y gobiernos locales. La información debería distribuirse de acuerdo con estándares normas nacionales e incluir datos desglosados sobre los derechos de tenencia”* (17.4).

Tampoco existe la posibilidad para que los propietarios, organizaciones de productores, centros de investigación, instituciones públicas o privadas puedan acceder a la información existente, como lo recomienda la DV 17.5 que textualmente señala: *“Los Estados deberían asegurar que la información sobre los derechos de tenencia pueda ser fácilmente consultada por todos, pero con restricciones de privacidad”*.

Actualización de la información catastral. El catastro es dinámico y necesita permanente mantenimiento y actualización, de lo contrario se corre el riesgo de que pierda su valor y su funcionalidad, por tanto, deja de ser confiable. Todavía no se introduce una metodología eficaz de mantenimiento y actualización de la información catastral establecida para preservar el valor de la gran inversión en la información existente a favor de los propietarios y la sociedad entera. Los derechos propietarios de las tierras saneadas desde hace quince años, no han sido actualizados, con lo que el futuro catastro quedará inexorablemente desactualizado y este es un problema mayúsculo que requiere de urgente atención del Estado Plurinacional (Lantmateriet 2007).

La necesidad de un catastro único para uso multifinalitario, que garantice la intercomunicación e integración de información básica en todo el país todavía no se prevé en Bolivia. Con el saneamiento de la propiedad agraria se está estableciendo información básica de gran valor, sin embargo, todavía falta mucho para llegar a información catastral unificada, confiable y sostenible. Existen muchas deficiencias en lo institucional, lo normativo y lo técnico. También en la coordinación entre instituciones (INRA, DRR y las municipalidades) que comparten

12 Disposición final segunda de la Ley 3545 (2006) *“(Transferencia de la Propiedad Agraria y Mantenimiento de la Información Catastral). 1. A los efectos de mantenimiento y actualización de la información catastral y de la propiedad agraria, toda transferencia de predios agrarios deberá ser registrada, sin más trámite y sin costo, en el Instituto Nacional de Reforma Agraria, como un requisito de forma para su validez e inscripción en el Registro de Derechos Reales. El Reglamento de esta Ley establecerá el procedimiento respectivo. II. El Instituto Nacional de Reforma Agraria coordinará con los municipios los procedimientos necesarios para el mantenimiento y la actualización de la información catastral. III. Se crea una sola base de datos oficial geo espacial, bajo responsabilidad del Viceministerio de Tierras, que integre los sistemas de información geográfica del Instituto Nacional de Reforma Agraria, Superintendencia Agraria, Superintendencia Forestal, Servicio Nacional de Áreas Protegidas, Instituto Nacional de Estadística y otras instancias del Estado. Cada entidad es responsable de la actualización de las bases de datos en el ámbito de sus competencias”*.

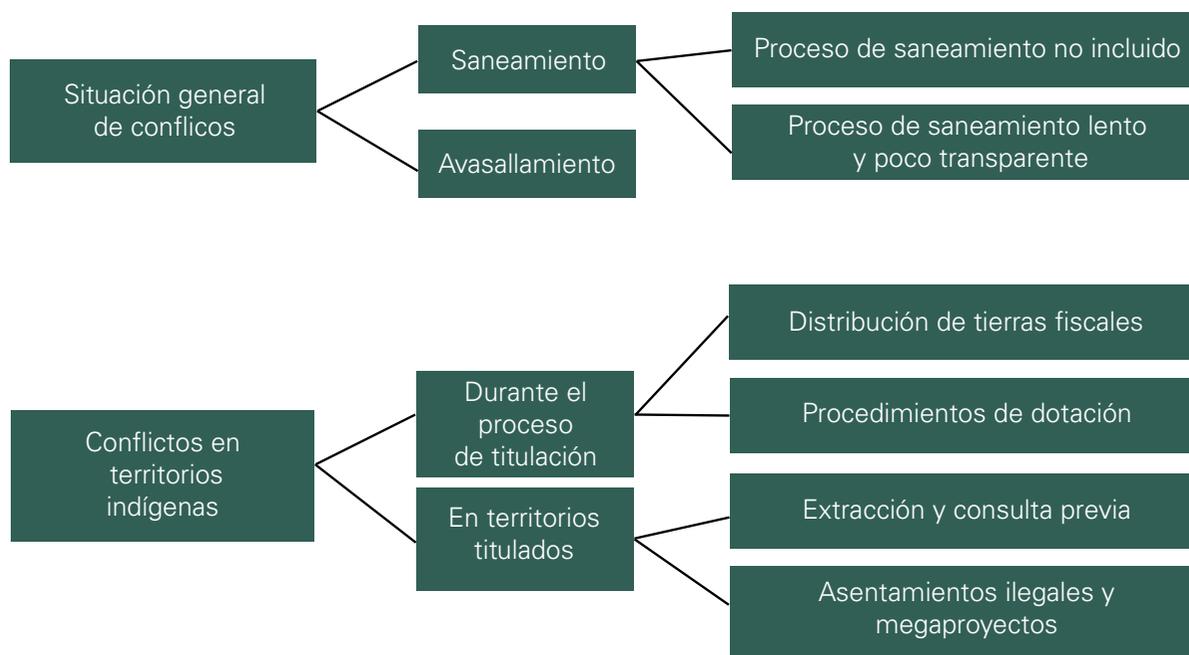
estas competencias. En este sentido, las DV se constituyen en un referente importante sobre el cual se pueden construir niveles de acuerdos, definiendo marcos legislativos y técnicos adecuados.

b. Solución de controversias sobre derechos de tenencia

Situación de conflictos de tenencia de la tierra en Bolivia. Durante el año 2013 se produjeron diferentes escenarios de conflictos relacionados a la tenencia de tierra y territorio. El Sistema de Información de Conflictos Sociales (SICS) de la Defensoría del Pueblo de Bolivia reporta conflictos relacionados a tierra y territorio en segundo lugar del total de casos de conflictos reportados en 2013¹³. Estos se relacionan, por un lado, a un proceso deficiente de saneamiento de tierras porque este proceso no pudo concluirse en el plazo establecido (hasta octubre de 2013) y se prolongó por cuatro años más (hasta octubre de 2017) para terminar de sanear el 35% de la tierra restante. Esta situación deja grandes extensiones de tierras sin claridad de derechos propietarios.

El proceso de saneamiento también muestra deficiencias en cuanto al tiempo y la transparencia lo que propicia conflictos por avasallamientos y luchas políticas. Los conflictos de tierra más frecuentes, según la Defensoría del Pueblo en concordancia con el Monitoreo de Conflictos de TIERRA, se generan por avasallamientos de tierras y en territorios indígenas.

Gráfico 5: Conflictos por tierra en Bolivia



13 <http://www.eldeber.com.bo/la-cao-denuncia-toma-ilegal-de-85-predios-productivos/130522215542>; <http://www.paginasiete.bo/economia/2013/10/4/identifican-predios-avasallados-santa-cruz-2232.html>.

Avasallamientos de tierras. Los avasallamientos de tierra ocurren principalmente en las zonas de ampliación de frontera agrícola y producción agrícola y ganadera al norte y este de la ciudad de Santa Cruz. Las informaciones oficiales hablan de 66 a 85 tomas de tierras en nueve provincias del departamento de Santa Cruz durante 2013, lo que generó alrededor de 50.000 hectáreas de tierras tomadas ilegalmente¹⁴.

En general, los casos observados tienen las siguientes características destacables:

- Entre los años 2000 y 2006 fue el Movimiento Sin Tierra el que ocupaba tierras – habitualmente grandes propiedades que estaban cuestionadas por su legalidad y legitimidad del derecho propietario– con el fin de exigir fondos al Estado para personas que no contaban con ese recurso.
- Las tomas actuales de tierras se realizan por grupos diferentes, con objetivos diversos. Algunas tomas de tierra se realizan con el fin de obtener un espacio para vivir y trabajar, pero también se identificaron otras que obedecen a estrategias de extorsión y medio para recibir recursos financieros.
- Las tomas de tierra aumentaron tanto en frecuencia como en grado de afectación. Los primeros casos reportados se encontraban en tierras fiscales o no saneadas, de allí pasaron a avasallamientos en tierras habitadas y en proceso de saneamiento y últimamente se registraron tomas en predios de producción agrícola (soya, maíz) y áreas ganaderas.
- Las tomas de tierras muestran un nivel de organización superior y son parte de una red estratégica.
- El sistema de justicia tiene dificultades para encarar el problema y reacciona de manera lenta. La ejecución de los órdenes de desalojo se realiza de manera tardía y eventual.
- La situación ha llevado al gobierno y a las organizaciones de productores a concertar una “Ley contra Avasallamiento y Tráfico de Tierras¹⁵”

Conflictos en territorios indígenas. Existen varios conflictos directamente relacionados a territorios indígenas, por un lado, surgen durante el proceso de titulación, se dan con empresarios ganaderos, forestales y en menor proporción con productores agrícolas. En los territorios ya titulados, los conflictos se generan por el ingreso de megaproyectos (minería, hidrocarburos, carreteras, represas) sin consulta previa a los pueblos indígenas y por los asentamientos ilegales de campesinos provenientes de tierras altas, que además de la lucha por la tierra reflejan diferentes visiones de desarrollo. Por un lado, la tierra para trabajar en una visión productiva y, por otro, el territorio como espacio de vida (Stosch 2014).

14 <http://www.eldeber.com.bo/la-cao-denuncia-toma-ilegal-de-85-predios-productivos/130522215542>; <http://www.paginasiete.bo/economia/2013/10/4/identifican-predios-avasallados-santa-cruz-2232.html>

15 Ley 477 contra el avasallamiento y tráfico de tierras, 30 de diciembre de 2013.

Patrones de conflictos frecuentes en 2013. Se pueden identificar los siguientes casos:

- Conflictos que surgen durante el proceso de titulación de territorios indígenas. Una investigación realizada por la Defensoría del Pueblo en Bolivia sobre el *“Estado de Situación del Ejercicio del Derecho a la Tierra y al Territorio por parte de las Familias Guaraníes en el Municipio de Caraparí”*, muestra vulneraciones de los derechos de pueblos indígenas guaraníes durante la dotación de Tierras Comunales Indígenas (TCO). Según el informe, las familias Guaraníes de Caraparí no recibieron ni el 1% de las tierras que demandaron al Estado. Otra investigación sobre tres comunidades en San Ignacio de Velasco, muestra que una demanda de dotación de tierras comunales indígenas tardó 10 años en ser titulada (50 hectáreas por familia), mientras que tres comunidades del Movimiento Sin Tierra fueron tituladas en dos años para beneficiar con 338 hectáreas de tierra a cada familia.
- Conflictos que surgen en Territorios Indígenas ya titulados. La ofertas electorales de “distribución de tierras” a las comunidades interculturales (colonos provenientes de la región andina), a los pueblos indígenas y a los bolivianos que viven en el exterior (Argentina, Chile y Perú) están aumentando las expectativas por el acceso a tierras y la presión sobre la tierra. Sin embargo y dado que el Estado no dispone de suficientes tierras fiscales para la redistribución, como solución permiten y en algunos casos autorizan nuevos asentamientos humanos en tierras fiscales que son mayoritariamente de uso forestal, en áreas protegidas e incluso en territorios indígenas.
- Conflictos debido al aumento de actividades hidrocarburíferas y mineras. Esto es evidente ya que el 80% de las exportaciones nacionales están constituidas por hidrocarburos (gas y derivados) y minerales (Instituto Boliviano de Comercio Exterior-IBCE 2014). En mayo de 2013, durante el III Congreso Internacional Gas y Petróleo, el vicepresidente Álvaro García Linera anunció que YPFB ingresará a parques nacionales para explorar y explotar recursos hidrocarburíferos. Actualmente, la mitad de los parques nacionales está afectada por concesiones petroleras que se extienden sobre el 17,9% de la superficie de los Parques Nacionales¹⁶. Más de la mitad de los Parques Nacionales de Bolivia (12 de 22) es hábitat de los pueblos indígenas, es decir, las actividades de exploración y explotación afectan directamente a la población indígena. Según la CPE, estas actividades extractivas están sujetas a la consulta previa obligatoria¹⁷, sin embargo, el proceso conlleva una serie de conflictos entre empresas petroleras, el Estado boliviano y pueblos indígenas (Schilling-Vacaflor 2013). Algunos de los ejemplos más destacados son: i) Territorio Indígena Guaraní Tacovo Mora (2013), donde existen conflictos por el incumplimiento de los acuerdos de la consulta previa, ii) Lliquimuni -TCO Mosestén (2012-2013), donde el proceso de exploración sísmica en el territorio Mosestén generó conflictos en el proceso de consulta previa que incluso condujeron a la división de la organización indígena por falta de transparencia e información (LIDEMA, 2012), iii) Alto Parapetí-Aguaragüe (2012), donde el pueblo guaraní de Alto Parapetí exigió la paralización de las actividades hidrocarburíferas dentro de su territorio debido a las afectaciones ecológicas.

¹⁶ Informe CEDIB, 4 de junio 2013.

¹⁷ Constitución Política del Estado, art. 30 II – 15.

- En el marco de la política extractiva del gobierno y la realización de la “Agenda Patriótica del Bicentenario 2025”, no solamente se piensa en la generación masiva de ingresos mediante explotación de hidrocarburos, los proyectos económicos incluyen también el mejoramiento de la infraestructura y ampliación de la frontera agrícola generando impactos fuertes para los territorios indígenas. En este marco, surgieron numerosos conflictos en los últimos años, el más destacable es el que se dio en el Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS)¹⁸.

Amenazas por agroindustriales y colonizadores a los territorios indígenas. Aunque una gran parte de los territorios indígenas de tierras bajas marcan el límite de la frontera agrícola, por otro lado, los mecanismos de la acumulación originaria del capital generan presión permanente sobre estos territorios, tanto a través de empresas agropecuarias como por parte de campesinos migrantes de la región andina.

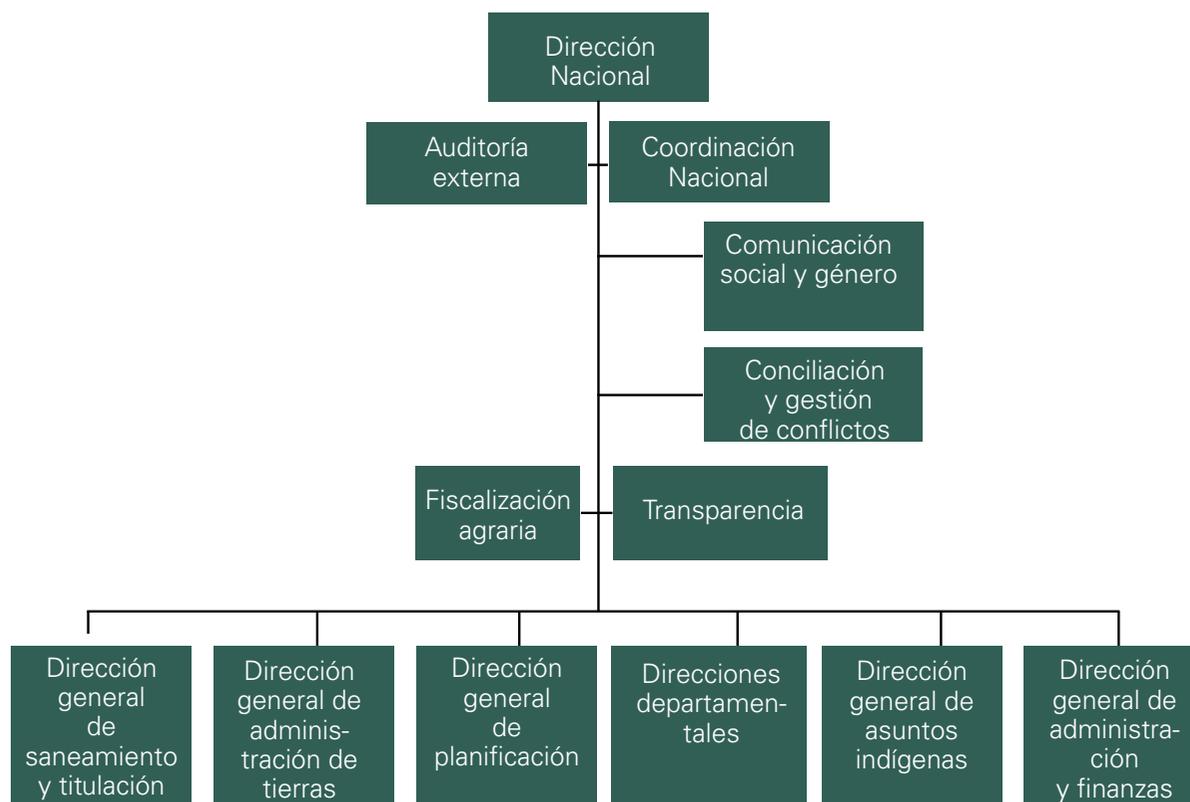
Procedimientos e instancias para resolver conflictos de tenencia de tierra. Al menos se identifican tres instancias de resolución de conflictos: i) La Judicatura Agraria¹⁹, cuyas competencias y jurisdicción fueron ampliadas por la CPE como Tribunal Agroambiental (art. 194). La existencia de una justicia agroambiental, especializada e independiente, es un paso importante que está ligada a la aplicación de las DV ya que permite proporcionar acceso a la justicia por medio de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes. Sin embargo, es aún dudoso que sea un medio de solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias. ii) Conciliación vía administrativa, la ley reconoce que existen conflictos en relación a la propiedad, la posesión y derechos expectaticios sobre el acceso a tierras y es responsabilidad del Estado garantizar la paz social. Por eso, le asigna al INRA atribuciones de intervenir en los casos de conflictos agrarios. La competencia de esta instancia en cuanto a conflictos está descrita como sigue: *“promover la conciliación de conflictos emergentes de la posesión y del derecho de propiedad agraria”*²⁰. Este punto es totalmente compatible con el planteamiento de las DV de *“proporcionar acceso, por conducto de órganos judiciales y administrativos imparciales y competentes, a medios que permitan dar solución oportuna, asequible y eficaz a las controversias sobre los derechos de tenencia (21.1) o reconocer competencias a los organismos de ejecución (INRA) a fin de solucionar aquellas controversias sobre las que estos últimos tengan competencia técnica (21.4).* iii) Unidad de Conciliación y gestión de conflictos del INRA, es una instancia especializada con que cuenta el INRA desde 2004 para la conciliación y gestión de conflictos (ver organigrama abajo).

¹⁸ La construcción de una carretera por medio del Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore (TIPNIS) generó un conflicto entre los habitantes indígenas del territorio, los colonizadores productores de coca de la parte sur del Parque y el gobierno nacional. Las principales demandas estaban dirigidas a la paralización de la construcción de la carretera y la exigencia de la consulta previa. Las demandas fueron presentadas en diversas movilizaciones y la octava y novena marchas indígenas desde Trinidad hasta la ciudad de La Paz.

¹⁹ Ley 3545, art. 17.

²⁰ Ley 1715, art. 18 (Atribuciones).

Gráfico 6: Organigrama del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA)



Análisis sobre la implementación y cumplimiento de las DV con relación a conflictos de tenencia de tierra

Las leyes vigentes en Bolivia muestran avances que serían compatibles con el cumplimiento de las directrices voluntarias, específicamente en la definición de competencias para la resolución de conflictos de tierras y existencia de una unidad de conciliación y gestión de conflictos en el INRA. Sin embargo, las capacidades son limitadas para tratar los numerosos conflictos, ello provoca que el manejo de conflictos se realice bajo procedimientos y mecanismos extraoficiales, particularmente en zonas alejadas y marginadas. Eso implica que las soluciones están influenciadas por el uso del poder público (jueces, policías, desalojos), marginando a los sectores débiles y sin garantías de respeto a derechos legítimos de tenencia de tierra.

El proceso de saneamiento como aporte a la eliminación de las causas para conflictos de tenencia de tierras está avanzando de manera lenta y poco transparente. El acceso a la información relacionada a propiedad y tenencia de tierra es muy restringido. Los procesos de saneamiento, titulación y dotaciones de tierra ocurren en un margen poco transparente dejando en la población una sensación de inseguridad jurídica y manejo político de la repartición de la tierra.

En los conflictos de avasallamiento de los territorios de los pueblos indígenas, se observa la indiferencia del INRA y del Estado en general. Esta actitud política contradice a la Constitución Política del Estado, el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, entre otras disposiciones legales e instrumentos jurídicos internacionales sobre los derechos de los pueblos indígenas. También contradice el postulado de las DV en el sentido de que *“los Estados deberían asegurar que todas las actuaciones sean coherentes con obligaciones existentes en el marco del derecho nacional e internacional y teniendo debidamente en cuenta los compromisos voluntarios asumidos en virtud de los instrumentos internacionales y regionales aplicables”* (25.2).

7

Respuestas al cambio climático y a situaciones de emergencia

Resumen de las DV en relación al cambio climático

Las DV señalan que los Estados deberían velar porque se respeten y protejan los derechos legítimos de tenencia de la tierra, la pesca y los bosques de todos los individuos, las comunidades o pueblos que puedan verse afectados, con el fin de prevenir los efectos del cambio climático (23.1); preparar y aplicar estrategias y acciones en consulta y con la participación de todos aquellos, mujeres y hombres, que puedan verse desplazados con motivo del cambio climático (23.2). Las DV ponen especial énfasis a facilitar la participación, de acuerdo con los principios de consulta y participación, de todos los individuos, comunidades o pueblos que sean titulares de derechos legítimos de tenencia, en particular de los agricultores, los productores de alimentos en pequeña escala y las personas vulnerables y marginadas, en las negociaciones y la aplicación de programas de mitigación y adaptación (23.3).

61

Los efectos del cambio climático afectan a todos los productores rurales, tienen implicaciones en los ecosistemas, en los periodos de lluvia y sequía, en los ciclos de siembra y cosecha, en el tipo de producción que se realiza, etc. Frente a estos cambios, las capacidades de reacción y ajuste de los medios de vida son diferenciadas y regionalizadas. Particularmente la situación de los pueblos indígenas y las comunidades campesinas es la más preocupante, ya que estas poblaciones dependen de los recursos naturales para su subsistencia y a menudo viven en ecosistemas frágiles. Estas poblaciones se encuentran entre las más marginadas, empobrecidas y vulnerables y son las que tienen menor acceso a recursos para hacer frente a los efectos del cambio climático.

Cambios en ecosistemas

Los cambios en el clima tienen implicaciones en los ecosistemas y, por lo tanto, en los usos tradicionales de la tierra, el agua, el bosque y otros recursos naturales. Son implicaciones de importancia desde el punto de vista cultural y económico. Representan nuevas amenazas para sostener los medios de vida de las comunidades campesinas e indígenas. Los cambios en el clima erosionan la vida física y cultural de estos pueblos.

Aunque Bolivia mantiene un alto nivel de conservación de sus bosques y ecosistemas, los efectos del cambio climático son evidentes para la población rural. En la mayoría de los casos, son percibidos como fenómenos externos vinculados a problemas globales y no tanto como consecuencia de las acciones de la población local ni de la aplicación de políticas públicas nacionales. Esta manera, de percibir los cambios no alienta respuestas locales y nacionales orientadas a asumir mayor responsabilidad sobre las múltiples causas del cambio climático.

Política estatal con referencia a temas de cambio climático

El Estado boliviano tiene un agresivo discurso de defensa de la Madre Tierra y el “vivir bien”. En esa línea aprobó importantes disposiciones legales como la Ley 300, Ley de la Madre Tierra y Desarrollo Integral para Vivir Bien de 2012. Esta última plantea la eliminación de la concentración de la propiedad de la tierra o latifundio y otros componentes en manos de propietarios agrarios y empresas, y prohíbe la introducción, producción, uso, liberación al medio y comercialización de semillas genéticamente modificadas en el territorio nacional. En sus partes más sobresalientes, la nueva norma también crea la Defensoría del Sistema, un Fondo de Justicia Climática, que establece que las tierras fiscales deben distribuirse con preferencia a mujeres y pueblos indígenas, y ordena la regulación y control de la extranjerización en la propiedad, acceso y aprovechamiento de los componentes de la Madre Tierra.

En el momento de la promulgación, el Presidente Evo Morales dijo que la normativa permite la explotación de los recursos naturales sin causar daño al medio ambiente. Por su lado, el Vicepresidente Álvaro García Linera indicó: “Si hay que producir, hay que producir, si hay que sacar algún mineral hay que hacerlo, pero encontrando el equilibrio entre satisfacción de necesidades y cuidado de la Madre Tierra” (El Deber, 16 de octubre de 2012).

Además, la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025²¹ plantea que *“es nuestro desafío construir una economía plural y diversificada que recupere fortaleza y promueva todo nuestro potencial, iniciativas y capacidades, y respete plenamente los derechos de la madre tierra”*²². Y continúa que *“Bolivia al año 2025 será un país productor y transformador de alimentos, productor y exportador de energías eléctrica aprovechando plenamente su potencial hidroeléctrico...”*

En otras palabras, la Agenda Patriótica busca ampliar la frontera agrícola de tres millones de hectáreas (actualmente cultivadas) a trece millones. Esto significa ampliar la frontera agrícola cuatro veces, en un tiempo de 10 años y con la finalidad declarativa de garantizar la seguridad alimentaria de la población. “En julio del año 2013 el Vicepresidente del Estado anunció que –mediante un pacto entre el gobierno y la empresa privada del oriente– Bolivia ampliaría su frontera agrícola de las actuales tres millones de hectáreas a 13 millones de hectáreas el año 2025 para producir 40 millones de toneladas de alimentos, la mitad para consumo interno y la otra mitad para exportación al mundo” (El Deber, 21 de julio de 2013).

Si eso ocurre, la conversión de bosques en áreas de producción alimentaria conllevará una

21 Agenda programática estratégica propuesta por el Presidente Evo Morales, basada en 13 pilares.

22 Agenda Patriótica 2025. Directriz 6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista.

deforestación masiva. Desde ahora, Bolivia tiene una tasa de deforestación muy preocupante confirmada por un estudio de la Universidad de Maryland que define a Bolivia como uno de los seis países con mayor tasa de deforestación a nivel global. El promedio anual de deforestación en los últimos años ha sido de 300.000 hectáreas por año (según datos de la Autoridad de Fiscalización y Control Social de Bosques y Tierras, ABT), pero con la propuesta de ampliación de la frontera agrícola la deforestación anual promedio alcanzará a 1.000.000 de hectáreas.

Estas decisiones y planes de expansión del agro capitalista son contrarias a la posición oficial del gobierno boliviano en los eventos internacionales. El año 2008, en su carta a la Cumbre de Poznan-Polonia, el Presidente Morales señalaba que “el cambio climático ha colocado a toda la humanidad frente a una gran disyuntiva: continuar por el camino del capitalismo y la muerte, o emprender el camino de la armonía con la naturaleza y el respeto a la vida [...]”²³. Es decir, lo que vemos es que las buenas intenciones y los discursos del gobierno de Bolivia no han sido suficientes para detener una dinámica económica extractivista. Por otro lado, no existen esfuerzos suficientes en desarrollar medidas dirigidas a la mitigación y/o la adaptación al cambio climático que involucren costos monetarios, políticos y de otra índole (Martínez y Fernández 2009, 363).

En suma, Bolivia tiene una posición política clara en relación a los derechos sobre la tierra y los recursos forestales, lo que es un avance para identificar medidas y políticas destinadas a la mitigación o adaptación al cambio climático, pero esta postura no tiene correlación con la práctica.

23 Extractos de la Carta del presidente Evo Morales, Poznan-Polonia, noviembre de 2008.

Conclusiones

La aplicación de las DV de la FAO representa la posibilidad de llevar a la práctica la voluntad del Estado, sociedad civil y sector privado, por responder a las fuerzas globales que están reconfigurando las recientes dinámicas y transformaciones agrarias que ocurren en Bolivia. Entonces, cualquier proceso para iniciar actividades de aplicación de las DV requiere tomar en cuenta los siguientes elementos de carácter general.

1. El crecimiento de la población mundial, la globalización de los mercados y la conversión de productos agrícolas en biocombustibles son algunos de los fenómenos que impulsaron el incremento de las inversiones a gran escala en la tierra, fenómeno de características mundiales que tiene repercusiones en Bolivia. En los últimos años, se presencia una creciente presión sobre la tierra, se están convirtiendo tierras forestales en agrícolas; tierras de comunidades indígenas y campesinas en sociedades comerciales; áreas tradicionales de producción de alimentos para el mercado local convertidas en productoras de commodities y flex crops para el mercado global. También están en curso conversiones masivas de tierras agrícolas, tierras protegidas y territorios indígenas en espacios donde se ejecutan proyectos de infraestructura, se amplían plantaciones de monocultivo y se establecen nuevos asentamientos humanos. Las industrias extractivas de gran escala como la minería, contribuyen a la masiva destrucción de diversos recursos naturales.
2. Esta dinámica económica sin control, constituye una amenaza para la conservación ambiental, la sostenibilidad de los recursos naturales y la sobrevivencia de los grupos sociales marginados, en particular de los pueblos indígenas y otros propietarios consuetudinarios, las mujeres y las minorías étnicas cuyas tierras se rigen por derechos y procedimientos propios que, aunque están reconocidos por la legislación boliviana, el Estado carece de capacidad necesaria para hacer cumplir el mandato legal. Las comunidades indígenas sin relaciones estrechas con las dinámicas del mercado, son víctimas de la agresión del desarrollo que comprende la destrucción de recursos, desplazamientos forzados o migración debido a los intereses corporativos. Las comunidades sufren despojos, ya sea través de la ocupación ilegal de sus tierras o por medios legales y relaciones inequitativas como el alquiler o compra de sus tierras y recursos forestales.
3. Las deficiencias en la gobernanza de la tierra y los recursos naturales, junto con la falta de seguridad de la tenencia están generando mayores niveles de marginalidad, pobreza y

conflictos por el control de los recursos. Es decir, se están acentuando las contradicciones que emergen de la necesidad de alentar el crecimiento económico en el sector agrario y, a la vez, proteger el uso sostenible de los recursos y los derechos de las poblaciones campesinas e indígenas. La solución no consiste en impedir el desarrollo, dejar de explotar los recursos naturales o desalentar la inversión en el sector productivo. Tampoco las respuestas están en impedir la habilitación de nuevas tierras para la agricultura, sino en asegurar que esa expansión no implique que los costos sociales y ambientales sean mayores a los réditos económicos.

4. Las DV representan el punto de llegada de un debate difícil y complejo sobre los recursos naturales cuyo control se disputan distintas fuerzas y sectores. Reflejan también el logro de consensos de carácter global y con participación de una pluralidad de actores. También permiten a los gobiernos, sociedad civil y sector privado juzgar si las actuaciones que ellos se proponen llevar a cabo, o si las actuaciones de otros sujetos, constituyen prácticas aceptables. Toman en cuenta la legislación internacional, los convenios y acuerdos existentes, sobre derechos humanos, el uso sostenible de la tierra, los derechos de los pueblos indígenas y los principios de no discriminación. Las DV sitúan los derechos de tenencia en el contexto de los derechos humanos. Los derechos de tenencia son importantes para la realización de los derechos humanos tales como la alimentación, el trabajo, la vivienda, un nivel de vida adecuado para la salud y el bienestar, la identidad, la cultura y fundamentalmente la dignidad de las personas. La gobernanza responsable de la tenencia puede condicionar el goce de los derechos humanos.

Algunas pautas y reflexiones preliminares para el proceso de la aplicación de las DV serían:

5. Sobre los postulados, naturaleza y alcance de las DV. La postura general de promover la “gobernanza responsable” de la tierra para erradicar la pobreza y, a la vez, promover la “inversión responsable” en el sector agrario y rural implica que las directrices tienen dos facetas: protección de la tenencia de la tierra a favor de los campesinos pobres e indígenas y, por otro, regulación de las grandes inversiones que ejercen creciente presión por la tierra y exponen a un alto riesgo y vulnerabilidad los derechos de campesinos, indígenas y población rural desfavorecida. La implementación del principio de gobernanza responsable requiere un trabajo multisectorial con distintos actores y roles. Si bien las DV hacen responsables a todos, la tarea pendiente es identificar con claridad que el Estado debe impulsar la formación/consolidación de una institucionalidad orientada a garantizar un sistema de tenencia socialmente justo y competente en términos políticos, técnicos y jurídicos para controlar y regular la expansión del agronegocio. Los principales grupos en situación de vulnerabilidad deberían enmarcar la discusión y formación de sus agendas en temas de tierra y territorio dentro de los postulados de las DV. Las empresas de agronegocio deberían asegurarse de implementar políticas y acciones para no violar los derechos de las poblaciones campesinas e indígenas, respetar la consulta previa y evitar transacciones de tierras que empeoran la situación de las comunidades pobres. Respecto a las “inversiones responsables”, en Bolivia no existen regulaciones específicas y los proyectos de leyes aún no tienen un desarrollo sólido. Este punto, probablemente,

sea el más importante y relevante de las DV para atenuar y controlar la indiscriminada expansión de mercados de tierras que no tienen registro ni control estatal. Las DV son un marco de referencia para impulsar **mecanismos de regulación** del mercado que impidan procesos de apropiación de tierras fiscales, legalización y legitimización de grandes propiedades y prácticas de despojo de tierras comunitarias y de pequeños propietarios.

- 6. Sobre el reconocimiento jurídico de la tenencia de la tierra.** En Bolivia, el reconocimiento jurídico de la tierra tiene resultados destacables a partir de la aplicación de la ley de tierras desde 1996. Sin embargo, existen varias evidencias que el reconocimiento jurídico por sí solo es insuficiente debido a que tales derechos no resultan efectivos y no se ejercen debido a que el problema de fondo son persistentes relaciones de poder asimétricas dentro de la sociedad agraria y dentro del Estado. Las instituciones estatales son permeables a la influencia, la cooptación, la corrupción y sus acciones están a menudo mediadas por cálculos políticos y electorales. También hemos visto que los conflictos por la tierra surgen por sobreposiciones de derechos agrarios, forestales, derechos jurisdiccionales y políticos de los pueblos indígenas. Tenemos marcos legales sectoriales aún segmentados en visiones agraristas y ambientalistas. En otras palabras, las normativas bolivianas que respaldan la tenencia de la tierra, no reconocen que esta es multidimensional por su importancia económica, social, política y cultural/simbólica.

La propiedad de la tierra deber ser vista en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales. Por ejemplo, la tenencia de la tierra y el aprovechamiento de los recursos del bosque conciernen al conjunto del territorio de modo que los problemas emergentes no deberían encararse de forma aislada. Por eso, es importante fortalecer procesos, por ejemplo, de ordenamiento territorial y de gestión comunitaria. Este es un tema complejo, especialmente cuando se trata de normas consuetudinarias fuertes, con reconocimiento estatal de altos grados de autogestión a comunidades y pueblos indígenas. También es importante que la protección legal de la tierra requiere un mayor desarrollo debido a que en Bolivia priman dos tipos de propiedad: propiedad individual y propiedad colectiva. Al respecto, las DV no contienen referencias específicas de modo que la gestión y protección de derechos territoriales requiere mayor discusión especialmente para la seguridad jurídica de las TCO y propiedades comunitarias.

- 7. Sobre las transferencias y cambios de derechos.** Hemos explicado que en Bolivia las transacciones de tierras bajo la figura de mercado de tierras son cada vez de mayor importancia en cuanto a número de hectáreas, valor económico y como uno de los principales mecanismos de transferencia de derechos, no solo entre las grandes y medianas propiedades, sino también dentro de las unidades productivas de base campesina e indígena. Pero estas transacciones no están reguladas, controladas ni registradas por las instituciones públicas y las consecuencias tienen implicaciones de suma importancia dado que estas operaciones son procesos de apropiación de tierras fiscales, legalización y legitimización de grandes propiedades y prácticas cada vez más extendidas de despojo de las tierras de pequeños productores y comunidades indígenas. Especialmente las inversiones a gran escala vulneran los postulados de las DV de forma directa al comprar tierras o de forma indirecta al tomar control sobre la cadena de valor de

la agroindustria boliviana. Las respuestas iniciales dentro de la agenda de los movimientos campesinos apuntan a controlar la migración de extranjeros y adquisición de tierras por parte de ellos pero no aborda el problema de fondo que es la falta de control legal y exigencia de responsabilidad a las inversiones nacionales y transnacionales.

- 8. Sobre la consulta previa, libre e informada a los pueblos indígenas.** Este mecanismo de protección de los derechos humanos que garantiza los derechos de los pueblos indígenas, está tratado en las DV como uno de los instrumentos claves para exigir “inversiones responsables” a los grandes capitales privados o públicos que incursionan en el control de la tierra y recursos naturales. Sin embargo, y como se demostró, la consulta previa no garantiza procesos de negociación libres de las presiones que ejercen los grupos más poderosos sobre los pueblos y comunidades que están en situación de vulnerabilidad y minoría. Las consultas son procesos que se presentan en un contexto de relaciones desiguales de poder y no modifican sustancialmente las correlaciones de fuerzas preexistentes, sea entre comunidades frente a empresas privadas o comunidades frente a proyectos de inversión pública impulsados por el Estado. Una recomendación que se puede esbozar es que este mecanismo sigue siendo relevante pero para su fortalecimiento deberían extraerse lecciones de las experiencias de aplicación de consultas previas que existen en Bolivia.
- 9. Sobre el derecho a la tierra de las mujeres.** La legislación boliviana garantiza el derecho de las mujeres más o menos en los mismos términos que las DV, particularmente desde que se promueve la titulación en copropiedad a nombre de hombres y mujeres y con independencia del estado civil y marital. Uno de los resultados de este marco normativo es que el número de títulos en copropiedad está en aumento en detrimento del número de títulos que están solo a nombre de hombres. Sin embargo, los datos de titulación también muestran que los hombres siguen controlando las tierras más productivas y en mayor extensión que las mujeres. La tendencia del actual proceso agrario no garantiza una reducción significativa en la brecha de desigualdad en la tenencia en razón de género. De forma similar al derecho a la consulta, en este caso el reconocimiento legal no implica necesariamente el control efectivo de la tierra por parte de las mujeres para decidir cómo debe utilizarse y cómo manejar los beneficios que genera su usufructo. Este punto también muestra las limitaciones que tendría la aplicación de las DV solo en términos legales o aprobación de nuevas leyes y normativas.
- 10. Sobre la administración de la tierra.** Las CPE boliviana de 2009 introdujo un primer rediseño de la institucionalidad agraria que, en parte, responde a temas emergentes como la necesidad de transitar del enfoque agrarista hacia lo agroambiental o del carácter intervencionista del INRA (saneamiento de tierras) hacia la gestión del catastro de las tierras tituladas. En este marco, una de las tareas pendientes del Tribunal Agroambiental es encarar la renovación de la institucionalidad estatal encargada de administrar tierra, bosques, agua y demás recursos naturales. En ese sentido, las DV contribuyen con un marco general de referencia que podría activar y alimentar procesos de discusión entre las autoridades estatales, los gobiernos subnacionales, particularmente los pueblos indígenas

y comunidades campesinas. De alguna manera, estos temas están relacionados con la creación de mecanismos de publicidad y transparencia en los procesos de regulación de los derechos de propiedad de tierras, concesiones forestales, implementación del catastro rural multifinanciado y su paulatina transferencia a los gobiernos subnacionales. La participación de la sociedad civil requiere mecanismos y plataformas relacionados y a su vez autónomos del Estado, particularmente en lo que concierne a los pueblos indígenas que tienen reconocimiento legal de autogobierno, sin embargo, no cuentan con el apoyo de mecanismos de monitoreo u observatorios sobre territorios indígenas, presiones del mercado o conflictos y disputas por recursos naturales.

Para concluir, es preciso señalar que en Bolivia se requiere una mayor socialización e información sobre qué son las DV de la FAO y cuál podría ser su utilidad para la discusión de varios temas pendientes que están dentro de la agenda del Estado, sociedad civil, organizaciones de base y probablemente dentro de las preocupaciones de las empresas transnacionales que operan en los sectores más rentables pero que hasta ahora mantienen una presencia de bajo perfil.

Bibliografía

- Borras Jr, S., Franco, J., y Wang, C. (2003). The challenge of global governance of land grabbing: changing international agricultural context and competing political views and strategies. *Globalizations* 10 (1), 161-179.
- Borras, J., y Franco, J. C. (2010). Contemporary Discourses and Contestations around pro-poor Land policies and Land Governance (Discursos contemporáneos y disputas en torno a políticas agrarias favorables a los pobres y gobernanza de a tierra). *Journal of Agrarian Change*, 10, 1-32.
- Bromley, D. W. (1991). *Environment and Economy: property rights and public policy. (Economía Medioambiental: Los derechos de propiedad y las políticas públicas)*. Oxford, Basil Blackwell: Cambridge, MA.
- Castañón, E. (2012). Comunidades campesinas en territorio agroindustrial: Diferenciación social y seguridad alimentaria en el municipio de Cuatro Cañadas. En *Informe 2012: ¿Comer de nuestra tierra? Estudios de caso sobre tierra y producción de alimentos* (págs. 85-131). La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Chambers, R., y Conway, G. (1992). *Sustainable Rural Livelihoods: Practical Concepts for the 21st Century (Medios de vida rurales sostenibles: Conceptos prácticos para el siglo 21)*. Discussion Paper 296. Brighton, UK: Institute of Development Studies. : S/D.
- Colque, G. (2014). *Expansión de la frontera agrícola: Luchas por el control y apropiación de la tierra en el oriente boliviano*. La Paz: TIERRA.
- Colque, G., y Soria Galvarro, F. (2014). *Inclusión en contextos de exclusión. Acceso de las mujeres campesinas e indígenas a la tierra*. La Paz, Bolivia: TIERRA.
- Crespo, M. (2011). *El mito de la seguridad y soberanía alimentaria en Bolivia*. Santa Cruz, Bolivia: PROBIOMA.
- Defensoría del Pueblo. (s.f.). *Informe sobre DDHH 2013*. Obtenido de http://www.defensoria.gob.bo/archivos/INFORME_SOBRE_DDHH_2013_06121012.pdf.
- Estado Plurinacional de Bolivia. (marzo de 2014). *Agenda Patriótica del Bicentenario 2025*. Obtenido de <http://www.agenda2025.gob.bo/>
- FAO. (1974). *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma, Italia.
- FAO. (1983). *World Food Security: a Reappraisal of the Concepts and*. Roma: S/D.
- FAO. (1996). Declaración Mundial sobre la Seguridad Alimentaria. *Cumbre Mundial sobre la Alimentación*. Roma, Italia.

- FAO. (2005). *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2012). *Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (2013). *Food and Agriculture Organization*. Recuperado el 2 de abril de 2014, de Faostat: <http://faostat3.fao.org/faostat-gateway/go/to/home/S>
- FAO. (s.f.). *Agricultura familiar*. Recuperado el 2 de junio de 2014, de Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe: <http://www.fao.org/americas/perspectivas/agricultura-familiar/es/>
- FAO. (s/f). *La gobernanza de la tenencia. Haciendo realidad. Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional (Brochure)*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. (s.f.). *www.fao.org*. Obtenido de <http://www.fao.org/nr/tenure/voluntary-guideline/es>
- Foro para la Soberanía Alimentaria. (2007). *Declaración Final de Nyéléni-Mali*.
- Fundación TIERRA. (2010). *Informe 2009: Reconfigurando territorios. Reforma agraria, control territorial y gobiernos indígenas en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Fundación TIERRA. (2011). *Informe 2010: Territorios Indígena Originario Campesinos en Bolivia. Entre la Loma santa y la Pachamama*. La Paz: Fundación TIERRA.
- Gobierno de Bolivia. (2 de agosto de 1953). Decreto Ley 3464 (elevado a rango de Ley el 29 de octubre de 1956). *Ley de Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (17 de septiembre de 1990). Ley N° 1182. *Ley de Inversiones*. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (18 de octubre de 1996). Ley N° 1715. *Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (Ley INRA)*. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (28 de noviembre de 2006). Ley N° 3545. *Ley de Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria*. La Paz, Bolivia.
- Gobierno de Bolivia. (30 de diciembre de 2013). Ley N° 477. *Ley contra el avasallamiento y tráfico de tierras*. La Paz, Bolivia.
- Hernaiz, I., y Pacheco, D. (2001). *La Ley INRA en el espejo de la historia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- IBCE. (2014). Obtenido de Bolivia-exportaciones-diciembre-2013: http://ibce.org.bo/images/ibcecifras_documentos/
- INRA. (2006). *Memoria anual 2005*. La Paz, Bolivia: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (2006). *Plan Nacional de Saneamiento y Titulación*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- INRA. (enero de 2010). *Breve historia del reparto de tierras en Bolivia. De la titulación colonial a la Reconducción Comunitaria de la Reforma Agraria: certezas y proyecciones de la Ley de Reconducción Comunitaria en Bolivia*. Obtenido de <http://www.inra.gob.bo/InraPb/upload/BreveHistoria2010.pdf>
- INRA. (2010). *La tierra vuelve a manos indígenas y campesinas*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria.

- INRA. (2013). *Memoria anual 2012*. La Paz: Instituto Nacional de Reforma Agraria.
- Kraft, M., y Furlong, S. (2006). *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives* (2nd ed. ed.). Washington, DC.: CQ Press.
- Lantmateriet. (febrero 2007). *Asistencia técnica para el tema de tierra y territorio en Bolivia"* Informe final de consultoría realizada por Sven-Arne Matsson, José Albornoz, Alberto Borda y Alcides Vadillo. Bolivia: Dirección Nacional de Catastro e Información Geográfica de Suecia.
- León, I. (12 de 2011). *La soberanía alimentaria: una ética de vida*. Recuperado el 07 de 05 de 2014, de Fedaeaps - Fundación de Estudios, Acción y Participación Social: <http://www.fedaeaps.org/alternativas/la-soberania-alimentaria-una-etica>
- LIDEMA. (2012). Obtenido de <http://www.lidema.org.bo/documentosPIMA/INF%20COCOON%20NORTE%20DE%20LA%20PAZ%20%202012.pdf>
- Marques, H. (2013). Presencia brasilera en la cadena productiva de la soya en Bolivia. En CIPCA, *Memoria Segundo Foro Andino Amazónico de Desarrollo Rural* (págs. 60-64). La Paz: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado.
- Palmer, D., Ericaska, S., y Wehrmann, B. (2009). *Towards Improved Land Governance (Hacia una mejor gobernanza de la tierra)*. Tenencia de la tierra. S/D: FAO (Organización de las Naciones Unidas para la agricultura y alimentación).
- Roldan, R., y Sánchez, E. (1994). *Bases para la conformación de entidades territoriales indígenas*. Colombia: Departamento Nacional de Planeación.
- Schilling-Vacaflor, A. (2013). Prior Consultations in Plurinational Bolivia: Democracy, Rights and Real Life Experiences. *Latin American and Caribbean Ethnic Studies*, 8:2,, 202-220.
- Stavenhagen, R. (2008). *Los pueblos indígenas y sus derechos. Informes Temáticos del Relator Especial sobre la situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas del Consejo de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas*. (M. UNESCO, Ed.) Obtenido de <http://www.cinu.org.mx/prensa/especiales/2008/Indigenas/libro%20pdf/Libro%20Stavenhagen%20UNESCO.pdf>
- Stosch, K. (2014). *Indígenas y Campesinos en Alto Beni, diferentes visiones en torno a tierra, territorio y recursos naturales*. La Paz, Bolivia: TIERRA.
- Urioste, M. (2005). *Bolivia: la reforma agraria abandonada Valles y Altiplano*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M. (2011). *Concentración y extranjerización de la tierra en Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Urioste, M., Barragán, R., y Colque, G. (2007). *Los nietos de la reforma agraria. Tierra y comunidad en el altiplano de Bolivia*. La Paz, Bolivia: Fundación TIERRA.
- Viceministerio de Tierras. (2013). *Rendición pública de cuentas 2013*. La Paz.
- Weigelt, J., Beckh, C., Bose, P., Lobos A, I., y Schmidt, O. (2012). *Towards integrated governance of land and soil: Addressing challeges and moving ahead (Haci una gobernanza integrada de la tierra y el suelo: Referencia de la dificultades para seguir adelante)*. Informe temático. *Semana Global del Suelo*. Berlin, Germany: Institute for Advanced Sustainability Studies e.V. - IASS.
- Windfuhr, M., y Jonsén, J. (2005). *Soberanía Alimentaria. Hacia la democracia en sistemas alimentarios*. Bourton-on-Dunsmore, Rugby, Warwickshire,: FIAN-Internacional.

Las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto peruano

Investigadores

Laureano del Castillo Pinto, Director Ejecutivo de CEPES
Pedro José Castillo Castañeda, Responsable del Programa de Acceso a Recursos
Naturales

Lima, noviembre de 2014

Introducción

La gobernanza responsable de la tierra obedece en buena medida a la forma cómo los países definen y regulan la manera en que las personas, comunidades y otros actores sociales interactúan con el recurso tierra, y con aquellos otros recursos vinculados a ella como el agua, los bosques y los minerales.

La fuente de diferentes sistemas de tenencia de la tierra en un país multicultural como el Perú se encuentra en un conjunto de políticas y leyes escritas, pero también en un universo de costumbres, valores e instituciones que forman parte del país, dando lugar a una diversidad de formas y relaciones sobre la tierra que deben ser protegidas y difundidas por igual.

Ello plantea un gran reto por delante muy grande para un país como el Perú que tiene una apuesta desde hace varias décadas favorables a la promoción de actividades extractivas en desmedro de los titulares que tiene una relación especial con la tierra que va más allá de un bien económico y más bien como fuente que permite su desarrollo sociocultural.

En este documento se presentan “Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza Responsable de la Tenencia de la Tierra, la Pesca y los Bosques en el Contexto de la Seguridad Alimentaria y su Aplicabilidad en el Contexto Peruano”, encargado por Welthungerhilfe (Agro Acción Alemana), con el objetivo de hacer una lectura crítica de la aplicabilidad, viabilidad y pertinencia de las Directrices Voluntarias de la FAO, en el marco de un proceso de difusión del contenido de los aspectos relevantes de las mencionadas directrices voluntarias.

Las referidas Directrices Voluntarias (DV en adelante) fueron aprobadas en 2012 y representan una valiosa herramienta para la implementación de políticas públicas que ayudan a concretar de manera progresiva el derecho a una alimentación adecuada. Pese a no constituir un instrumento vinculante, ellas contienen principios y prácticas reconocidas a nivel internacional, basadas en derechos humanos reconocidos en diversos tratados.

En el documento se busca abordar de forma sistemática el contenido de las DV, mediante un análisis que intenta contrastar la realidad del agro, así como la producción y el consumo de alimentos con las políticas agrarias post Reforma Agraria puestas en práctica en el Perú en los últimos 25 años.

Este informe final contiene cuatro partes. La primera de ellas aborda el contenido de algunos derechos relacionados con la gobernanza de la tierra. Continúa con lo que en el Perú se conoce como agricultura familiar. La tercera parte desarrolla las Directrices y su relación con las políticas y normas vigentes en el Perú, que versan sobre la tierra y lo concerniente a ella. Finalmente, la cuarta parte contiene las conclusiones a las que la revisión de las primeras tres partes permite arribar. Se trata de destacar las limitaciones, pero también las posibilidades de impulsar algunos cambios en las políticas públicas que las Directrices pueden ayudar a apuntalar.

1

Marco conceptual

Para efectos del presente trabajo es necesario precisar el contenido de algunos conceptos claves para el acercamiento al texto mismo de las Directrices Voluntarias de la FAO, porque tienen relación con dichos conceptos. Así que esta parte del estudio se centrará en el contenido del derecho a la tierra, el derecho a la alimentación, la seguridad alimentaria, la soberanía alimentaria y la gobernanza de la tierra.

79

a. Derecho a la tierra

Aunque la defensa del derecho de propiedad goza de una larga tradición en el derecho occidental, desde hace un tiempo se está tomando conciencia en el ámbito internacional de la necesidad de promover el acceso a la tierra y de proteger los derechos de propiedad rural. En efecto, este derecho cobra tanta importancia en el mundo que existe consenso acerca de las serias trabas que pueden ocasionar para el desarrollo rural de las naciones una mala distribución e inseguridad en la tenencia de la tierra —es decir, una incorrecta administración—. Impedir un acceso equitativo a la tierra y a los beneficios de una tenencia segura puede contribuir de manera decisiva a la pobreza extrema, la dependencia, la inestabilidad social, además de conflictos y disturbios, migración rural, abandono de las tierras y otras muchas consecuencias negativas (FAO 2003).

No obstante, en la actualidad no existe ningún instrumento jurídico internacional o tratado que se ocupe específicamente sobre el reconocimiento y contenido del derecho de propiedad a la tierra. Este mecanismo sí ha sido desarrollado para los pueblos indígenas como un instrumento que sirve para la implementación del derecho a la alimentación, entre otros. Sin lugar a dudas, darle contenido a un derecho que se basa en un recurso natural de carácter finito y “que no se fabrica más”, como la tierra, es bastante complejo. En palabras del reconocido jurista peruano Guillermo Figallo:

[La tierra es un] recurso natural necesario para la fertilización, sustento y desarrollo biológicos de las especies vegetales que sirven de alimento a especies animales (incluidos los seres humanos) y que está conformado por determinada capa de la biósfera integrada por determinado suelo, subsuelo y sobresuelo que conforman un bien productivo que al ser identificado y

habilitado para la realización de actividades agrarias constituye un predio rústico susceptible de ser objeto de derecho de propiedad distinto de los predios urbanos que sirven de base física o sustento material de otras actividades humanas (Figallo 1996, 79-86).

Se distingue, entonces, que la tierra es un bien limitado y de naturaleza muy diferente a cualquier otra cosa que pueda ser reclamada o exigida; inclusive, su acceso podría considerarse como un derecho humano. Dadas las características expuestas, su ejercicio está relacionado con la sobrevivencia de un determinado grupo de personas, ya que son los pobladores rurales los que más la necesitan para mantener y preservar sus formas de vida.

El mayor reto consiste en hacer frente a la falta de defensa del derecho a un bien que es en principio limitado, que siempre estará en el mismo lugar y en la misma cantidad. La tierra, por definición, no se reproduce ni aumenta (salvo que se amplíe la frontera agrícola mediante la acción del hombre). Por el contrario, se incrementa la cantidad de personas que ven la necesidad de poseerla, pero la cantidad de tierra es la misma.

En la actualidad vemos que el derecho a la tierra tiene naturaleza similar, pero al mismo tiempo diferente, a lo que se entiende tradicionalmente como derecho de propiedad. Es similar al habitual derecho de propiedad, porque el propietario de la tierra tiene la facultad a usar, disfrutar, reivindicar y disponer de ella. Es diferente, porque tiene implicancias que van más allá de su clásica definición, ya que la tierra es un bien productivo que sirve para la vida y para la alimentación tanto de los animales como de las personas.

Esta diferencia se complica más en el caso de los derechos que tienen los pueblos indígenas sobre este recurso, pues el nivel de conexión que tienen sobre él va mucho más allá de un carácter patrimonial. A pesar de las dificultades es posible observar algunos mecanismos a nivel internacional que las personas –específicamente los pueblos indígenas– pueden usar para reivindicar su derecho a la tenencia de la tierra (FAO 2003)²⁴. Sin embargo, esos mecanismos son insuficientes si pensamos que existen otras personas, como los agricultores familiares, necesitados de derechos seguros sobre las tierras para desarrollar sus formas de vida y subsistencia. El problema sigue siendo cómo proteger este derecho y cómo garantizarlo, con la finalidad de que las personas que dependen del acceso y que requieren de seguridad sobre la tierra puedan satisfacer todas sus necesidades sin vivir en un estado de zozobra permanente, sin temor a que les sean arrebatadas para otros fines o actividades, y sin un mecanismo que les garantice un mínimo de respeto por ella.

Líneas arriba se menciona que el derecho a la tierra conlleva también importancia por su estrecha relación con la alimentación adecuada y el acceso al agua.

24 La tenencia es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuo o grupos, con respecto a la tierra. La tenencia de la tierra es una institución, es decir, un conjunto de normas inventadas por las sociedades para regular el comportamiento. Las reglas sobre tenencia definen de qué manera pueden asignarse dentro de las sociedades los derechos de propiedad de la tierra. Definen cómo se otorga el acceso a los derechos de utilizar, controlar y transferir la tierra, así como las pertinentes responsabilidades y limitaciones. En otras palabras, los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias (FAO 2003, 9).

Sobre su relación con el derecho a la alimentación adecuada, la Observación General N° 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas señala que este se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Este derecho está dirigido al individuo mismo y a toda su familia, es decir, no existe limitación en cuanto a su aplicación.

El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, afirma la mencionada Observación General, en forma estrecha o restrictiva, asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. Por ello, cualquier medida o política pública desde el Estado no solo debe considerar su atención con políticas asistencialistas de repartición de alimentos, sino que debe estar orientada más bien a asegurar y respetar derechos que se relacionen necesariamente con el de alimentación, como el acceso y respeto de la propiedad de las tierras.

Respecto a la relación entre el derecho a la tierra y el acceso al agua, destacamos el desarrollo que hace la Observación General N° 15, también del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, en el párrafo 3 de su introducción:

El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud y al derecho a una *vivienda* y una *alimentación adecuada* (énfasis nuestro). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en primer lugar el derecho a la vida y a la dignidad humana.

Se puede decir que estos tres derechos (alimentación adecuada, tierra y agua) están estrechamente vinculados, por lo que la negativa al reconocimiento de uno de ellos implica necesariamente el impedimento en el cumplimiento de los otros dos restantes. El párrafo 7 de la Observación General N° 15 es claro en este punto:

El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con *finés agrícolas* para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada. Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2 del artículo 1 del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo “de sus propios medios de subsistencia”, los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua *para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas*”.

b. Derecho a la alimentación adecuada

Es importante subrayar que el titular del derecho a la alimentación es la persona, el individuo. Lo que significa que toda persona (mujer, varón, adolescente, joven, niño, adulto o anciano) está protegida y puede acogerse a este derecho. No obstante este mismo derecho tiene dos aspectos diferentes considerados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales -PIDESC.²⁵

La primera parte del artículo 11° del PIDESC establece que toda persona, desde que nace, tiene derecho a “un nivel de vida adecuado, para sí y su familia, incluso alimentación”. Este artículo del Pacto permitió desarrollar lo que hoy conocemos como el derecho a una alimentación adecuada. Este mismo artículo en su inciso 2 afirma que es un “derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre”.

Habría que decir que el PIDESC afirma que el derecho fundamental protegido es el “no pasar hambre”, es decir es un derecho o norma absoluta. Al mismo tiempo, el derecho a una alimentación adecuada tiene un contenido mayor, que requiere de compromisos mayores al de sólo cumplir con asistir a las personas a no pasar hambre. El derecho a una alimentación adecuada requiere de acciones en el orden económico, político y social que permitan a las personas alcanzar la seguridad alimentaria por sus propios medios.

Hay que ser precisos en reconocer que una mala alimentación (malnutrición) o no tener suficientes alimentos (desnutrición) es una combinación que no ocurre sólo por falta de alimentos, sino que tiene causas mayores, que son principalmente producto de la pobreza, desigualdades o falta de acceso a recursos básicos para vivir.

El desarrollo normativo del derecho a la alimentación nos ayuda a identificar el fuerte vínculo que tiene este derecho con otros derechos humanos. El sólo considerar al hambre como un problema restringe las obligaciones del Estado, pues aquel se solucionaría suministrando alimentos a quienes no los tienen mediante programas sociales o similares. Sin embargo, ejercer un derecho a una alimentación adecuada implica mejorar de manera progresiva las condiciones de vida de las personas hasta lograr que cada una de ellas, mediante sus propios medios (recursos y oportunidades), pueda satisfacer sus necesidades.

Esta situación se torna más delicada si se piensa en los hombres y mujeres del área rural, que tienen que producir o cultivar sus alimentos, y en algunos casos adquirirlos. En este caso, el derecho a una alimentación adecuada, justamente por relacionarse con otros derechos, implicaría dotar de reglas claras para acceder a la tierra, el agua y otros recursos productivos.

²⁵ El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) proporciona el marco jurídico internacional más importante para el reconocimiento y protección de los derechos económicos, sociales y culturales. Fue adoptado por medio de la Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas 2200 A (XXI) del 16 de diciembre de 1966. Junto con el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y la Declaración Universal de Derechos Humanos, conforman el pilar de la protección de los derechos humanos en el mundo.

En línea con las ideas contenidas en la Observación General N° 12, tal y como señala el Relator de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, la alimentación adecuada comprende:

“... el derecho a tener acceso de manera regular, permanente, directamente o mediante su adquisición en el comercio, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a la que pertenece la persona que la consume y garantice una vida psíquica y física individual y colectiva libre de temores, satisfactoria y digna” (Ziegler 2001).

De esta forma, el derecho a la alimentación adecuada es mucho más que asegurar la ingesta de alimentos con suficiente valor calórico para considerar otros varios factores, dentro de ellos el respeto a las culturas y la participación de la población con inseguridad alimentaria, así como la necesidad de establecer mecanismos e instituciones adecuados para garantizar este derecho.

c. Seguridad Alimentaria

En buena medida la seguridad alimentaria es el corolario del derecho a la alimentación. El fundamento de la seguridad alimentaria es erradicar el hambre y que las personas se alimenten saludablemente.

La definición de Seguridad Alimentaria, recogida durante la Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 13 a 17 de noviembre de 1996), señala que:

Existe seguridad alimentaria cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana.

Esta definición establece los denominados pilares de la seguridad alimentaria: (i) la disponibilidad, (ii) el acceso, (iii), el uso, (iv) la estabilidad de los alimentos, y (v) la institucionalidad; que necesariamente deben articularse en diferentes políticas públicas.

- **Disponibilidad:** implica garantizar la existencia de cantidad suficiente de alimentos de manera oportuna, ya sea producidos internamente, mediante importaciones o ayuda alimentaria. El componente disponibilidad tiene un carácter fundamentalmente productivo.
- **Acceso:** los bajos niveles de ingreso, la inequidad y la marginación ponen en riesgo el acceso a los alimentos para grandes segmentos de la población.

- **Uso:** utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las necesidades fisiológicas.
- **Estabilidad:** para tener seguridad alimentaria una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. El concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.
- **Institucionalidad:** adecuados arreglos institucionales que garanticen la adopción de una visión integral y multisectorial de los programas y proyectos que se formulen y ejecuten, así como las disciplinas necesarias para su eficaz planificación, monitoreo, seguimiento y evaluación de impacto, en concordancia con las estrategias nacionales de descentralización y participación ciudadana (Eguren 2011, 27).

No obstante las similitudes, existen diferencias entre el derecho a la alimentación y el concepto de seguridad alimentaria. Mientras que la seguridad alimentaria tiene relación con las denominadas políticas públicas y el cumplimiento de metas (la Cumbre de Roma hablaba de reducir el número de personas desnutridas a la mitad hasta el 2015), el derecho a la alimentación gira alrededor de la persona misma, es un concepto jurídico que otorga a los seres humanos la capacidad de exigir su cumplimiento. Ahora bien, esta diferencia de enfoque no es negativa. Ayuda, más bien, a entender que la materialización del derecho a la alimentación sería realizada mediante la aplicación de una política pública que recoja justamente el concepto y los pilares de la denominada seguridad alimentaria.

Resulta importante señalar que el concepto “oficial” de seguridad alimentaria, tal como fue enunciado en la Cumbre Mundial de la Alimentación, en 1996, ha ido evolucionando y adquiriendo una serie de matices a lo largo de los últimos años, haciéndolo mucho más comprensivo. Un desarrollo más detallado de este concepto justamente lo podemos encontrar en las Directrices Voluntarias sobre el derecho a la alimentación adecuada de la FAO (FAO 2005), aprobadas en 2004.

d. Soberanía Alimentaria

En respuesta al concepto de seguridad alimentaria, y en el marco de la primera Cumbre Mundial de la Alimentación (Roma, 1996), el concepto de soberanía alimentaria fue presentado por primera vez por La Vía Campesina²⁶, como alternativa a las políticas de seguridad alimentaria promovidas por la Organización de la Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

²⁶ La Vía Campesina (Internacional Peasant Movement) se define como un movimiento internacional de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, mujeres rurales, indígenas, gente sin tierra, jóvenes rurales y trabajadores agrícolas, que forman un movimiento autónomo, plural, multicultural, independiente, sin ninguna afiliación política, económica o de otro tipo. Fue constituida como una organización mundial en Mons, Bélgica, en mayo de 1993.

La Vía Campesina define la soberanía alimentaria como: “el derecho de los pueblos, de sus países o uniones de Estados a definir su política agraria y alimentaria, sin dumping frente a países terceros. (...) El derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y, cómo y quién se lo produce” (Vía Campesina, 2003). Posteriormente se incorporó a esta definición la relación que tiene la producción de alimentos con la tierra y el agua.

Este nuevo concepto significó, en su momento, una ruptura frente a la noción de seguridad alimentaria. Esta novedad conceptual no solo se centraba en la disponibilidad de alimentos, como hacía hincapié la FAO, sino que iba un poco más allá y resaltaba la importancia que tenía el modo de producción de estos y su origen, poniendo énfasis sobre todo en las poblaciones rurales y en el debilitamiento de sus formas originarias de producción.

El concepto de Soberanía Alimentaria tiene una serie de postulados:

- Prioriza la producción agrícola local para alimentar a la población.
- Reclama el acceso de los/as campesinos/as y de los sin tierra a la tierra, al agua, a las semillas y al crédito.
- Postula la necesidad de reformas agrarias.
- Rechaza los organismos genéticamente modificados (OGM) y exige el libre acceso a las semillas.
- Afirma que debe mantenerse el agua como un bien público, que sea usada y distribuida de una forma sostenible.
- Reivindica el derecho de los campesinos a producir alimentos y el derecho de los consumidores a poder decidir lo que quieren consumir y cómo y quién se los produce.
- Reivindica el derecho de los países a protegerse de las importaciones agrícolas y alimentarias demasiado baratas (Vía Campesina, 2003)²⁷.

Luego de esta declaración, difundida en 2004, distintos grupos, movimientos sociales y organizaciones de la sociedad civil se han sumado a este nuevo concepto. Sin embargo, para algunos el tema también se ha convertido en un problema, dado que esto ha permitido que el concepto sea utilizado para diversos fines o propósitos, “lo que ha desembocado en una situación en la que se está vaciando rápidamente de contenido y significado originales. Las raíces de la soberanía alimentaria están en la vida y la lucha de los agricultores campesinos, los pescadores y los pueblos indígenas” (COEECI s/f, 2).

En realidad existen matices e interpretaciones de los alcances de la soberanía alimentaria, algunos de los cuales se acercan al concepto de seguridad alimentaria (cuya interpretación también admite matices). En el Perú algunos gremios campesinos han optado por el enfoque de la soberanía alimentaria, pero no hay propiamente un debate entre las diferencias de interpretación que aclare las verdaderas dimensiones de la soberanía alimentaria y sus implicancias tanto en lo social como en la política agraria nacional y sobre cuál es su alcance práctico (Eguren 2011, 31-32).

27 Informativo de La Vía Campesina, 13 de febrero de 2004. Revisado el 4 de diciembre de 2012
<http://viacampesina.org/>

e. Gobernanza de la tierra

Los conceptos antes mencionados (derecho a la tierra, alimentación adecuada, seguridad alimentaria y soberanía alimentaria) tienen en común que ponen en el centro a la tierra como elemento necesario para lograr un escenario donde tanto la desnutrición como la malnutrición sean derrotadas. En esa línea se pronuncia la FAO, al reconocer la importancia que tiene actualmente la tierra para la producción de alimentos:

“La tierra es el factor más importante de la producción agrícola. Sin derechos de acceso a la tierra claramente definidos –tenencia de la tierra– es más difícil llevar a cabo la producción y el aumento de la productividad [...] el tema del acceso a la tierra es relevante para el alivio de la pobreza [...] también es pertinente porque la distribución de la propiedad de la tierra, o del acceso a la misma, es uno de los factores principales que determinan el grado de pobreza rural. Por extensión también es un determinante de la pobreza urbana, cuando las condiciones económicas en el campo obligan a grandes cantidades de familias a migrar a las ciudades, aún sin perspectivas seguras de empleo” (FAO 2004).

86

En ese contexto era necesario lograr un concepto que vaya más allá de un enfoque técnico convencional relativo a la tierra y para ello la FAO propuso el concepto de gobernanza responsable de la tierra. Dicha noción combina, por una parte, complejos mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones legales, y solucionan sus diferencias, y por otra, con los desafíos del mundo actual que están relacionados íntimamente con la tierra como son inseguridad alimentaria, cambio climático, procesos de urbanización, explotación de recursos naturales, stress hídrico, conflictos sociales, etc.

Así, la gobernanza de la tierra implica un enfoque inclusivo que acepte de manera tajante la coexistencia de sistemas de tenencia basados en derechos consuetudinarios (derecho propio) como de sistemas estatales de derechos sobre la tierra. La consecuencia de ello es la aceptación de actores diferentes entre sí, que tienen a la tierra como un elemento en común para sus actividades. Funcionarios estatales, titulares de derechos consuetudinarios y otros más se convierten en parte interesadas en cuestiones relacionadas con la tierra.

La confluencia de diferentes actores, con intereses diferentes y en algunos casos contrapuestos (por ejemplo, los intereses de las comunidades y los de empresas privadas respecto al aprovechamiento de la tierra), obliga ineludiblemente a pensar en procesos e instituciones que canalicen la toma de decisiones y su propia ejecución respecto a la tierra, además de administrar las controversias entre unos y otros por este recurso. De modo que es necesario que esta gobernanza sea lo suficientemente flexible y dinámica en su propuesta de cómo gestionar adecuadamente a la tierra.

El reconocimiento de la existencia de diferentes sistemas de tenencia implica aceptar las normas, estructuras, relaciones, formas de solución de controversias y la forma de administrar

la tierra de cada uno de estos sistemas. Es decir, es la aceptación de una pluralidad de marcos institucionales para la tierra. Ello significa que la gobernanza se refiere también a las normas y estructuras que regulan e impulsan las relaciones, la adopción y ejecución de decisiones sobre la tierra que, en buena medida, significa que se debe contar con una perspectiva institucional.

Esta gobernanza implica también manejar las diferentes relaciones o cuotas de poder de cada uno de los actores, en el entendido que para llevar adelante un proceso de reforma sobre el aprovechamiento del recurso tierra es pertinente evaluar el efecto en cada uno de ellos.

En último lugar, la gobernanza se postula como un concepto neutral. Como toda creación humana la gobernanza puede ser buena o deficiente. Sin embargo, lo primordial para determinar si la gobernanza es eficaz o débil resulta pertinente examinarla desde dos perspectivas: los procesos y los resultados en la toma de decisiones sobre la tierra.

Tomando en consideración lo anteriormente expuesto, la FAO propone la siguiente definición de gobernanza de la tierra:

“la gobernanza de la tierra se refiere a las normas, procesos y estructuras a través de las cuales se adoptan decisiones relativas al acceso a la tierra y su uso, la manera en la que se ejecutan e imponen las decisiones, y la forma con la que se gestionan intereses contrapuestos relativos a la tierra.”

Así, la gobernanza de la tierra se presenta como un sistema novedoso, cuyo objetivo principal es lograr un acceso equitativo y seguro a la tierra. Sobre todo si se tiene en cuenta que una de las principales características de una buena gobernanza de la tierra es que la mayoría de decisiones deben adoptarse de manera participativa entre todos los actores (estatales y no estatales) vinculados al suelo.

2

Situación de la agricultura familiar en el Perú

Aquí se aborda el concepto de agricultura familiar, así como a las tipologías de ella en el Perú. Luego abordamos la distribución de la tierra en el país, tomando en consideración los datos de los dos últimos censos agropecuarios.

a. Agricultura familiar en el Perú: concepto y tipología

89

En una aproximación sencilla puede afirmarse que la agricultura familiar es aquella que se realiza con la acción del trabajo de una familia. Pero hay una serie de términos que están vinculados a este concepto, como el de pequeña agricultura, agricultura de pequeña escala y agricultura campesina. Estos últimos se incluyen genéricamente bajo el manto de la agricultura familiar. También se incluye a ciertas asociaciones de campesinos o pequeños agricultores, como las comunidades campesinas. De manera más precisa, Javier Alvarado señala que:

“El concepto de agricultura familiar no solamente incluye el uso de mano de obra proveniente de la familia sino también considera la organización económica de la producción, resaltando que se trata de unidades económicas donde las funciones de producción y consumo no se encuentran completamente separadas, como sí ocurre en las unidades productivas empresariales.

En resumen, agricultura familiar es un concepto incluyente de un universo más o menos heterogéneo de familias cuya actividad principal es la agricultura (incluyendo la actividad pecuaria y forestal), cuyo núcleo laboral principal es la propia familia, y en las cuales no hay una diferenciación entre la producción y el consumo” (Alvarado 2011).

Las características de la agricultura en el Perú son muy diversas, condicionadas por su accidentada geografía y diversidad climática, pero sobre todo por los contrastes generados en el transcurso de la historia: pluralidad cultural, desarrollo económico y tecnológico desigual, así como multiplicidad de formas de organización de la producción.

Hay dos procesos que están íntimamente ligados a la agricultura familiar en el Perú. De una parte, la reforma agraria (1969-1975), que cambió la estructura de propiedad de la tierra al liquidar los latifundios y las formas tradicionales de organización de la producción, generando unidades agropecuarias de gran escala, en la forma de cooperativas de producción (CAP) en la costa y de Sociedades Agrícolas de Interés Social (SAIS) en la sierra. El otro fue el

proceso de parcelación que se produjo en esas unidades agropecuarias, sobre todo en la costa, como consecuencia de sus problemas económicos y de gobierno, lo que dio lugar a que la tierra se divida entre los socios de las cooperativas y de las SAIS (en este caso sobre todo por el accionar de Sendero Luminoso), generando un incremento notable del número de pequeños agricultores, ampliando el universo de la agricultura familiar. Adicionalmente, la fragmentación de predios es resultado del mecanismo de la herencia, sobre todo en la sierra, lo que ha incrementado el universo de predios fragmentados.

Paralelamente, desde la década de 1990 ha ido emergiendo en el país una agricultura moderna de exportación, sustentada en grandes empresas, con importantes inversiones en tecnología, que concentra grandes extensiones de tierras. El surgimiento de esta agricultura moderna fue posible en gran parte gracias a la aplicación de políticas públicas favorables a esta porción de la agricultura.

En contraste con ese apoyo a las grandes empresas agrícolas, las políticas sectoriales marginan a la agricultura de mediana y pequeña escala. Es precisamente en el sector de la agricultura de pequeña escala en donde se concentra la pobreza rural. Así, según la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) 2012, el 31,6% de la población rural de la costa es pobre, como también lo es el 58,8% de la sierra rural y el 46,1% de la selva rural (INEI 2013, 30).

La producción de alimentos de origen agrícola del país depende enteramente de la mediana y pequeña agricultura. Algunos estiman que entre el 60 y el 70% de la producción de alimentos agrícolas provienen de este sector. Por ello, tanto desde una perspectiva social –de lucha contra la pobreza– como económica –seguridad alimentaria–, estos sectores de productores son estratégicos. Además, la economía rural, que tiene como eje a la actividad agropecuaria realizada mayormente por esta agricultura, es la más importante en las regiones (salvo en las zonas en donde hay predominancia de industrias extractivas). El desarrollo económico descentralizado de base regional depende en buena medida del desarrollo rural.

Este carácter estratégico de la agricultura familiar se ha acrecentado debido a la aparición de distintos desafíos a la actividad agraria, algunos nuevos y otros antiguos, pero que han cobrado mayor relevancia en los últimos años.

Puede señalarse algunos procesos que confluyen en el área rural y la actividad agraria: el impacto del calentamiento global y del cambio climático; el creciente deterioro de los recursos naturales, incluida la biodiversidad, la crisis energética, la inseguridad alimentaria y la competencia por el uso de la tierra para biocombustibles. Como nunca, la humanidad debe evaluar hoy la sostenibilidad de las formas que han caracterizado su relación con la naturaleza para identificar y fomentar los factores que propician dicho sustento, modificar o rechazar los que atentan contra ella y explorar nuevas posibilidades a partir de la experiencia y de la investigación científica.

Por varias razones la agricultura de pequeña escala, esto es, la agricultura familiar, parece adecuarse mejor a los nuevos tiempos:

- Los impactos negativos en los desafíos mencionados son menores que los de la gran agricultura moderna.
- El uso de energía fósil es menor y mayor el de fuentes de energía renovable.
- Hace un uso menos agresivo de los recursos naturales.
- Es más resiliente al cambio climático.
- Se dedica básicamente a la producción de alimentos.
- Proporciona más empleo.

Por tales razones, una agricultura de pequeña escala que recibiera un apoyo efectivo sería una de las maneras más eficientes de superar la pobreza rural.

El análisis de la agricultura familiar constituye sin duda el punto de partida para el diseño de políticas conducentes a superar o mitigar la situación de pobreza que afecta a la mayor parte de la población rural del Perú. Para un adecuado diseño de estas políticas resulta necesario saber cuántos son los hogares rurales, en dónde están ubicados, cómo acceden a la tierra, qué y con qué tecnologías producen, cómo se articulan a los mercados, cuáles son sus características socioeconómicas y sus niveles de pobreza. Estas son interrogantes básicas que servirán para analizar las políticas agrarias que tienen que ver con el desarrollo agrario nacional.

Con los resultados finales del IV Censo Nacional Agropecuario, realizado a fines de 2012, muchas de las interrogantes planteadas en el párrafo anterior empiezan a tener una respuesta. Una primera aproximación a la realidad de la agricultura familiar nos la proporciona el III Censo Nacional Agropecuario de 1994, en el que se muestra que la mayor parte de las unidades agropecuarias estaban constituidas por minifundios y pequeña agricultura. En efecto, el 84,4% de las Unidades Agropecuarias (U.A.) censadas en ese año estaba en manos de minifundistas (con menos de una hectárea y hasta 2,99 hectáreas de tierra) y de pequeños agricultores (con tierras entre 3 y menos de 10 hectáreas). Reproducimos a continuación un cuadro elaborado por el INEI.

Cuadro 1. Resultados del Censo Nacional Agropecuario 1994

Tamaño	Nº de U.A.	% de U.A.	% Superficie agropecuaria
Minifundio (Menos de 1 – 2.99 ha)	967.511	55,4	3,2
Pequeña agricultura (3 - 9.99 ha)	507.014	29,0	7,3
Mediana agricultura (10 - 49.99 ha)	219.600	12,6	11,9
Gran agricultura (Más de 50 ha)	51.648	3,0	77,6
Total	1.745.773	100,0	100,0

Fuente: Cenagro 1994.

La información del IV Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) de 2012 muestra que en términos absolutos pero también en términos porcentuales, el minifundio ha crecido en el Perú estos últimos dieciocho años, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Resultados del Censo Nacional Agropecuario 2012

Tamaño	Nº de U.A.	% de U.A.	% Superficie agropecuaria
Minifundio (Menos de 1 – 2.99 ha)	1.503.414	67,9	3,5
Pequeña agricultura (3 - 9.99 ha)	469.565	21,2	6,0
Mediana agricultura (10 - 49.99 ha)	193.709	8,8	9,5
Gran agricultura (Más de 50 ha)	46.818	2,1	80,9
Total	2.213.506	100,0	100,0

Fuente: Cenagro 2012.

Cabe precisar que un porcentaje muy significativo de lo que en ambos Censos Agropecuarios se considera como “gran agricultura” (unidades agropecuarias de más de 50 ha) está formado por comunidades campesinas y nativas, que aunque reducidas en número concentran el 62% del total de la superficie agropecuaria censada en 2012.

92

b. Agricultura familiar y la provisión de alimentos al país

De acuerdo con el III Censo Nacional Agropecuario (Cenagro) de 1994, podía considerarse que 20 productos agrícolas eran los más importantes. Catorce de ellos eran cultivados en predios menores de 20 hectáreas. Una proporción importante (entre la mitad y tres cuartas partes) de los restantes seis cultivos importantes eran cultivados también en predios de esas dimensiones.

El cuadro siguiente, elaborado a partir de la información proporcionada por el INEI sobre el IV Cenagro, muestra con claridad que dicha situación se mantiene. En efecto, el Censo de 2012 muestra que es precisamente en los estratos de unidades agropecuarias de menos de hasta 10 ha que se produce la mayor proporción de cereales, frutas, hortalizas, leguminosas, menestras y tubérculos. Dichas unidades agropecuarias suman, en conjunto el 74,9% de las unidades agropecuarias. En el otro extremo, las unidades agropecuarias de más de 1,500 ha (el 2% de las unidades agropecuarias) aportan porcentajes sumamente reducidos de estos cultivos.

Cuadro 3. Producción de cultivos por hectáreas – Censo 2012

Cultivos	Menos De 3 ha	De 3 a 10 ha	De 10 a 100 ha	De 100 a 1.500 ha	+ de 1.500 ha
Cereales	37,6	36,4	24,1	1,7	0,2
Frutas	22,2	41,1	33,5	3,0	0,1
Hortalizas	32,4	39,4	23,6	4,3	0,3
Leguminosas	46,5	35,8	16,0	1,4	0,3
Menestras	41,3	38,1	18,8	1,3	0,5
Tubérculos	41,5	34,3	22,3	1,6	0,3
Total	38,7	36,2	23,0	1,8	0,3
%Total acumulado	38,7	74,9	97,9	99,7	100,0

Fuente: Cenagro 2012. Elaboración a partir del cuadro 49.

Sin embargo, resulta evidente que la gran agricultura que se ha ido formando en la costa, precisamente en los años inmediatamente posteriores al III Censo de 1994, orienta la casi totalidad de su producción a la exportación (principalmente espárragos, frutas y otras hortalizas), y destina al mercado interno los remanentes, por razones de insuficiente calidad del producto o por restricciones temporales del mercado exterior.

Asimismo, la promoción estatal de grandes irrigaciones, como es el caso del proyecto de riego de Olmos y más recientemente Majes-Sihuas, destaca y alienta las posibilidades de seguir desarrollando la producción para el mercado externo. De modo que no ha cambiado el papel estratégico de la agricultura familiar en la provisión de alimentos de origen agrario para el mercado nacional.

c. Tipologías de la agricultura familiar

En este documento se mencionó que en su definición más simple la agricultura familiar es aquella que se realiza con el concurso principalmente del trabajo de una familia y que hay una serie de conceptos vinculados, como el de pequeña agricultura, agricultura de pequeña escala y agricultura campesina. En América Latina, la expresión agricultura familiar fue introducida por el estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA), que se hizo en seis países: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala y Perú (Barraclough y Collarte 1972).

Tomando en consideración la información censal disponible en ese momento, el mencionado estudio del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola estableció una tipología, usando como criterio el tamaño de las fincas²⁸.

Los criterios utilizados por este estudio del CIDA han influenciado durante muchos años las tipologías de agricultores. Posteriormente, este trabajo fue afectado, como anota Carmagnani, por la categoría de agricultura campesina, definida como –y aquí cita a A. Schejtman– “una forma sui generis de organización de la producción... donde el proceso productivo es desarrollado por unidades de tipo familiar con el objeto de asegurar, ciclo a ciclo, la reproducción de sus condiciones de vida y trabajo”. La economía campesina “en cuanto agricultura familiar es simultáneamente una unidad de producción y de consumo, unidad que logra con la intensidad del trabajo y participa parcialmente en el mercado (Carmagnani 2008, 14)”.

La identificación de la economía campesina con la agricultura familiar, según Carmagnani, “no favoreció una mejor comprensión de la lógica productiva familiar” sino, por el contrario, contribuyó a complejizar la tipología. “El resultado fue que de las cuatro formas de agricultura iniciales, se pasó a ocho” (Carmagnani 2008, 15).

Carmagnani considera que la racionalidad de la agricultura campesina es la misma que la de cualquier otro agricultor familiar. “Todos ellos poseen una pluralidad de activos de

²⁸ En otras partes de este trabajo se utilizarán indistintamente y de forma intercambiable los términos finca, unidad productiva y predio.

naturaleza económica (productivos y de mercado), social, política y cultural que utilizan para elaborar estrategias que favorecen su progreso individual y familiar que se traducirá en la modernización de la agricultura”.

La FAO ha ensayado otras definiciones de agricultura familiar, particularmente una que, según ella, se basa en las definiciones utilizadas por los gobiernos latinoamericanos:

“... se entiende que la agricultura familiar incluye la producción de cultivos, ganadería, silvicultura, pesca y acuicultura por productores que, a pesar de su gran heterogeneidad entre y dentro de los países, tienen las siguientes características clave:

- el acceso limitado a la tierra y los recursos de capital;
- la mano de obra predominantemente familiar se usa con la participación directa del cabeza de familia en el proceso de producción; por lo tanto, aun cuando existe cierta división del trabajo, el jefe de la familia no se limita a realizar las responsabilidades de gestión, sino también es un trabajador de la unidad familiar;
- la actividad agrícola / forestal / acuicultura / pesca es la principal fuente de ingresos para el núcleo familiar, que puede ser complementada con otras actividades no agrícolas llevadas a cabo dentro o fuera de la unidad familiar (servicios relacionados con el turismo rural, servicios ambientales, producción de pequeña escala, pequeños agronegocios, trabajos ocasionales, etc.)” (FAO 2012, 5).

Años atrás por falta de un censo agrario actualizado y con las limitaciones de la información de las ENAHO (que es una encuesta y no un censo), se intentó construir una tipología de los agricultores familiares, tomando para ello como primera variable diferenciadora el tamaño de los predios.

Para conocer el área controlada por los hogares encuestados, la ENAHO preguntó: ¿Cuál es el área total de la explotación agropecuaria (incluye barbecho, descanso, montes y bosques, etc.)? El área controlada es la suma del área propia que trabaja actualmente y el que alquila, recibe o trabaja de otros.

Sin duda que existe un grado de arbitrariedad en elaborar una tipología atendiendo al tamaño del predio por dos razones principales: las diferencias de fertilidad y calidad de la tierra hacen que las mismas extensiones tengan una importancia económica diferente y, segundo, porque el acceso regular y suficiente al agua puede ser también muy diferente. De igual manera intervienen otros factores, como la intensidad de la inversión por área, la distancia de los mercados, la infraestructura vial, el acceso a los servicios, el nivel educativo de los agricultores, etc. Por consiguiente, dos hectáreas en un lugar y bajo ciertas circunstancias pueden formar un minifundio, incapaz de satisfacer las necesidades vitales de una familia, mientras que en otro lugar la misma extensión de tierra puede satisfacerlas. Tomando el tamaño del predio como primer criterio se sigue la metodología del informe del CIDA.

Además, el III Censo Nacional Agropecuario de 1994 dio lugar a varias tipologías, construidas con propósitos diferentes. Una de ellas fue elaborada por el CEPES, en el año 2000, en el marco de una investigación sobre la rentabilidad de la agricultura de la costa peruana, donde todo el agro depende del riego.

Pero la tarea de hacer una tipología para todo el país es sumamente difícil, debido a que hay más heterogeneidad de recursos. En este sentido, la distinción entre tierras de costa, sierra y selva, así como de tierras bajo riego, de secano y de pastos naturales, es un gran reto.

Francisco Santa Cruz construyó otra tipología con el uso de la información del III Censo Nacional Agropecuario de 1994 (ver la siguiente tabla) (Santa Cruz 2002). En su tipología, Santa Cruz distingue entre economía campesina y pequeña agricultura. Ambas tienen un rasgo común: los recursos productivos fundamentales son la tierra y la mano de obra familiar. Pero se observa diferencias: en la economía campesina hay diversificación de sus actividades y un alto peso del autoconsumo, mientras la pequeña agricultura es más especializada y su producción se orienta con preferencia al mercado.

Santa Cruz completa esta diferencia conceptual con criterios empíricos: el carácter empresarial de una unidad agropecuaria (UA) está definido porque hace uso de mano de obra asalariada permanente; las economías campesinas, por otro lado, orientan su producción principalmente hacia el autoconsumo.

Cuadro 4. Tipología de Pequeña Agricultura

	Productores (U.A)	Superficie promedio	Criterio básico	Otras características
I. Agricultura empresarial - Pequeña agricultura (Baja inversión)	36.000	5 ha	M.O. asalariada permanente	Acceso a riego
II. Agricultura no empresarial - Pequeña agricultura mercantil	650.000	1 - 2 ha	M.O. familiar + M.O. asalariada marginal	El mercado es el destino principal de su producción. Principalmente secano.
III. Economías campesinas - Campesinos medios	450.000	1 - 2 ha	M.O. familiar	El autoconsumo es el destino principal de su producción. Secano.
- Campesinos pobres (minifundio)	423.000	< 1 ha	M.O. familiar	El autoconsumo es el destino principal de su producción. Secano.

Fuente: III Censo Nacional Agropecuario. INEI, 1994. Elaboración: Francisco Santa Cruz / AgroData-CEPES.

Sobre la base de la experiencia y la literatura se puede inferir que la agricultura familiar esté mayoritariamente en las categorías menores a las 10 ha en el caso de la agricultura bajo riego, en la costa. Esto es compatible con la tipología elaborada para el estudio de la rentabilidad de la agricultura de la costa, realizado por CEPES, para el que se definió como el límite superior, en tamaño de área, de lo que podríamos llamar agricultura familiar (pequeño productor comercial), 12 ha si son cultivos 'tradicionales', y la mitad -6 ha- si son cultivos de alto valor.

Ahora bien, en el caso de la agricultura de secano, lo más probable es que la agricultura familiar se encuentre en predios hasta de 20 hectáreas. Sin embargo, por la escasez de tierras de cultivo en la sierra y la presión demográfica, no son muchos –relativamente hablando– los predios familiares que superen, en áreas de cultivo, las 10 hectáreas y si son bajo riego, aún menos.

d. Población rural y agricultura familiar

Siguiendo las tendencias compartidas en la región, así como en el resto del mundo, puede apreciarse una disminución de la población rural respecto de la población urbana, proceso que tiene varias décadas. Recordemos que la FAO proyecta para 2050 que el 70% de la población mundial vivirá en las urbes, en comparación con el 49% actual.

En el caso peruano, el siguiente cuadro muestra esa reducción en los últimos años en cada uno de los departamentos.

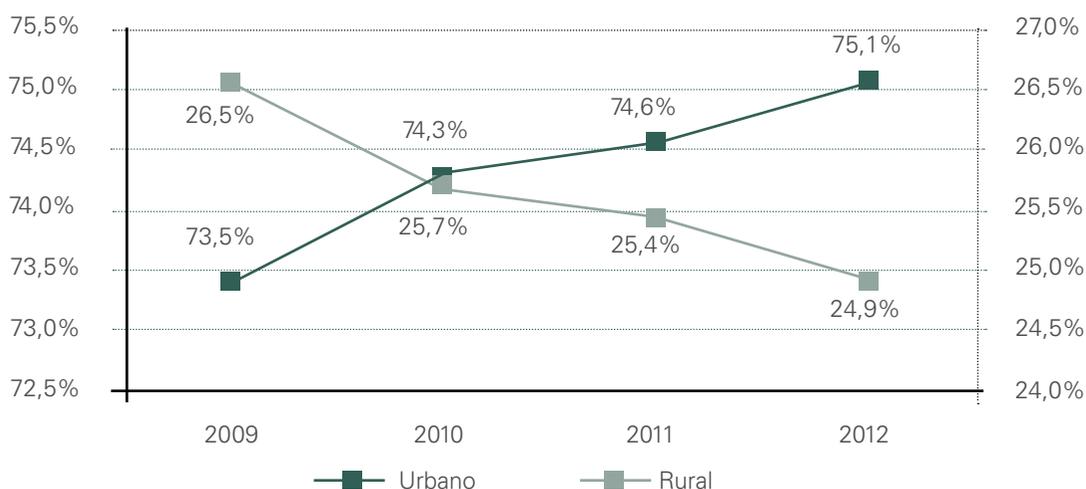
Cuadro 5. Nombre

AÑOS Departamentos	2009		2010		2011		2012	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Amazonas	37,0%	63,0%	38,4%	61,6%	39,7%	60,3%	41,1%	58,9%
Ancash	56,9%	43,1%	57,7%	42,3%	58,4%	41,6%	59,1%	40,9%
Apurímac	34,9%	65,1%	35,8%	64,2%	36,6%	63,4%	37,5%	62,5%
Arequipa	87,5%	12,5%	88,0%	12,0%	88,4%	11,6%	88,8%	11,2%
Ayacucho	48,9%	51,1%	49,8%	50,2%	50,8%	49,2%	51,7%	48,3%
Cajamarca	29,8%	70,2%	30,6%	69,4%	31,4%	68,6%	32,2%	67,8%
Callao	100%	0%	100%	0%	100%	0%	100%	0%
Cusco	50,3%	49,7%	51,2%	48,8%	52,1%	47,9%	52,9%	47,1%
Huancavelica	19,9%	80,1%	20,5%	79,5%	21,1%	78,9%	21,6%	78,4%
Huánuco	36,0%	64,0%	36,4%	63,6%	36,9%	63,1%	37,3%	62,7%
Ica	89,2%	10,8%	89,8%	10,2%	90,3%	9,7%	90,8%	9,2%
Junín	62,4%	37,6%	63,0%	37,0%	63,5%	36,5%	64,0%	36,0%
La Libertad	74,6%	25,4%	75,2%	24,8%	75,9%	24,1%	76,5%	23,5%
Lambayeque	79,9%	20,1%	80,3%	19,7%	80,7%	19,3%	81,1%	18,9%
Lima	97,5%	2,5%	97,6%	2,4%	97,7%	2,3%	97,8%	2,2%
Loreto	63,8%	36,2%	64,4%	35,6%	65,0%	35,0%	65,6%	34,4%
Madre de Dios	71,9%	28,1%	73,2%	26,8%	74,5%	25,5%	75,7%	24,3%
Moquegua	77,8%	22,2%	78,2%	21,8%	78,6%	21,4%	78,9%	21,1%
Pasco	59,8%	40,2%	60,7%	39,3%	61,5%	38,5%	62,4%	37,6%
Piura	74,2%	25,8%	74,8%	25,2%	75,3%	24,7%	75,9%	24,1%
Puno	47,2%	52,8%	48,4%	51,6%	49,6%	50,4%	50,8%	49,2%
San Martín	60,4%	39,6%	61,2%	38,8%	62,1%	37,9%	62,9%	37,1%
Tacna	86,5%	13,5%	86,6%	13,4%	86,8%	13,2%	86,9%	13,1%
Tumbes	91,9%	8,1%	92,6%	7,4%	93,2%	6,8%	93,8%	6,2%
Ucayali	75,2%	24,8%	76,0%	24,0%	76,7%	23,3%	77,4%	22,6%
TOTAL	73,5%	26,5%	74,3%	25,7%	74,6%	25,4%	75,1%	24,9%

Fuente: INEI - Estimaciones y Proyecciones de Población Urbana y Rural según Departamento, 2000-2015.

El siguiente gráfico muestra con claridad la tendencia a la disminución de la población rural en un período similar (2009-2012).

Gráfico 1. Relación población urbano-rural 2009-2012



Fuente: INEI - Estimaciones y Proyecciones de Población Urbana y Rural según Departamentos. Elaboración: CEPES.

A pesar de que la información anterior muestra que en el país la población urbana tiende a crecer en el tiempo, resulta importante destacar la importancia de la agricultura familiar, como ya se mencionó. El gráfico de abajo muestra esta importancia, según distintos estratos y en función del tamaño de las tierras poseídas.

Gráfico 2. Presencia de la agricultura familiar en el ámbito rural, 2009-2011



Fuente: ENAHO - Condiciones de Vida y Pobreza, 2009-2011. Elaboración: CEPES.

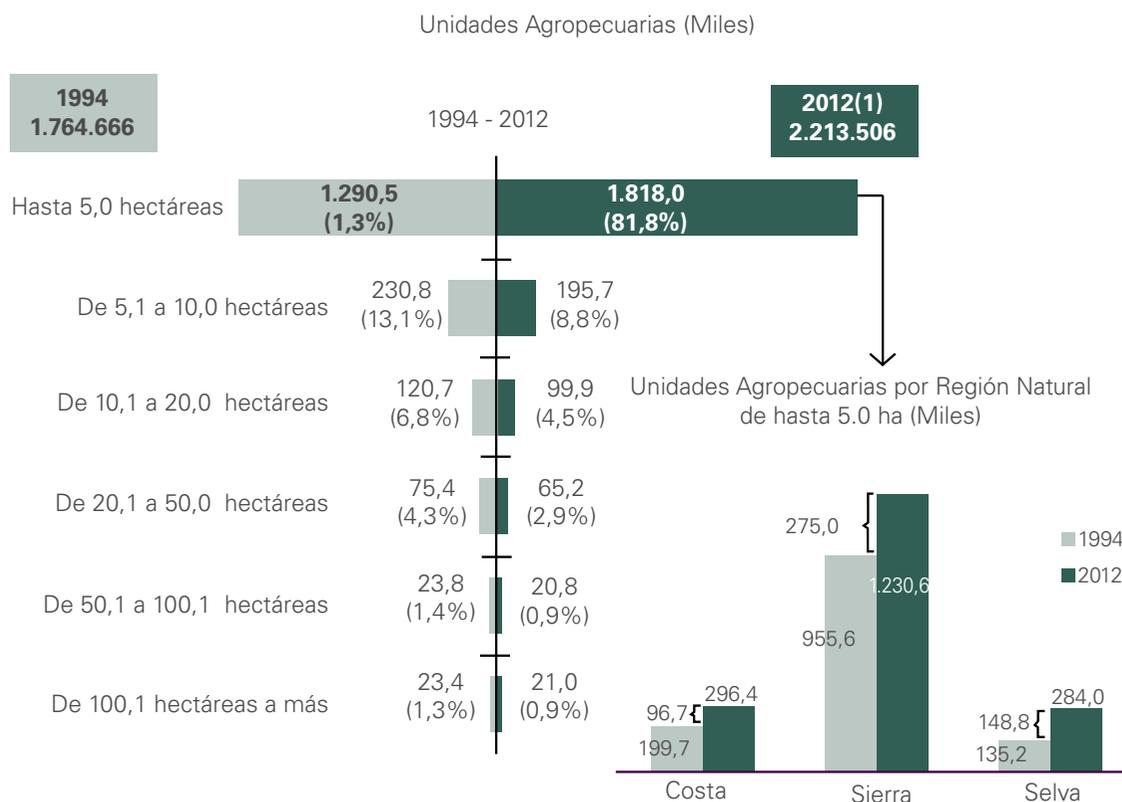
Del gráfico anterior se puede colegir que para todos los años mostrados (2009 a 2011) la presencia de la agricultura familiar gravita de manera significativa en el ámbito rural peruano. En efecto, alrededor del 90% de las familias poseen menos de 10 hectáreas. Se aprecia además una mayor concentración de familias en pequeñas parcelas que no sobrepasan, en la mayoría de los casos, las 0,5 hectáreas.

Por último, debe destacarse que las variaciones interanuales que muestra el gráfico anterior son muy pequeñas. En efecto, la distribución de las familias con sus respectivas extensiones tiende a ser permanente en el tiempo.

Las cifras y proporciones mostradas en los párrafos anteriores y en los gráficos respectivos se confirman al revisar los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario. En efecto, como se puede apreciar del cuadro siguiente, esas tendencias y las proporciones se han mantenido.

Reproducimos a continuación una composición en la que INEI muestra gráficamente una comparación de los resultados del Cenagro de 1994 con los del Cenagro 2012. Allí se aprecia sin lugar a dudas el mayor incremento de las unidades agropecuarias de hasta 5 ha, que ahora forman el 81,8% de las unidades agropecuarias. Siguiendo las tendencias, el mayor porcentaje de dichas unidades agropecuarias se ubica en la región de la sierra.

Gráfico 3. Tamaño de las Unidades Agropecuarias



(1) Sólo Unidades Agropecuarias con tierras.

Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - IV Censo Nacional Agropecuario 2012.

A manera de conclusión de esta parte del informe podemos afirmar que a pesar de que las características de la agricultura en el Perú son muy diversas (con factores como los geográficos, climáticos, culturales o históricos), el peso de la agricultura familiar es muy grande. En efecto, el 89,9% de las unidades agropecuarias censadas estaba en 2012 bajo control de minifundistas y pequeños agricultores, con unidades de menos de 10 ha. No obstante que importantes porcentajes de la población rural es pobre (34,8% de los hogares rurales en la costa, 61,2% en la sierra y 45,6% en la selva, según la ENAHO 2010) su impacto en la alimentación nacional es muy grande.

Pese a que la agricultura familiar, por lo general, cuenta con recursos escasos, este sector produce los más importantes productos alimenticios. Como se ha mencionado en este documento las páginas anteriores, en base a los resultados del IV Cenagro de 2012, los productos agrícolas más importantes para la alimentación de la población son cultivados en predios menores de 10 hectáreas.

Vista la importancia de la agricultura familiar, se deben reorientar las políticas sectoriales hacia este sector, no solo por razones sociales, de equidad, sino también para la provisión de alimentos a la población nacional. De ello nos ocuparemos en la siguiente parte del informe.

3

Las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra, la Pesca, y los Bosques en el contexto peruano

Según la FAO, la población actual del planeta es de 7.000 millones de personas y se estima que para el 2050 aumente a unos 9.000 millones. En poco menos de 40 años la población mundial aumentará en 34%. Este incremento se focalizará sobre todo en los países en desarrollo.

Para esta misma proyección “el 70% de la población mundial será urbana, en comparación con el 49% actual” (Acebedo 2012, 8). La migración a la zona urbana implicará necesariamente abandonar las zonas donde se producen alimentos (el campo), lo que generaría cambios en las dietas de estos nuevos pobladores urbanos y una mayor afectación por la fluctuación de los precios internacionales de alimentos.

Actualmente la agricultura utiliza el 11% de la superficie terrestre del planeta para la producción de cultivos y hace uso del 70% del agua extraída de los acuíferos, ríos y lagos. En los últimos 50 años el uso de la tierra agrícola ha aumentado en 12% y la superficie regada se ha duplicado en el mismo período, por lo que la producción agrícola ha crecido entre 2,5 y 3 veces más en comparación con hace 50 años. Sin embargo, todavía existe el 14,28% de la población mundial subnutrida (casi 1.000 millones de personas) (FAO 2011, 9).

Para el 2050, siguiendo el horizonte propuesto por la FAO, se requerirá un incremento en la producción de alimentos del 70% a nivel mundial y hasta un 100% en los países en desarrollo, en relación con los niveles de 2009. Ello significa que el cultivo de alimentos tiene que incrementarse más rápidamente que el aumento de la población mundial, lo que nos lleva a afirmar que es necesario desde ya hacer un uso responsable de los recursos tierra y agua para garantizar en el futuro la alimentación de las generaciones venideras. Pero esas proyecciones deben tomar en cuenta los efectos que empiezan a sentirse con toda nitidez del cambio climático, con las consecuencias que ello tiene en la pérdida de glaciares pero también en la mayor intensidad y frecuencia de los eventos extremos, como sequías e inundaciones.

A este complejo panorama hay que agregarle el contexto de subida de los precios de los alimentos. Desde la crisis entre los años 2007-2008 los mercados internacionales de alimentos

no son nada confiables. Existe un consenso generalizado respecto a que los precios de los alimentos seguirán subiendo. La propia FAO expresa su preocupación, afirmando que la tendencia al alza de los precios de los alimentos se mantendrá en el futuro, lo que supone establecer a nivel de cada país medidas de política para enfrentar un probable incremento de personas en situación de inseguridad alimentaria, de hambre y de una alimentación inadecuada.

Las discusiones internacionales alrededor de estos temas reflejan esa preocupación de la comunidad internacional por introducir cambios en las políticas actuales de los gobiernos, en particular respecto del uso y aprovechamiento de la tierra agrícola, para tratar de fomentar la producción de alimentos, en busca de satisfacer la demanda alimentaria. Así, por ejemplo en una reciente publicación internacional se puede leer:

“Recent developments in the land, water, and energy sectors have been wake-up calls for global food security: the stark reality is that the world needs to produce more food with fewer resources, while eliminating wasteful practices and policies. Demographic changes, income increases, climate change, and poor policies and institutions are driving natural resource scarcity in ways that threaten food production and the environment on which it depends. Food security is now inextricably linked to developments in the water, energy, and land sectors” (Index 2012, 5).

En este contexto, la gobernanza de la tierra se presenta como un sistema interesante y novedoso, cuyo objetivo principal es lograr un acceso equitativo y seguro a la tierra. Sobre todo si se tiene en cuenta que una de las principales características de una buena gobernanza de la tierra es que la mayoría de decisiones respecto a este recurso deben de tomarse de manera participativa entre todos los actores (estatales y no estatales) vinculados al suelo.

En efecto, tanta es la importancia de la gobernanza de la tierra que, como vimos, luego de varios años de discusiones entre sus miembros, la FAO logró la aprobación por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS), con el aval de más de cien países de todo el mundo, de un significativo documento: “Las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional” (en adelante DVG).

El propósito de estas nuevas Directrices Voluntarias es proporcionar orientaciones para mejorar la gobernanza de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques con el objetivo de lograr la seguridad alimentaria para todos y la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada, sobre la base de los principios del desarrollo sostenible y con el reconocimiento de la centralidad de la tierra para el desarrollo, mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra y otros recursos naturales.

Detrás de estas Directrices Voluntarias encontramos la creciente preocupación por la tensión entre la manera cómo se decide y se usan actualmente los recursos naturales,

por lo que es necesario determinar quiénes pueden usar qué recursos, por cuánto tiempo y en qué condiciones, para lograr erradicar el hambre, la pobreza y la degradación del medio ambiente. Todo ello, debe cimentarse en políticas y leyes escritas que tienen que ir definiéndose entre los diferentes sectores involucrados para ser aceptadas y que logren un alto grado de legitimidad.

Las nuevas formas de acceder a la tierra (concesiones mineras, hidrocarburos, forestales, biocombustibles, concesiones de ecoturismo, etc.) deben asegurar los medios de vida, particularmente de las poblaciones rurales pobres, pero sin que ello signifique que se deba dejar de lado las costumbres y prácticas no escritas respecto al acceso seguro y equitativo al recurso tierra y otros recursos naturales.

En resumen, las metas de estas Directrices Voluntarias (tanto sobre el derecho a la alimentación como sobre la gobernanza responsable de tierras, bosques y pesca) son la consecución de una seguridad alimentaria para todos y el apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de cada país en particular.

La oportunidad de lograr un trabajo articulado alrededor de estas Directrices Voluntarias entre organizaciones de diversa índole no se debe desaprovechar. Aceptando los matices entre las diferentes concepciones que existen, pero que finalmente buscan el mismo objetivo, la alimentación adecuada, se puede ir avanzando y logrando consensos que no signifiquen la imposición de una parte sobre otra.

En esta parte del estudio revisaremos las Directrices Voluntarias en el marco del contexto peruano, repasando brevemente los marcos de políticas públicas de tierras en el Perú, la naturaleza jurídica de las DVGTT en el marco nacional, los sujetos de derecho a los cuales se les asigna derechos y deberes de tenencia de la tierra, los procesos de concentración de la tierra, institucionalidad pública alrededor de la tierra y la situación de las mujeres y su acceso a la tierra.

a. La tierra en la legislación peruana

En un contexto de erradicación del hambre y mal nutrición, la tierra juega un rol preponderante ya que es el soporte de toda la producción de alimentos. Por ello, es que las Directrices Voluntarias reconocen su centralidad “con el fin último de alcanzar la seguridad alimentaria para todos” mediante la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a ella.

No obstante, la importancia que le reconoce a la tierra, las Directrices Voluntarias se cuidan de definirla, aceptando que no existe un consenso a nivel internacional sobre su concepto (DVGTT 1.1). Por tal razón deja su significado y tratamiento legal a cada ámbito nacional. En ese sentido importa saber cómo es que cada país reconoce o qué significado le otorga a la tierra.

En el caso peruano, se le considera un recurso natural, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades, que posee un valor económico o potencial en el mercado y pueden ser agrícolas, pecuarias, forestales o de protección²⁹.

Establecido que la tierra es un recurso natural, hay que señalar que tiene una naturaleza especial al constituir la base que permite la producción agraria (agrícola, pecuaria y forestal). Por eso, la tierra debería tener un tratamiento jurídico especial. Sin embargo, como veremos en las siguientes líneas, ello no es así.

De acuerdo con 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, de 1995, el concepto constitucional de tierras comprende:

“[...] a todo predio susceptible de tener uso agrario. Entre otras, están comprendidas las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos forestales y de fauna, las tierras eriazas, así como, las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos, y en general, cualquier otras denominación legal que reciba el suelo del territorio nacional. El régimen jurídico de las tierras agrícolas se rige por el Código Civil y la presente ley”.

A su turno, el Código Civil de 1984, en su artículo 954 señala que:

“La propiedad del predio se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro superficial y hasta donde sea útil al propietario el ejercicio de su derecho.
La propiedad del subsuelo no comprende los recursos naturales, los yacimientos y restos arqueológicos, ni otros bienes regidos por leyes especiales”.

A partir de la lectura de ambos cuerpos normativos podemos afirmar que para el caso peruano, la naturaleza jurídica de la tierra es la de un inmueble cualquiera, un predio. La remisión de una norma especial como la Ley 26505 al Código Civil no deja ninguna duda. Al ser el Código Civil una norma que regula las relaciones jurídicas entre las personas particulares, cuyo principio fundamental es el respeto a lo que ellas han pactado libremente y donde la participación estatal es mínima por respeto a lo que acuerden, el Estado peruano renuncia en la práctica a una intervención estratégica sobre este recurso.

Esta política choca con la gobernanza de la tenencia de la tierra, elemento crucial para las Directrices Voluntarias. Dado que muchos problemas relacionados con dicha posesión surgen de una débil gobernanza, ello puede generar inestabilidad social, falta de uso sostenible de este recurso, pocas inversiones e impedir el crecimiento económico del país.

²⁹ Según el artículo 3 de la Ley 26821, ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, se consideran recursos naturales a todo componente de la naturaleza susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, tales como las aguas, el suelo, el subsuelo, las tierras, la diversidad biológica, los minerales, etcétera.

Se justifica por ello una intervención del Estado en procura de producir beneficios para todas las personas relacionadas con la tierra para alcanzar las metas de la seguridad alimentaria (DVGT 1.1), contribuyendo a la mejora en la elaboración de marcos jurídicos a través de los cuales se regulan los derechos de tenencia sobre dichos recursos (DVGT 1.2 inc. 2).

Para revertir esta situación es necesario que el Estado configure su relación con el recurso tierra desde una mirada diferente a la de un bien inmueble común y corriente, incorporando la idea que se trata de un bien que sustenta la alimentación tanto de animales como de los seres humanos. La tierra, por definición, no se reproduce ni aumenta (salvo que se amplíe la frontera agrícola mediante la acción del hombre); al contrario, se incrementa la cantidad de personas que ven la necesidad de poseerla, pero la cantidad de tierra sigue siendo la misma.

b. Marcos de políticas: procesos sobre la estructura de la propiedad de la tierra en el Perú

En la experiencia peruana, uno de los momentos de mayor dinamismo, respecto al derecho de propiedad, se encuentra durante la reforma agraria de 1969, donde se transformó sustantivamente su contenido.

Hasta antes de dicha reforma, la propiedad rural en el Perú se regulaba conforme a la concepción del derecho civil que establecía que para ser propietario había que adquirir la propiedad mediante alguna de las formas establecidas por la ley. A partir de la aplicación de la Ley Reforma Agraria sólo podía ser propietario de la tierra quien la trabajaba directamente.

La reforma agraria fue concebida como un proceso integral y un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir el régimen del latifundio por otro que distribuyera la tierra de manera más justa. Para ello, se modificaron las reglas sobre tenencia y propiedad existentes y se introdujo conceptos como la conducción directa de la tierra.

Cuarenta y cinco años después de iniciado este proceso de reforma, la distribución de la tierra sigue siendo una tarea pendiente. 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, no se ha logrado. Un sinnúmero de problemas vinculados a la protección del derecho de propiedad sobre la tierra siguen latentes en la sociedad rural peruana. Nuevas formas y reglas de juego han sido instauradas, pero esta vez para otorgar estabilidad y seguridad jurídica a los grandes agentes económicos.

Así, muchos analistas e investigadores se han preguntado si, en las últimas décadas, los gobiernos peruanos han implementado políticas agrarias³⁰. Aunque varios de ellos han opinado que no han existido, coincidimos con Fernando Eguren cuando afirma que, en realidad, sí hubo una política agraria desde mediados de la década de 1980, que estaría vigente hasta la actualidad:

³⁰ Por "políticas agrarias" entendemos las orientaciones adoptadas por el Estado, dirigidas a la actividad económica agrícola, pecuaria y forestal, donde el factor tierra (acceso y propiedad) tiene un papel preponderante.

En los últimos veinte años, las políticas agrarias [en el Perú] 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. (2004: 30).

En las líneas que siguen se intenta una breve síntesis de los distintos momentos en el proceso seguido por las políticas relacionadas a las tierras agrícolas.

Reforma Agraria (1969 – 1975)

Desde finales de la década de 1950 hasta 1963 ocurrieron importantes movilizaciones campesinas en todo el Perú con el objetivo de tomar las haciendas (que se habían formado a costa de las comunidades) y así mejorar las condiciones laborales y de vida del hombre del campo. La más representativa fue la acción campesina de Cusco, en los valles de La Convención y Lares, que motivó la aprobación en 1962 de una Ley de Bases para la Reforma Agraria (decreto ley 14238) y después la convalidación de las acciones campesinas mediante el decreto ley 14444, en 1963.

Durante el primer gobierno de Fernando Belaunde (1963 – 1968) la alianza gobernante preparó un proyecto de ley de reforma agraria que sufrió significativas alteraciones en el Congreso, debido a la oposición de la representación parlamentaria del sector latifundista serrano. Esos recortes en la ley, finalmente aprobada como Ley 15037, explican que sus avances fuesen insuficientes.

Un golpe militar interrumpió el gobierno de Belaunde en octubre de 1968. El acto político de mayor trascendencia del gobierno militar fue la aprobación, en junio de 1969, de una nueva Ley de reforma agraria, publicada como decreto ley 17716. Durante la llamada «primera fase» del gobierno militar, encabezado por el general Juan Velasco se llevaron a cabo la mayoría de afectaciones y expropiaciones de la reforma agraria, lo que determinó que en el ámbito internacional se calificara al proceso como sumamente radical.

No hay cifras confiables sobre el resultado del proceso de reforma, pero se estima que cerca de 11 millones de ha fueron afectadas y expropiadas, aunque el Ministerio de Agricultura de entonces señalara que se expropiaron y adjudicaron poco más de 9 millones y medio de ha de tierras agrícolas.

Lo característico del proceso de reforma agraria impulsado por los militares es que, antes que distribuir las tierras afectadas entre las familias campesinas, se privilegió las adjudicaciones a favor de las llamadas «empresas asociativas agrarias»; siguiendo las tendencias internacionales. Así se formaron las cooperativas agrarias (inicialmente conocidas como CAP y luego como CAT), ubicadas en la costa; las sociedades agrícolas de interés social (SAIS) y los grupos campesinos, a los que luego se sumaron algunas empresas rurales de propiedad social, en la sierra. Las adjudicaciones a pequeños agricultores y a las comunidades campesinas fueron pocas (9,9% y 12,8%, respectivamente), como se puede apreciar en el cuadro que sigue, obtenido de información estadística que publicaba hasta inicios de la década de 1990

la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural y, luego, el Programa Especial de Titulación y Catastro de Tierras (PETT).

Cuadro 6. Modalidades de adjudicación, número y superficie (1967-1982)

Modalidad de adjudicación	Número		Superficie	
	Número	%	Ha	%
Cooperativas	618	26,2	2.266.512	23,8
SAIS	68	2,5	2.702.028	28,45
Grupos campesinos	1 063	45,1	2.014.090	21,1
Comunidades	607	25,7	1.220.290	12,8
Adj. Individual			941.626	9,9
Fonaps	13	0,5	235.672	2,5
Otras entidades del Estado			142.587	1,5
Total	2.358	100,0	9.526.805	100,0

Fuente: Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, Ministerio de Agricultura. Reforma agraria en cifras, marzo de 1982.

Si bien se criticó mucho el supuesto apoyo del gobierno militar a las empresas asociativas creadas por la reforma agraria, en especial, durante los primeros siete años del gobierno, poco se ha dicho de la coexistencia de estímulos junto a trabas para el desarrollo de las mismas. Así, si bien el Banco Agrario privilegiaba los préstamos para las cooperativas agrarias, la mayor parte de las colocaciones tenían como destino la costa peruana y especialmente algunos cultivos comerciales (algodón, arroz, entre otros); asimismo, los supuestos incentivos tributarios eran ignorados a través de normas posteriores, que en algunos casos eran promulgadas el mismo día (García-Sayán 1980, 167-187).

La severa crisis económica que alcanzó a toda la economía nacional a fines de la década de 1970, contribuyó a que la situación de las empresas asociativas, al igual que la de la inmensa mayoría de productores agrarios y campesinos, sea negativa. Como resultado de ello, todos los partidos políticos que participaron en las elecciones generales de 1980 plantearon dar mayor atención a la agricultura nacional.

Post Reforma Agraria (1975 – 1991)

La reforma agraria se percibió como un proceso radical, especialmente en el periodo comprendido entre 1969 y 1975. Al asumir el gobierno el general Morales Bermúdez (1975-1980), comenzó un paulatino proceso de desmontaje de sus principales instituciones.

Durante el segundo gobierno del presidente Fernando Belaunde (1980-1985) se produjeron los cambios más importantes en materia de política agraria. El decreto legislativo N° 2, Ley de promoción y desarrollo agrario, restringió las causales de afectación de la tierra, dio un plazo para culminar los procesos de afectación, levantó algunas restricciones a la propiedad de la tierra, e introdujo las figuras de la reestructuración y del cambio de modalidad empresarial de las empresas asociativas. Estas últimas normas fueron interpretadas como una invitación a

que los socios se distribuyeran la tierra en parcelas –proceso llamado, por ello, parcelación–, lo que afectó sobre todo a las cooperativas agrarias.

Al iniciarse su primer gobierno (1985-1990) Alan García anunció la revisión de todos los procesos de parcelación, aunque terminó legalizando las parcelaciones. Como parte de un discurso que privilegiaba el agro y, en particular, a las comunidades campesinas, se aprobó en 1987 una legislación especial para estas organizaciones (Ley general de comunidades campesinas y Ley de deslinde y titulación del territorio comunal), y se dio mayor impulso al aprovechamiento de tierras eriazas en la costa. En estos años, la violencia política iniciada en 1980 empezó a cubrir mayores porciones del territorio nacional, afectando especialmente a la población rural.

Con el triunfo electoral de Alberto Fujimori (1990-2000) se adoptó una política económica de claro corte liberal. En este periodo se dieron medidas para impulsar y consolidar grandes unidades agropecuarias, principalmente en tierras eriazas de la costa. El Estado peruano cambió sus roles: hasta entonces, se le consideraba como excesivamente intervencionista; a partir de ese momento, en cambio, buscó modificar esta característica para cumplir funciones de regulación de las diferentes actividades económicas del país. Esta nueva orientación significó poner en práctica medidas políticas que tenían la finalidad de que la inversión privada cumpliera un nuevo papel en el desarrollo del país. Se implantó una política privatizadora de las principales empresas públicas del Estado “bajo el principio de que el Estado no debe hacer lo que ya hace el mercado” (González de Olarte 1993: 5).

La liberalización de los derechos a la tierra —bajo el supuesto de que generaría el ansiado desarrollo rural— conllevó una serie de cambios legislativos para promover el mercado de tierras. Se eliminaron los límites a la propiedad y se abrió la posibilidad de que comunidades campesinas y nativas pudieran transferir libremente sus tierras. A ello se sumó la disolución de casi la totalidad de cooperativas agrarias en la costa (proceso que se inició en la década de 1980), destrucción de muchas de las empresas asociativas en la sierra (por la crisis económica y también por la insania terrorista), se inició un proceso que ha buscado brindarle las mayores facilidades a la gran inversión en el campo y que dura hasta la actualidad.

Liberalización de la tierra (1991-2014)

Con este nuevo modelo económico, en base al decreto legislativo 653 de 1991, se derogó la Ley de Reforma Agraria, se liberalizó el tratamiento de la propiedad de la tierra y el arrendamiento y se modificó la legislación de tierras de selva y ceja de selva. Esa norma eliminó las restricciones a la conducción directa y dispuso que «el dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta ley y la Constitución” (artículo 5). Esas modificaciones al marco legal fueron convalidadas en 1993, al aprobarse una nueva Constitución Política, con un claro sesgo neoliberal.

Con la Constitución de 1993 se hizo posible convalidar los cambios realizados desde los primeros años del gobierno de Fujimori. La nueva Carta Política abrió las puertas e incentivó la participación de grandes agentes económicos. Para ello fue necesario otorgarles las garantías correspondientes a través de la dación de normas que aseguren estabilidad y seguridad jurídica a las inversiones.

En julio de 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, Ley N° 26505, más conocida como Ley de Tierras. Dicha norma legal permite que cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera asuma la propiedad de tierras y eliminó todo límite máximo o mínimo a la propiedad de ellas, al señalar en el primer párrafo del artículo 3 que “por ningún motivo se podrá imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas a las establecidas en el texto de la presente Ley.”

La revisión del debate parlamentario muestra que en el brevísimo tiempo en que el Congreso Constituyente Democrático debatió esta importante ley primaron sobre todo argumentos ideológicos, orientados a liberalizar la propiedad agraria. Fernando 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 última ‘minifundio’ para sugerir su absoluta inviabilidad)” (Eguren 1995, 30).

Aprobada la norma, se creyó que el reconocimiento de derechos individuales sobre la tierra activaría un mercado de tierras, el cual conduciría inevitablemente al desarrollo del campo y la reducción de la pobreza rural. No obstante, lo que ha propiciado esta ley es una reconcentración de este recurso en manos de grandes grupos económicos.

En esencia la Ley 26505 ratificó y profundizó los criterios que en 1991 había establecido el Decreto Legislativo 653, orientados a eliminar las restricciones al mercado de tierras y a derogar la Ley de Reforma Agraria. Una de sus principales disposiciones remitió al Código Civil la regulación de la propiedad rural.

Otro aspecto que mereció atención durante este gobierno fue el saneamiento de la propiedad agraria. El Ministerio de Agricultura, siguiendo las orientaciones de los organismos multilaterales de crédito, promovió la formalización de la propiedad rural, para lo cual se creó en 1992 el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). Aplicando procedimientos muy expeditivos resultado de la simplificación administrativa establecida en una norma aprobada en 1991, se facilitó la inscripción registral de los predios rurales.

Del conjunto de inversiones privadas que se concretaron en este período, destaca la que se orientó hacia actividades extractivas, sobre todo, a través de inversiones mineras. Este sector, que décadas atrás se había caracterizado por una fuerte intervención estatal, vio modificada su regulación con el objetivo de hacerlo más atractivo a los capitales privados; ello resultó sumamente exitoso. La fuerte inversión en la minería se tradujo en el aumento de tierras concesionadas para la exploración y explotación de minerales. La gran mayoría de estas concesiones se hicieron sobre tierras de comunidades campesinas.

Luego de una década de gobierno de Alberto Fujimori, marcada por los altísimos niveles de corrupción, asumió el gobierno Valentín Paniagua (2000-2001). En su corto período de gobierno intentó ordenar el país, sobre todo enfrentando la corrupción de funcionarios públicos, pero no impulsó cambio alguno en materia de la legislación o la política agraria.

Culminado el gobierno de Paniagua asumió la presidencia de la República Alejandro Toledo (2001–2006). Este nuevo gobierno tampoco significó una ruptura con el modelo económico vigente desde 1990. El nuevo mandatario anunció que le daría prioridad a la agricultura. No obstante, el agro nacional siguió manteniendo un nivel discreto en las preferencias políticas del régimen, continuándose la política de apoyo a las empresas, sobre todo a las grandes inversiones³¹.

El segundo gobierno del presidente Alan García (2006–2011) mantuvo la política económica que dejara Fujimori y que continuó Alejandro Toledo. Sumados estos tres gobiernos son cerca de 20 años de un modelo económico que promueve la gran inversión privada en todos los sectores económicos del país. Ello en desmedro de pequeñas economías (agricultura familiar en el caso del campo). El apoyo y promoción de las grandes inversiones mineras y petroleras, así como de las dedicadas a las exportaciones agrarias, marcaron el derrotero de este período.

La política del segundo gobierno de Alan García estuvo marcada por la idea de la competitividad en el agro. En efecto, el propio presidente Alan García sostuvo que la agricultura es sostenible en predios que tengan como mínimo 20 hectáreas de extensión. El Ministro de Agricultura de ese entonces, Ismael Benavides, en una exposición ante la Convención Nacional del Agro Peruano –CONVEAGRO–, en octubre de 2007, resumió lo que concebía como desarrollo de la agricultura. Ella pasaba por una agricultura competitiva, entendiendo por tal a la gran propiedad agraria. Bajo ese orden de ideas los pequeños agricultores y poseedores de un minifundio formaban parte de un sector “ineficiente” del agro. El gráfico siguiente, usado por el ministro, intentaba graficar ese proceso que, a su juicio, debía seguir la agricultura nacional para alcanzar el desarrollo agrario.

31 Un tema de interés durante este gobierno fue la institucionalización del problema indígena. Con ese propósito se creó la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (CONAPA), la que luego fue sustituida por el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos (INDEPA).

Gráfico 4. Competitividad según tamaño de propiedad

En el segundo gobierno de García se acentuó la disputa por el aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos la tierra. Uno de los momentos de mayor tensión se vivió luego de la publicación de 99 decretos legislativos, varios de ellos relacionados directamente con el sector agrario, que ponían en la práctica buena parte de las ideas del presidente expuestas en el artículo “El síndrome del perro del hortelano”, de octubre de 2007 (El Comercio 2007).

Luego de la publicación de esos decretos legislativos, se generó una ola de protestas, principalmente por parte de poblaciones indígenas amazónicas que lograron que en setiembre de 2008 se derogara dos de dichos decretos, pero el incumplimiento del Congreso de revisar otros más derivó en los lamentables sucesos de Bagua, en junio de 2009. A pesar de todo el clima de protestas que convulsionaba al país, el gobierno de García no dio marcha atrás en su afán de promover grandes inversiones.

Con el ascenso de Ollanta Humala a la presidencia de la República se pensó que se podrían dar algunos cambios respecto a las políticas agrarias. Sin embargo, tres años después, las medidas políticas que se vienen impulsando desde el Ejecutivo son las mismas de años atrás en materia de promoción de proyectos de desarrollo a gran escala (mineros, energéticos, forestales, biocombustibles, etc.). Sin embargo en materia de derechos sobre la tierra este gobierno ha ido más allá que los anteriores.

En efecto, recientemente mediante la Ley N° 30230 (julio 2014) se “establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.” Mediante artículos imprecisos, generales y hasta ambiguos, la ley plantea una grave afectación al ejercicio de los derechos de propiedad sobre la tierra de las

ciudadanas y ciudadanos del país. Bajo el argumento de promover las inversiones para evitar la desaceleración de la economía nacional, el actual gobierno establecerá 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 expectativa que generó en un primer momento Humala ahora se ve confrontada con la realidad, es decir con la continuidad del mismo modelo que se instauró en el Perú desde la década de los noventa.

En este contexto, de liberalización al extremo de la tierra y desconocimiento de los derechos de las personas que más dependen de ella –las comunidades y agricultores familiares– para favorecer a las grandes inversiones, resulta complejo aplicar la propuesta de las DVGT de que “Los Estados deberían crear y mantener uso marcos de políticas, jurídicos y organizativos que promuevan la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra” (DVGT 5.1), en el entendido, tal y como hemos señalado en páginas anteriores, que el objetivo principal de la gobernanza es el acceso equitativo y seguro de la tierra.

Resulta por demás desafiante que un Estado acostumbrado a favorecer a los grandes capitales mediante leyes desde la década de 1990 decida elaborar un marco legal “que involucre a todas las partes afectadas” (DVGT 5.5) y sea respetuoso de “derechos legítimos de tenencia” (DVGT 5.3).

c. Derechos Humanos y la naturaleza jurídica de las Directrices Voluntarias en el ordenamiento legal peruano

Para efectos del estudio resulta necesario definir la naturaleza de las Directrices Voluntarias en el ordenamiento jurídico peruano, es decir cómo se insertarían en el derecho nacional y eventualmente cómo es que formarían parte de él.

Al mismo tiempo y en vista que las directrices se basan en instrumentos internacionales referentes a los derechos humanos (Prefacio DVGT) y tienen como objetivo la “realización progresiva del derecho [humano] a una alimentación adecuada” (DVGT 1.1) y además “complementan y respaldan las iniciativas internacionales relacionadas con los derechos humanos en las que se consignan los derechos relativos a la seguridad de la tenencia de la tierra (DVGT 2.2) es necesario conocer cuál es el tratamiento que la legislación nacional le otorga a los tratados sobre derechos humanos.

Lo primero que debe señalarse es que existe una dificultad relacionada con la técnica legislativa referida al rango normativo – jerárquico que la legislación peruana reconoce a los tratados sobre derechos humanos.

En efecto, la Constitución vigente genera dudas en cuanto al rango constitucional de estos instrumentos internacionales, cuando en su artículo 55 señala “los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional”. La generalidad con la cual está redactada esta norma constitucional puede llevar a considerar que los tratados que versan sobre derechos humanos tienen tan solo rango de ley, es decir no gozarían del más alto nivel jerárquico. No obstante, una revisión e interpretación sistémica de la Constitución y de algunas resoluciones del Tribunal Constitucional (TC)³², no deja duda sobre el nivel jerárquico más alto que ostentan los tratados sobre derechos humanos.

En ese sentido, el TC ha establecido que “Los tratados internacionales sobre derechos humanos no solo conforman nuestro ordenamiento sino que, además, detentan rango constitucional”³³. Este mismo tribunal señala que los tratados sobre derechos humanos constituyen un parámetro de constitucionalidad en derechos y libertades pues a partir de ellos se interpretan derechos y libertades reconocidos en la Constitución³⁴.

Adicionalmente, la cuarta disposición final de la Constitución vigente establece la forma en que estos derechos deben interpretarse: “las normas relativas a los derechos humanos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú”.

Por todo lo anterior, se puede colegir que tanto la Constitución como las normas legales relativas a los derechos humanos están subordinadas y se interpretan en el marco de los tratados que el Perú ha suscrito, lo que les confiere, por tanto, una jerarquía mayor.

Cabe preguntarse por lo que sucede con los derechos humanos en los que se basan las Directrices, es decir el derecho a la alimentación adecuada y los relativos a la seguridad de la tenencia de la tierra, entre otros; cómo están reconocidos en sede nacional. Hay que señalar que ninguno de estos derechos tiene reconocimiento expreso en la Constitución peruana, lo cual podría generar una dificultad en el momento de incorporar a las Directrices en el marco nacional.

Sin embargo, el TC ha establecido que en la Constitución vigente de 1993 hay derechos innominados³⁵ (los derechos innominados están contenidos en el artículo 3 de la actual Carta) y que para conocerlos es importante interpretarlos en su conjunto:

[...] el contenido constitucionalmente protegido de los derechos reconocidos por la Ley Fundamental (la Constitución) no solo ha de extraerse a partir de

32 Órgano máximo de control e interpretación de la Constitución. Su fin principal es garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia de los derechos constitucionales.

33 Sentencia 0025-2005-PI/TC.

34 Sentencia 0047-2004-AI/TC, fundamento 22 y 61.

35 Teoría que no agota los derechos humanos en una simple enumeración expresa, sino que acepta todos los derechos que aunque no tengan aún nombre especial o no hayan sido claramente identificados, tengan relación directa con la dignidad de las personas.

la disposición constitucional que lo reconoce; de la interpretación de esta disposición con otras disposiciones constitucionales con las cuales pueda estar relacionada, sino también bajo los alcances del Derecho Internacional de los Derechos Humanos³⁶.

Bajo el criterio expuesto, los tratados internacionales que versan sobre derechos humanos (alimentación adecuada y derechos conexos relativos a la tierra) son normas jurídicas de aplicación directa e inmediata, es decir son normas jurídicas vinculantes y de aplicación obligatoria por los poderes públicos y de respeto por los entes privados.

Respecto del derecho a la alimentación la situación es más clara, dado que este derecho está reconocido en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos instrumentos ratificados por el Estado peruano. Asimismo, el Perú ha suscrito compromisos más específicos que versan sobre este derecho, como son las Cumbres sobre Seguridad Alimentaria de 1996 y 2002. En consecuencia, el derecho a la alimentación, aunque no está reconocido expresamente dentro de las disposiciones de la Carta constitucional, al ser un derecho humano, goza de la mayor jerarquía legal posible.

Sobre los derechos relativos a la tierra, si bien tiene una condición importante para efectos de cumplimiento del derecho a la alimentación, solo para el caso de los pueblos indígenas³⁷, existen medidas proteccionistas de nivel constitucional desde el año 1920, y, a escala internacional, con la suscripción del Convenio 169 de la OIT (vigente en el Perú desde 1995) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007, se completa el régimen de protección de sus tierras.

A manera de resumen podemos afirmar que el derecho a la alimentación está plenamente garantizado en el ordenamiento jurídico constitucional. No obstante, el derecho a la tierra no goza de las mismas prerrogativas. Sí se aproxima a su contenido para el caso de los pueblos indígenas, pero ello es insuficiente, dado que este recurso también es importante para el disfrute de mejores condiciones de vida y satisfacción de necesidades básicas de otras personas, como los agricultores familiares, que tienen a la agricultura u otra actividad económica que necesita a la tierra para desarrollarse.

En este marco es necesario situar a las DVGT para ubicarlas dentro del derecho nacional. Hay que recordar que las Directrices Voluntarias fueron producto de un proceso de consulta entre representantes del sector público y privado, sociedad civil y académicos entre los años 2009 y 2012, que permitió que un grupo de trabajo, instituido por el Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CFS) elaborara un texto que sirviera de guía para la formulación de políticas y leyes, en este caso, relativos a la tenencia de la tierra.

³⁶ Sentencia 4587-2004-AA/TC

³⁷ Recordemos que en el Perú los pueblos indígenas están mayoritariamente organizados en comunidades campesinas y comunidades nativas.

Afirman las propias Directrices Voluntarias sobre su naturaleza que, si bien sus postulados son “coherentes con y se basan en los instrumentos internacionales referentes a los derechos humanos” (Prefacio DVGT) y “complementan y respaldan las iniciativas nacionales, regionales e internacionales relacionadas con los derechos humanos” (DVGT 2.2), siempre tienen carácter voluntario (DVGT 2.1).

Así, si bien se puede admitir que las DVGT tienen una estrecha relación y se basan en los derechos humanos, específicamente el derecho a una alimentación adecuada (Prefacio DVGT), no estamos ante un documento que fije un acuerdo de voluntades realizado entre sujetos de Derecho Internacional dirigido a producir efectos jurídicos. Es decir no estamos frente a un documento que obligue a las partes a su cumplimiento o en su defecto, a la generación de responsabilidades por el incumplimiento de las obligaciones adquiridas en dicho instrumento internacional.

Las DVGT son lo más parecido a las Declaraciones emitidas por las Naciones Unidas (por ejemplo la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas). En ambos casos, son producto de un proceso de consulta y debate y poseen un carácter netamente voluntario, es decir sus preceptos o estipulaciones no son de obligatorio cumplimiento, por lo que su inobservancia no genera responsabilidad alguna.

Sin embargo, las DVGT son producto de una discusión promovida por la CFS, que es un foro para el examen y el seguimiento de las políticas relativas a la seguridad alimentaria mundial y que, al mismo tiempo, forma parte de un órgano mayor como es el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, que es uno de los seis órganos principales de las Naciones Unidas. Es decir, estamos ante un documento aprobado, las DVGT, por un órgano de menor jerarquía que la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU), ello añade un matiz a la naturaleza de las DVGT, pues, no tiene ese nivel de formalidad que sí es necesario en un documento aprobado por la Asamblea de la ONU.

Esto resulta de mayor importancia para el caso peruano, pues inclusive en caso de instrumentos internacionales, como por ejemplo el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales, recién se aceptó que forma parte del marco legal peruano tras catorce años de su entrada en vigencia³⁸.

Sobre la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que son lo más parecido a las Directrices Voluntarias, el TC, señaló que expresa un amplio acuerdo de la comunidad internacional y que representa una orientación hacia el respeto y tutela de los derechos humanos de los pueblos indígenas, pero su contenido no genera obligaciones al Estado peruano:

“El contenido de la declaración no es de vinculación obligatoria, lo que no implica que no tenga ningún efecto jurídico. Las declaraciones representan aquellas metas y objetivos a los que la comunidad internacional se impone. Son lo que

38 EXP. N.º 03343-2007-PA/TC. Caso Cordillera Escalera.

en el derecho internacional se conoce como *soft law*, esto es, una guía que sin dejar de tener un efecto jurídico, no termina por vincular obligatoriamente a los Estados, representando su contenido un código de conducta sin que sean legalmente vinculantes”³⁹.

Observamos, entonces, que si un documento como la Declaración, tal y como lo expresa el TC, no es exigible, menos lo sería un texto como las Directrices Voluntarias. En ese sentido, la naturaleza de las Directrices está más cercana a la de un instrumento orientador. Ello, en un país extremadamente legalista como el Perú, genera una dificultad al momento de ser incorporado en la legislación nacional. Por ello sería necesario contar con un documento legal que formalice la entrada de las Directrices Voluntarias al ordenamiento jurídico nacional.

Más allá de las dificultades que tendrían las Directrices para incorporarse a la legislación nacional, también hay puntos a su favor. A nivel político podemos señalar que ni bien éstas fueron aprobadas (mayo 2012) se realizó en el Perú una consulta de expertos para la elaboración de una Guía de aplicación de las DVGT (junio 2012). Este encuentro no llamaría mucho la atención si no fuera porque la entidad convocante fue el propio gobierno peruano a través del Ministerio de Agricultura.

El viceministro de aquel entonces señaló, en la referida consulta de expertos que para el gobierno del presidente Ollanta Humala era prioritario el trabajo por las regiones rurales más marginadas en sierra y selva, así como por la pequeña agricultura. Recordó la importancia de la reforma agraria que se implementó en el Perú a comienzos de los años setenta y llamó la atención del posterior proceso de reconcentración de la propiedad de la tierra. Asimismo, comunicó el interés del actual gobierno de limitar la acumulación de tierras en nuevos latifundios y afirmó que las Directrices Voluntarias constituyen una valiosa ayuda para la definición de políticas tanto reguladoras de la propiedad como de apoyo a la pequeña agricultura (López s/f).

A nivel legal, el hecho que las Directrices Voluntarias tengan como objetivo lograr la seguridad alimentaria, además de tener como fundamento la realización progresiva del derecho a la alimentación, le proporciona una fuerza que debería ser canalizada para su institucionalización, debido en primer lugar a que en el país se viene discutiendo desde hace meses una norma sobre seguridad alimentaria; segundo, porque el derecho a la alimentación forma parte de la legislación nacional y goza de reconocimiento constitucional y finalmente porque recientemente se aprobó el Plan Nacional de Derechos Humanos (5 de julio 2014) que en su objetivo N° 14 señala la necesidad de “Garantizar la seguridad alimentaria en el Perú mediante la producción sostenible de alimentos adecuados, respetando las tradiciones culturales de cada población”.

En ese sentido, la necesidad de dotar de un manto legal a las DVGT que permita su implementación nos obliga a buscar fórmulas alternativas de aprobación que si bien presentan dificultades también ostentan posibilidades de éxito.

³⁹ EXP. N.º 0022-2009-PI/TC. Fundamento 8.

d. Régimen de reconocimiento de derechos sobre la tierra

Adicionalmente al marco jurídico sobre la tierra importa tener una idea clara del régimen legal respecto al uso y aprovechamiento que se otorga en la legislación peruana a los recursos naturales, considerando que la gobernanza responsable de la tierra “está indisolublemente vinculada con el acceso a otros recursos naturales, como el agua y los minerales” (Prefacio DVGT).

La Constitución vigente dispone, en su artículo 66, que “Los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento [...]”. La mención a que los recursos son patrimonio de la Nación quiere decir que su aprovechamiento debe ser canalizado para el beneficio individual y colectivo, ya que los recursos naturales pertenecen al conjunto del país y tanto a las generaciones actuales como a las futuras.

La Constitución señala en su artículo 67 que “el Estado [...] promueve el uso sostenible de sus recursos naturales”. El “uso sostenible” se basa, en principio, en la idea de que el empleo de estos recursos, si bien puede satisfacer las necesidades de los seres humanos, no debe dar pie a su destrucción o extinción. El aprovechamiento de los recursos naturales debe ser tal que asegure al máximo posible su permanencia en la búsqueda de su existencia indefinida.

Ambos artículos tienen una relación directa con los Principios de Aplicación de las Directrices (3B DVGT), específicamente con el de Enfoque holístico y sostenible, que señala que se debe “reconocer la interrelación que existe entre los recursos naturales y sus usos, y adoptar un enfoque integrado y sostenible para su administración”. Así, en este punto, las Directrices y la legislación nacional comparten una visión favorable con la gobernanza responsable de la tierra y su relación con otros recursos naturales.

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 [...]”

Sin embargo, hay que advertir que, en este punto, la Constitución garantiza el derecho “de” propiedad; es decir, se respeta un derecho ya adquirido a favor de una persona o grupo de personas; de no ser ese el caso, este derecho no gozaría de protección. La frase “en armonía con el bien común” indica que la propiedad no debe perseguir solo el beneficio individual, sino también el colectivo. Algunos autores se refieren a esta última característica como el contenido social y de compromiso del derecho de propiedad.

El ejercicio del derecho de propiedad –señala el precepto constitucional– debe darse dentro de los límites de la ley. Ello quiere decir que se pueden imponer parámetros para su ejercicio con la finalidad de lograr el bienestar general. De esta manera, existe concordancia con la esencia de este derecho que, al no ser absoluto, puede ser afectado, como se señala en este mismo artículo, en el caso de seguridad nacional o necesidad pública. Esta parte de la Carta Magna va de la mano con lo dispuesto en las Directrices Voluntarias cuando señala que “ningún tipo de derecho de tenencia, incluida la propiedad privada, tiene carácter absoluto” (DVG 4.3).

Hay que añadir, respecto del derecho de propiedad, que 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”. Este enunciado es muy importante, ya que se podría entender que es el derecho de toda persona a acceder a la propiedad y a la protección jurídica que sobre ella recae (Bernal Ballesteros 1996), siendo concordante con lo expresado con las Directrices cuando señala que tienen por objeto contribuir a erradicar el hambre mediante “la promoción de derechos seguros de tenencia y del acceso equitativo a la tierra”.

El régimen agrario se regula en los artículos 88 y 89 de la Constitución. La tierra como tal se trata en el artículo 88, que se cuida de definirla como un derecho de las personas, aunque sí reconoce su carácter patrimonial. Este reconocimiento es limitado, dado que en él no se expresa la posibilidad de propiedad de la tierra para quienes no la tienen o la poseen en una cantidad insuficiente para satisfacer sus necesidades, así como si la tienen, sus derechos no son reconocidos. La mención de este derecho en la Constitución peruana se refiere, en realidad y en concordancia con el inciso 16 del inciso 2, a la protección de las personas que ya son propietarias. 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. [...]”

Un caso particular es el de los pueblos indígenas (actualmente, a partir de una interpretación de algunas normas jurídicas y del Convenio 169 de la OIT, se puede afirmar que se reconoce como “pueblos indígenas” a las comunidades campesinas ubicadas principalmente en sierra y costa, y a las comunidades nativas que se encuentran en la selva), su regulación se ubica 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, [...]”

En primer lugar, se debe señalar que esta norma representa el mayor retroceso en relación con la defensa de las tierras de las comunidades campesinas y nativas desde que se inició

su protección con la Constitución de 1920: las tres garantías con que contaban las tierras de las comunidades en la Constitución de 1979 se han reducido a solo una en la actual Carta Magna. La inalienabilidad y la inembargabilidad han sido suprimidas, y ha quedado solo la imprescriptibilidad como defensa de las tierras comunales.

Esta Constitución establece la libre disponibilidad de las tierras de las comunidades, con lo cual pueden ser vendidas, cedidas, donadas, etcétera; de este modo, dejan de ser inalienables. Además, al ser las tierras comunales de libre disponibilidad, también podrán ser hipotecadas; con ello, dejan de ser inembargables. A pesar de la pérdida de estas garantías respecto de los derechos sobre sus tierras, hay que tener en cuenta que la relación de los pueblos indígenas con el derecho a la tierra es diferente.

Las comunidades gozan también de medidas proteccionistas a nivel internacional sobre todo con la suscripción del Convenio 169 de la OIT, «Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes», vigente en el Perú desde el año 1995. Así también lo entiende el Tribunal Constitucional que concluye que existe una relación especial entre los pueblos indígenas y sus tierras. Para ello, se basa en resoluciones o fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de pueblos indígenas, como se puede observar en el siguiente fragmento⁴⁰:

[...] 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 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 [...] (Tribunal Constitucional Expediente 03343-2007-PA/TC, párrafo 25).

De esta manera, el hecho de que la Constitución haya recortado las garantías de las comunidades indígenas sobre sus tierras no es excusa, en teoría, para que operadores políticos, cualquier funcionario público o actores no estatales afecten los derechos de propiedad de las comunidades.

En ese mismo sentido se expresan las Directrices Voluntarias cuando señalan que “actores estatales y no estatales deberían reconocer que la tierra [...] encierra un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político para los pueblos indígenas” (DVGT 9.1).

En todo este panorama descrito, el desafío que presenta un recurso de tan particulares características es saber cómo proteger los diferentes sistemas de tenencia existentes,

40 Reconoce el Tribunal Constitucional que la interpretación, conforme a los tratados sobre derechos humanos, contiene implícitamente una adhesión a la interpretación que de los mismos hayan realizado los órganos supranacionales de protección de los atributos inherentes al ser humano y, en particular, el realizado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, guardián último de los derechos en la Región (Expediente 0218-2002-HC/TC).

cómo garantizarlos para que quienes dependen del acceso y seguridad sobre ella puedan satisfacer todas sus necesidades sin vivir en un estado de zozobra permanente, sin temor a que sus tierras sean dispuestas para otros fines o actividades, y sin un mecanismo que les garantice un mínimo de respeto de sus derechos. Lamentablemente en el Perú estamos bastante lejos de ello. Normas de menor jerarquía que la Constitución Política e inclusive que los Tratados relativiza el contenido de los derechos sobre la tierra para favorecer a agentes económicos yendo en contra de derechos reconocidos a favor de agricultores familiares y pueblos indígenas.

Así lo confirma la tendencia, en estas últimas décadas, en materia de tierras: la eliminación de limitaciones establecidas por la legislación de reforma agraria de 1969 y reemplazarlas por un tratamiento liberal en extremo, que ha permitido el lento proceso de reconcentración de tierras en el país.

Como parte del proceso de concentración de la tierra en el Perú, solo en el período comprendido entre los años 1996 y 2010 se habrían transferido 325 mil hectáreas, sumando las tierras adjudicadas por gobiernos regionales, por los proyectos de irrigación, por las empresas azucareras y las adquiridas a través del mercado de tierras. La mayor parte de ellas se encuentran en la costa, por lo que estas adquisiciones deben representar poco menos del 40% de las tierras de cultivo de la región.

Aunque la Ley 26505 eliminó los límites máximos y mínimos de la extensión de tierras que puede tener una persona natural o jurídica, señala que todos aquellos que tengan más de 3,000 hectáreas pagarán un impuesto (artículo 13), con la finalidad de evitar la concentración de tierras en pocas manos. Pero en un país sumamente fragmentado en materia de tierras el límite de 3,000 ha resulta excesivo, considerando que la inmensa mayoría de agricultores familiares tienen hasta 10 ha. Sin embargo, el nuevo impuesto nunca fue reglamentado. Por ello, en la práctica, no existe ningún límite máximo ni mínimo a la propiedad agraria.

Al respecto las Directrices Voluntarias señalan que “los Estados disponen de competencias para recaudar ingresos a través de la tributación relativa a los derechos de tenencia con el fin de ayudar a la consecución de sus objetivos sociales, económicos y ambientales más generales. Entre estos objetivos pueden incluirse el [...] impedir los efectos no deseables que puedan producirse [...] de la concentración de la propiedad.” (DVG 19.1).

Aunque el mayor de peligro para las tierras de los pequeños agricultores y comunidades se ha generado durante este último gobierno. En efecto, el presidente Ollanta Humala, en su afán por reactivar la economía nacional, ha promovido una norma que fortalecería el crecimiento macroeconómico y ayudaría a destrabar proyectos de gran inversión que, incluso, vienen de administraciones pasadas.

La intención de la actual administración es favorecer de manera exclusiva a la inversión privada, incluso al margen de derechos reconocidos en nuestra legislación. Así mediante la publicación de la Ley 30230, se establece una serie de “medidas tributarias, simplificación

de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país”, y que, como bien han denunciado una serie de colectivos de la sociedad civil y organizaciones indígenas, tiene un impacto negativo en materia de derechos a la tierra, tanto de propietarios particulares como de los pueblos indígenas, que en nuestro país están mayoritariamente representados por las comunidades campesinas y nativas.

La ley se cuida de señalar en forma expresa qué tipo de derecho otorgará a los inversionistas respecto a los predios que el Estado piensa sanear. Sin embargo, el saneamiento físico legal que se propone realizar no es otra cosa que el otorgamiento de derechos de propiedad (titularidad de dominio) sobre la tierra, lo que en buena cuenta significa que el empresario se podría convertir en el propietario del predio donde realice sus actividades. Es decir, aquel podrá convertirse en el titular de las tierras donde tiene una concesión minera, una de hidrocarburos o una forestal, sin importar los derechos allí existentes. Con estos procedimientos especiales, creados específicamente para ellos, los inversionistas podrán solicitar la propiedad de las tierras donde realizan directamente sus actividades (influencia directa), o de las zonas aledañas al proyecto que las empresas consideren necesarias para sus operaciones (influencia indirecta).

En un contexto como el descrito en todo este apartado resulta muy difícil que se pueda implementar las Directrices Voluntarias. Se necesita de una fuerte voluntad política para revertir esta situación. La última vez que se logró un retroceso y se puso en jaque al Estado peruano por su afán de desconocer derechos murieron en la región amazónica (Zona de Bagua) donde la policía masacró a los indígenas en 2009, en el que se considera como el peor conflicto social de los últimos tiempos. A este suceso se le llamó el Baguazo.

e. Distribución de la tierra agrícola en el Perú

La superficie agrícola ha aumentado de manera significativa en las últimas décadas, conforme muestran los resultados de los Censos Nacionales Agropecuarios (CENAGRO). Asimismo, la superficie no agrícola (la cual incluye pastos naturales, montes, bosques, tierras eriazas y otros) ha aumentado también en forma importante en estas décadas, aunque entre 1994 y 2012 su incremento ha sido bastante menor. Reproducimos un cuadro, a partir de los resultados de los últimos censos (Eguren 2013, 5).

Cuadro 7. Evolución de la superficie agropecuaria

Cenagro	Superficie Agrícola		Superficie No Agrícola		Superficie Agropecuaria	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
1961	3.897.372	22,0	13.824.672	78,0	17.722.044	100,0
1972	3.691.417	15,7	19.853.730	84,3	23.545.147	100,0
1994	5.476.980	15,5	29.904.833	84,5	35.381.813	100,0
2012	7.125.007	18,4	31.617.457	81,6	38.742.464	100,0

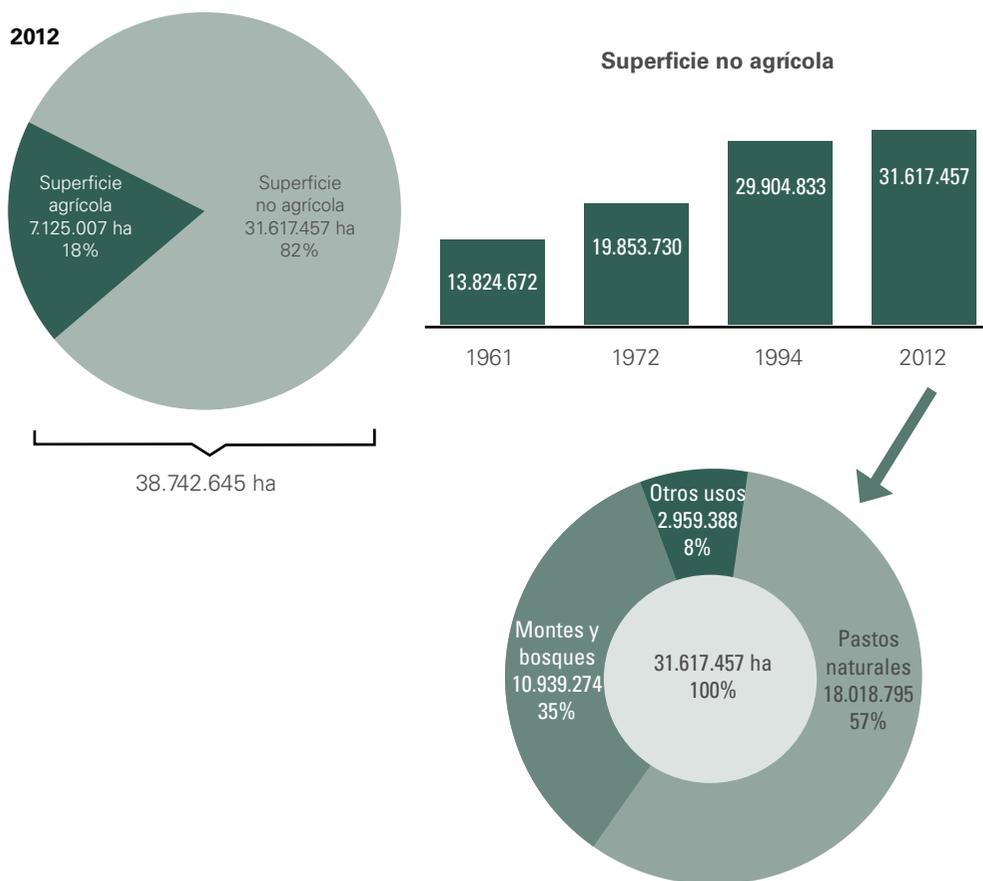
Nota: Superficie agropecuaria: suma de hectáreas de la superficie agrícola y la superficie no agrícola.

Fuente: Cenagros 1961, 1972, 1994 y 2012.

Como puede apreciarse, el último 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.

Debemos llamar la atención sobre el hecho que la superficie agrícola reportada en el Censo de 2012 (7.125.007 ha) está muy cerca de lo que en su momento la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN) estimó como el máximo de tierras de cultivo (7.609.000 ha), lo que solo representa alrededor del 5,5% del total de la superficie nacional. Por cierto, esas estimaciones tienen a la base una serie de supuestos respecto a cuidado del ambiente, técnicas de cultivo, pero también sobre lo que era económicamente viable en ese momento, consideraciones que podrían ajustarse en función de los cambios producidos en las últimas tres décadas.

Gráfico 5. Evolución y clasificación de la superficie no agrícola



Haciendo una comparación de los resultados del IV CENAGRO respecto de los resultados del realizado en 1994 se tiene que habría un incremento de 1.647.027 ha de nuevas tierras agrícolas (un aumento de 30,1%). Conforme señala Eguren: “de estas nuevas tierras, una mayor proporción corresponden a las nuevas tierras con cultivo (877.820 ha), seguido de las nuevas tierras en barbecho (495.394 ha), las nuevas tierras en descanso (211.850 ha) y, finalmente, las nuevas tierras no trabajadas (62.963 ha)” (Eguren 2013, 6).

De acuerdo con 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” (Eguren 2013, 7).

Uno de los factores que explica el fuerte crecimiento de la superficie agrícola en el país es la ampliación de la superficie bajo riego. Desde 1972 hasta 2012 las nuevas tierras agrícolas bajo riego aumentaron en 1.309.498 hectáreas. Eguren precisa que se trata de 458.663 ha entre 1972 y 1994, y de 850.853 ha entre 1994 y 2012, lo que considera “el mayor incremento el reportado en los últimos 18 años (49,2%)” (Eguren 2013, 7). El cuadro siguiente, lo muestra mejor.

Cuadro 8. Evolución de la superficie agrícola bajo riego y secano

Cenagro:	Riego		Secano		Total	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
1972	1.270.402	34,4	2.420.995	65,6	3.691.397	100,0
1994	1.729.065	31,6	3.747.912	68,4	5.476.977	100,0
2012	2.579.900	36,2	4.545.108	63,8	7.125.008	100,0

Fuente: Cenagros 1972, 1994 y 2012.

El cuadro anterior permite apreciar que la superficie agrícola en secano también aumentó desde 1972, incorporando 2.124.113 ha de nuevas tierras hasta 2012. Eguren estima que gran parte de estas nuevas tierras se debe al mayor incremento reportado durante el período 1972-1994 (54,8%), mientras que en el período intercensal 1994-2012 el incremento es menor (21,3%).

Es indudable que las tierras agrícolas bajo riego son más valiosas que las de secano. La ventaja principal de contar con tierras bajo riego está en la posibilidad de obtener más de una cosecha al año, además de la posibilidad de asegurar agua para las plantas en períodos en que no hay lluvia. En tal sentido, el cuadro anterior muestra el peso de las tierras bajo riego (36,2%) pero también ilustra sobre la presencia de casi dos terceras partes de la superficie agrícola en secano, lo cual resulta muy importante.

Con toda la utilidad que la agregación de datos a nivel nacional significa, es importante reconocer las diferencias regionales. Sin olvidar que mayormente en la costa peruana no llueve, por lo que no es posible allí hacer agricultura de secano, la información del IV CENAGRO nos permite apreciar que en esa región la gran mayoría de tierras se cultiva con riego (87,1%) y solo el 12,9% son tierras en secano. En la sierra, solo el 30% de las tierras cuentan con riego mientras que el 70% son tierras en secano. En la selva, 5,6% de las tierras agrícolas están bajo riego y el 94,4% en secano.

Cuadro 9. Superficie agrícola bajo riego y secano sin estandarizar, 2012

Región	Riego		Secano		Total	
	Ha	%	Ha	%	Ha	%
Costa	1.469.423	87,1	217.355	12,9	1.686.778	100,0
Sierra	989.482	30,0	2.306.526	70,0	3.296.008	100,0
Selva	120.996	5,6	2.021.226	94,4	2.142.222	100,0
Total	2.579.900	36,2	4.545.108	63,8	7.125.008	100,0

Fuente: Cenagro 2012.

Así, los resultados del IV Censo Nacional Agropecuario confirmaron las tendencias que se venían 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 (448.840) respecto al Censo de 1994 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). Un dato preocupante: desde 1994 prácticamente se ha duplicado (96,6% de incremento) 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).

El IV Cenagro mostró también algo que las autoridades del sector intentan minimizar, el proceso de concentración de tierras agrícolas que se viene produciendo silenciosa pero efectivamente, sobre todo, en la costa y también en la selva. A esto debe agregarse la concentración del agua, fundamental para el desarrollo de los proyectos de irrigación cuyas tierras se destinarán ante todo a la producción de cultivos de exportación, nuevamente con el aliento desde el Gobierno. Información preliminar a nivel de algunas cuencas y provincias, evidencia que este proceso afecta sobre todo a las productoras mujeres, quienes cuentan con menos recursos y capacidades para hacer valer sus derechos o para capitalizarse y acumular (por ejemplo, las licencias para uso del agua se extienden a nombre de “el jefe” de la unidad productiva).

Estos resultados deberían ser suficientes para construir una información de tenencia actualizada sobre la tierra (DVGT 8.4), además de determinar qué tierras serán utilizadas por el sector público (DVGT 8.5).

Sobre el caso de las mujeres, las Directrices son bastante claras, se debe garantizar la igualdad del derecho de mujeres y hombres al acceso a la tierra con igual de género (DVGT 3B). Respecto a la condición de jefas del hogar, señala este cuerpo normativo que los Estados deberán tomar medidas para garantizar que los marcos jurídicos y de políticas proporcionen una protección adecuada a las mujeres (DVGT 5.4).

Estos resultados han permitido corroborar la situación delicada que enfrentan los agricultores familiares por los efectos del cambio climático. Ello debe motivar tal y como señalan las Directrices un marco de protección para las personas que serán afectadas por este fenómeno a fin de prevenir sus efectos adversos en un marco del respeto de sus derechos de tenencia de la tierra (DVGT 23.1).

f. Pueblos indígenas

No es ninguna novedad que los pueblos indígenas –expresados mayoritariamente en nuestro país bajo la forma de comunidades campesinas (6,069) y comunidades nativas (1,495)– son invisibles para la clase política y la opinión pública en general.

No obstante, en los últimos años, ante todo luego de los sucesos de Bagua, han regresado al primer plano por la obligación que tiene el Estado peruano de consultarles cuando son afectados por una actividad extractiva, en el marco del cumplimiento del Convenio 169 de la OIT.

En 2014, la discusión política gira en torno a si las comunidades campesinas, comunidades nativas u otras formas de organización de indígenas, que nunca fueron consideradas en los grandes planes nacionales de desarrollo, como si no existieran, forman parte de los denominados pueblos indígenas.

Este escenario se nutre de un discurso político muy agresivo y en muchos casos discriminatorio. La agresividad con que se trata a los pueblos indígenas es muy significativa, nos demuestra la posición del Estado y la forma como se relacionan con ellos. En ese sentido, se viene construyendo un Estado Nación a partir de una matriz cultural dominante, excluyendo a quienes participan de referentes culturales diferentes.

En esas condiciones no es posible construir una ciudadanía plena y respetuosa de la diversidad cultural que caracteriza a nuestro país. Expresiones como: “ciudadanos de segunda clase”, “comunidades artificiales”, “su propiedad respecto a sus tierras es aparente porque no tienen educación y recursos económicos”, o complementariamente “todos tienen costumbres occidentales, todos utilizan celulares”, “hace tiempo las comunidades campesinas dejaron de existir” y “las comunidades solo existen para hacer política, obtener dinero de empresas

mineras o petroleras y beneficiar a sus dirigentes” son discursos que provienen de un supuesto “sentido común” que viene ganando adeptos pero que en realidad muestran una carga discriminadora muy fuerte.

Al mismo tiempo, diversas reformas legales han consolidado esta situación modificando el uso, tenencia y el control sobre el aprovechamiento de estos recursos naturales, reduciendo y hasta vulnerando sus derechos, pero que han sido aceptadas por el resto de la sociedad como parte del proceso de modernización y desarrollo del país. Esto ha generado una serie de acciones (manifestaciones y protestas) para la defensa de la tierra, el agua y otros recursos naturales, recursos vitales para ellos y para su reproducción social, económica y cultural. Las diferencias en la concepción de estos recursos naturales y en general del ejercicio de derechos colectivos han derivado en una relación entre el Estado y la población indígena marcada por diferentes tensiones y conflictos.

Frente a ello es necesario evidenciar esta situación de exclusión y marginación que sufren los pueblos indígenas que finalmente los pone de costado al momento de diseñar políticas públicas que tienen una afectación directa sobre sus vidas.

Las comunidades no son nuevas en la legislación. La protección de las tierras comunales tiene como punto de partida la Constitución Política del 18 de enero de 1920⁴¹. Con esta protección a las comunidades de indígenas, se quiso acabar con la apropiación de sus tierras por parte de hacendados o terratenientes que hacían crecer sus haciendas a costa de las tierras comunales.

La siguiente Constitución, de 1933, significó un aumento del marco de protección de las tierras comunales iniciado en la Constitución anterior. Las declaró imprescriptibles e inalienables (a excepción del caso de expropiación por causa de utilidad pública). Además, añadió la protección de sus tierras mediante dos figuras o atributos adicionales: la “inembargabilidad” y la “integridad de las tierras”. La primera es la imposibilidad de perder las tierras por embargo y remate posterior; la segunda es la protección del total (íntegro) de las tierras.

El proceso de reforma agraria de 1969 no significó cambio algunos en su régimen de propiedad. Así lo expresaba el artículo 116 del Decreto Ley 17716, Ley de Reforma Agraria⁴²: “El régimen de la propiedad rural de las comunidades campesinas queda sujeto al que establece el presente Decreto Ley, con las garantías y limitaciones que determina la Constitución de la República”. Es decir, las garantías de integridad, inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de las que gozaban las tierras de las comunidades estaban plenamente reconocidas y se mantenían vigentes. En 1974 se aprobó una Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, la que se sustituyó por otra en 1978 (Decreto Ley 22175).

41 La Constitución de 1920 afirma, en el artículo 41, que «los bienes de propiedad del Estado, de instituciones públicas y de comunidades de indígenas son imprescriptibles y solo podrán transferirse mediante título público, en los casos y en la forma que establezca la Ley».

42 El nombre de las hasta entonces llamadas comunidades de indígenas se modificó por el de comunidades campesinas mediante el artículo 115 del decreto ley 17716, Ley de Reforma Agraria.

A fines del gobierno militar de la década de los setenta, el presidente Francisco Morales Bermúdez convocó a una Asamblea Constituyente que elaboró la Constitución de 1979, aprobada el 12 de julio de ese año. Dentro de esta Carta Magna, se dedicó un capítulo completo a las comunidades campesinas y nativas (esta es la primera referencia constitucional a las comunidades campesinas y nativas). Se buscó seguir el camino trazado desde 1920 y se repitieron algunos alcances de las dos Constituciones anteriores.

Por otro lado, durante la vigencia de la Constitución de 1979, se aprobaron tres cuerpos normativos, aún vigentes, con artículos referidos a las comunidades campesinas: el Código Civil de 1984 y dos importantes leyes, promulgadas durante el primer Gobierno de Alan García 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 incluido en las tres Constituciones Políticas anteriores (1920, 1933 y 1979); estas establecían, de manera similar, que las tierras de las comunidades eran inalienables, imprescriptibles e inembargables. Así, el artículo 136 del Código Civil de 1984 recoge una tradición constitucional sobre las garantías de las que gozan las tierras de las comunidades: “[...] 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.

Mientras que 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”.

Se debe señalar que, aunque estas normas fueron aprobadas durante la aplicación de la Constitución de 1979, permanecen vigentes hasta la actualidad.

En lo que respecta a las normas sobre las tierras de las comunidades nativas, debemos referirnos a la Ley de Comunidades Nativas y Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva, de 1978, aprobada mediante el decreto ley 22175, la 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 [...]”.

Para continuar con el repaso de protección a las tierras de las comunidades, se tiene que mencionar la Constitución de 1993. Esta Carta Magna, como ya se mencionó, expresa el mayor retroceso en cuanto a la defensa de las tierras de las comunidades desde que se inició este régimen de protección. La protección ha sido reducida tan solo a la imprescriptibilidad como resguardo a las tierras comunales. La Constitución de 1993 establece la libre disponibilidad de las tierras de las comunidades en el artículo 89, con lo cual estas pueden ser vendidas, cedidas, donadas, hipotecadas, etcétera; ello significa que dejan de ser inalienables.

La propuesta de esta nueva Constitución respecto de las tierras de las comunidades se basaba, según sus mismos creadores, en la apuesta por una modernización del agro. Se partió de la idea de 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. La modernización del agro se basaba, entonces, en facilitar la disposición y venta de las tierras comunales para que pudieran obtener el dinero suficiente para poder desarrollar su agricultura.

Como se dijo anteriormente, la norma que terminaría de configurar la figura de la libre disponibilidad de las tierras comunales y su parcelación fue la Ley 26505; de esta manera, favoreció su acumulación o concentración. Con dicha norma, las comunidades pueden disponer de sus tierras, aunque estableciendo diferentes requisitos según su ubicación: las comunidades 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.

Líneas arriba, se mencionó cómo el presidente García durante su segundo gobierno se encargó de difundir los lineamientos políticos y doctrinarios de su Gobierno en su artículo “El síndrome del perro del hortelano”. Para el caso de las tierras de las comunidades, 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 (2007).

García asevera, como se puede observar, que las tierras de las comunidades podrían ser productivas con inversión privada, con lo que se acepta que las tierras actualmente no son productivas.

Dos meses después de publicado el 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. Evidentemente, estos decretos legislativos eran producto del discurso presidencial, expuesto meses antes por Alan García en su artículo “El perro del hortelano”.

El consenso generalizado alrededor de estas normas fue que tuvieron consecuencias sociales y económicas adversas. En efecto, estas medidas legislativas ahondaron en su momento más la brecha social existente, pues se pretendió 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 tienen en común que facilitaban la disposición de las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Las protestas contra este paquete normativo no se hicieron esperar. Primero, se manifestaron las comunidades nativas; luego, las campesinas; inclusive, instituciones como la Defensoría del Pueblo se pronunciaron en contra. La razón más importante fue que este conjunto de normas no había sido consultado tal como lo prevé el Convenio 169 de la OIT.

El Estado peruano, al ser firmante de este convenio –como ya se ha mencionado–, debió realizar la consulta de manera inmediata. Efectivamente, este convenio obliga a los Estados parte a consultar a los pueblos indígenas (para el caso peruano son las comunidades nativas y campesinas) sobre cualquier medida legislativa que las afecte. Sin embargo, hay que tener presente que este documento no solo versa sobre el derecho a la consulta, sino también obliga a los Estados firmantes a respetar el derecho de propiedad y uso sobre las tierras que poseen los pueblos indígenas. Estos decretos pusieron en peligro los derechos sobre la tierra que tenían las comunidades.

Luego de casi un año de protestas y a los pocos días de los lamentables sucesos en Bagua⁴³ el Congreso de la República derogó finalmente todos los decretos que ponían en entredicho la propiedad de las tierras de las comunidades.

Consulta Previa

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.

Pese a la claridad del Convenio 169 respecto al derecho de los pueblos indígenas de ser consultados frente a cualquier medida legal que afectara sus derechos colectivos, el Estado peruano demoró 16 años para el cumplimiento de dicha obligación. Recién el 7 de septiembre de 2011 publicó la Ley N° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocidos en el Convenio 169.

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).

La norma legal señala con acierto que su finalidad es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas respecto a las medidas administrativas o legislativas que las afecten directamente (artículo 3).

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 ésta 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 población nacional (artículo 1.2 del Convenio 169).

No obstante la precisión del Convenio 169, el artículo 7 de la Ley no recoge adecuadamente el criterio objetivo. Así, señala en su inciso a) que para ser reconocido como pueblo indígena se debe descender directamente de las poblaciones originarias del territorio nacional. La palabra “directamente”, no está recogida en el articulado del Convenio; además, alude a que dicha población no habría sufrido ninguna modificación a través del tiempo, es decir el supuesto de

⁴³ 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.

la norma es que el pueblo indígena es estático en el tiempo y no ha sufrido modificaciones. Ello contraviene sin lugar a dudas el Convenio 169 de la OIT.

Respecto de los otros incisos del artículo 7 de la Ley, si bien son correctos en su redacción, no se menciona que estos 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.

La Ley además señala que las comunidades pueden ser identificadas como pueblos indígenas, condicionando su reconocimiento como tales al tamiz de los requisitos que la Ley y el propio Convenio imponen. Es necesario recordar que hasta antes del proceso de reforma agraria solo se reconocía a las comunidades indígenas, y que se cambió su denominación 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.

Al margen de la denominación empleada, el ordenamiento legal vigente reconoce que las comunidades están ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, por lo que en forma tácita se acepta que las comunidades campesinas constituyen pueblos indígenas⁴⁴.

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.

Hace poco, la Ley de Recursos Hídricos, Ley N° 29338, en su artículo 64 señala que “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” y establece que “ningún artículo de la Ley debe interpretarse de modo que menoscabe los derechos reconocidos a los pueblos

44 Artículo 2 de la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley 24656 del 14 de abril de 1987.

indígenas en el Convenio 169 de la OIT”. En suma, se reconoce tácitamente a las comunidades su carácter de pueblo indígena.

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”.

Sobre la misma Ley del Derecho a la Consulta Previa y la relación con el derecho de propiedad de las tierras de las comunidades, resulta importante la creación de la base de datos oficial de pueblos indígenas (artículo 20). En efecto, la ley solo señala el contenido que debe tener esta base de datos a nivel informativo (nombre, ubicación, mapa etnolingüístico, normas de organización, etc.). Sin embargo, en la práctica esa base de datos determinará quién es pueblo indígena y quién no lo es; por tanto, implica saber a quién se aplicará la norma si se afecta directamente derechos colectivos, como por ejemplo el derecho a la tierra de las comunidades.

Para terminar con la Ley del Derecho a la Consulta Previa, nos referiremos a la segunda disposición complementaria y final que señala que la norma “no modifica ni deroga las medidas legislativas ni deja sin efecto las medidas administrativas dictadas con anterioridad a su vigencia”. Lo que señala esta disposición final es que aun cuando el Convenio estaba vigente todas las medidas que han afectado las tierras comunales en estos años (como puede ser el caso de las concesiones mineras) no son materia de revisión por el Estado Peruano.

Reglamento de la Ley de Consulta Previa

Cuando concluyó el proceso de consulta del reglamento de la Ley del Derecho a la Consulta Previa, la sensación que quedó para algunos, es que fue una oportunidad perdida, tanto para el Estado como para las organizaciones indígenas.

Para el Estado, principalmente, porque no hizo todos los esfuerzos necesarios a fin de traer de vuelta a las organizaciones que se apartaron de la consulta –lo cual restó legitimidad a la norma aprobada–, y por el innecesario apresuramiento en terminar, cuanto antes, el proceso de reglamentación de la ley (¿cuál era el apuro?). Por otra parte, las organizaciones indígenas

también perdieron una gran oportunidad, pues no se percataron de que dar pelea, en esta instancia, no significaba renunciar a la pretensión de modificar la propia ley, por el contrario se pudo continuar en el proceso para evidenciar lo que finalmente sucedió: vulneración de los acuerdos y falta de voluntad política por tener un diálogo acorde con lo que estaba en juego.

Se puede decir que el mismo proceso no ha sido un diálogo intercultural, sino más bien una etapa de negociación entre 18 viceministerios y solo dos organizaciones indígenas (la Confederación Campesina del Perú –CCP– y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú-CONAP). El resultado era previsible: el Estado no aceptó la postura de las organizaciones en los temas más sensibles; uno de los más importantes: el momento de la consulta cuando se trata del uso y aprovechamiento de recursos naturales.

Así, el reglamento del derecho a la consulta (D.S. 001-2012-MC) entró en vigencia el 4 de abril de 2012, mientras que el Convenio 169 de la OIT está vigente desde 1995; es decir, pasaron cerca de diecisiete años para, recién, empezar a aplicar el derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas en el Perú. La paciencia de los pueblos indígenas está por demás probada.

En el proceso de negociación del reglamento llamó la atención la serie de errores que se produjeron, debido, seguramente, a que se trata de un proceso nuevo en el país. Tampoco pasó desapercibida la poca voluntad del Estado para aceptar las propuestas medulares (sujetos y momento de la consulta y otros temas) que las organizaciones indígenas presentaron durante la negociación. Aunque la decisión final le pertenece al Estado, poca voluntad demostrada le resta confianza a los futuros procesos.

Uno de los momentos más críticos se produjo cuando se discutió cuándo debía aplicarse la consulta, en los casos del uso y aprovechamiento de recursos naturales (artículo 6 del Reglamento de la Ley de Consulta Previa). El gobierno no tenía una única postura al respecto, mostrando lo delicado del asunto. Finalmente, el Estado aprobó que la consulta deba realizarse antes de aprobar la medida administrativa que faculte el inicio de la actividad de exploración y explotación de los recursos naturales.

Este fue uno de los puntos que más tiempo tomó en la negociación. El representante del Ministerio de Energía y Minas solicitó la postergación de la discusión hasta tener clara la posición de su propia dependencia, porque el gobierno no tenía una única postura al respecto; un hecho significativo que demostraba lo delicado del asunto. Finalmente, el Estado propuso que la consulta debía realizarse antes de emprender las actividades de exploración y explotación de los recursos naturales. Por su parte las organizaciones indígenas plantearon que la consulta debe realizarse antes de otorgar cualquier derecho que implique su uso o aprovechamiento. Esta es una diferencia sustantiva, como veremos más adelante.

Hay que tomar en cuenta que la medida administrativa que otorga derechos de exploración y explotación de recursos naturales ubicados en el subsuelo es la concesión, diferente y anterior a las medidas que facultan el inicio de exploración y explotación del recurso. En ese sentido, el razonamiento del Estado es muy simple: la concesión por sí misma no faculta el

inicio de actividades; solo otorga el derecho para explorar y explotar. En consecuencia, no se afectarían directamente los derechos de los pueblos indígenas. Dicho de otra forma: la concesión no se consulta.

La CEACR, en su observación general, sobre el Convenio 169, señala con preocupación el desafío que representa consultar una concesión:

“En relación a las consultas, la Comisión toma nota de dos desafíos fundamentales: (i) garantizar que se realicen consultas apropiadas antes de adoptar todas las medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a pueblos indígenas y tribales; e (ii) incluir disposiciones en la legislación que requieran consultas previas como parte del proceso en el que se determina si se otorgan concesiones para la explotación y exploración de recursos naturales.”

Por su parte, el propio Convenio 169 nos puede ayudar a resolver el tema: señala en su artículo 15 que los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas antes de emprender (dar inicio) o autorizar (otorgar derechos) cualquier programa de prospección o explotación de los recursos naturales que existen en sus tierras. La postura del gobierno de sólo consultar las medidas que impliquen el inicio de actividades mineras, únicamente estaría conforme con uno de los supuestos que prevé el Convenio en esta materia.

Las organizaciones indígenas entendieron que este es un retroceso en el reconocimiento de sus derechos. Los conflictos socioambientales que se viven en todo el territorio nacional, en contra de la actividad minera, tienen un punto de partida: el otorgamiento de una concesión. Una de las finalidades del derecho es regular la realidad social de una población, sin llegar a forzarla. Dar la espalda a una realidad como la descrita anteriormente es, simplemente, deslegitimar al propio derecho en su búsqueda por una sana y armónica convivencia en sociedad.

Adicionalmente, una vez publicado el reglamento, se detectaron perjuicios para la institucionalización del derecho a la consulta y que no pueden pasarse por alto. El más importante es que el reglamento no recogió los acuerdos esenciales sobre el tema del proceso de consulta, a los que se llegaron durante la negociación (artículos modificados: 9.2, 20.6, 23.3 y 27.4). También es perjudicial que se hayan incorporado de manera sorpresiva varios artículos (1.5, 2.3, 3.n y 24) y disposiciones complementarias, transitorias y finales (12.a, 13.a, 14.a y 15.a) que no fueron materia de consulta ni negociación. La buena fe que debe primar en este tipo de actos, se quebrantó.

Respecto a los acuerdos que no fueron respetados, el Tribunal Constitucional (exp. 0022-2009-PI/TC) ha señalado que el principio de buena fe es el núcleo esencial del derecho a la consulta y que debe ser comprendido como aquel que busca evitar actitudes o conductas que pretendan la evasión de lo acordado. La misma Ley de Consulta (Ley 29785) establece que el acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas es de carácter obligatorio para ambos (art. 15); y, como es lógico, en el propio reglamento, en los artículos 1.5 y 23.2, se repite que

el resultado del proceso de consulta es obligatorio en aquellos aspectos donde se llegó a un acuerdo entre las partes. Entonces, ¿por qué no se respetaron los acuerdos?

En cuanto al otro problema, el de los artículos incorporados que nunca fueron consultados, se puede alegar que es facultad del Poder Ejecutivo reglamentar las leyes, pero ello no significa que pueda desnaturalizarlas ni transgredirlas (art 188.8 de la Constitución).

Un ejemplo preocupante es la décimo quinta disposición complementaria, transitoria y final que se incorporó en el reglamento, según la cual, la provisión de servicios públicos no será materia de consulta. Esto contraviene la Ley de Consulta en muchos de sus artículos (1, 2, 3 y otros). Cuando el Ejecutivo indica que los servicios públicos no serán consultados, supone que estos no afectarán directamente a los pueblos indígenas. Entonces, para el Estado las carreteras o aeropuertos que se construyan en tierras indígenas no enervan los derechos indígenas de propiedad o posesión, o, para decirlo en términos del reglamento aprobado, no “producen cambios en el ejercicio de los derechos colectivos de los pueblos”. Esta es una medida fuera de toda legalidad, razón y sentido.

Es necesario apuntar que no toda la negociación derivó en cuestiones negativas. Así, la séptima disposición complementaria, transitoria y final del Reglamento de la Ley de Consulta señala que el Estado brinda las garantías establecidas por la ley y la Constitución a la propiedad comunal y protege el derecho a la tierra de los pueblos indígenas conforme al Convenio 169 de la OIT (“deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan”). Se trata de un avance significativo, pues si bien el Convenio está vigente desde el año 1995, en adelante se tendrá que reconocer que los pueblos indígenas tienen un derecho de posesión sobre sus tierras legalmente reconocido. También es muy importante que se haya eliminado tácitamente la exigencia de poseer un título de propiedad para ser reconocido como titular de las tierras, al momento de negociar el ingreso de terceros para explotar los recursos naturales que se encuentran en ellas. En adelante, bastará demostrar la posesión de las tierras para lograr una mejor posición al momento de negociar la afectación de sus derechos de propiedad.

A manera de balance quedan más interrogantes que certezas. Si no todas las comunidades serán reconocidas como pueblos indígenas; si ni la concesión ni los servicios públicos serán consultados; si no se respetan los acuerdos; y si se incorporan normas que no fueron materia de consulta, ¿qué pueden esperar los pueblos indígenas respecto al derecho a la consulta? La generación de relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas debe tener como marco la equidad, la buena fe y el respeto. El derecho a la consulta debe ser entendido como un vehículo que procura el respeto de los derechos de estos pueblos.

El país, por fin, cuenta con una ley y un reglamento que regulan el derecho a la consulta, y las autoridades tienen la responsabilidad de no desaprovechar esta oportunidad de generar un clima de confianza y convivencia respetuosa entre el Estado y los peruanos indígenas.

g. Administración de tierras

Uno de los problemas más serios en el campo peruano, que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas, es el de la falta de formalización de la propiedad. Pese a su importancia, el proceso de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad rural se encuentran en un estado de confusión y estancamiento desde hace varios años. Desde la década de los setentas hasta la actualidad, esta tarea se ha transferido a varias instituciones estatales que no lograron llevar a cabo un adecuado proceso que garantice la seguridad jurídica de las tierras rurales del país.

Así se tiene que a inicios de la década de 1990 este trabajo le correspondía al Programa Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT); luego, 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 último Censo Nacional Agropecuario de 2012 (IV Cenagro 2012) reporta la existencia de 5'191,655 parcelas de las cuales 1 millón 495 mil están 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.

Cuadro 10. Número de parcelas según régimen de tenencia –Cenagro 2012

Régimen de Tenencia	Nacional	
	Nº de parcelas	%
1 Propietario	3.769.580	72,6
<i>Con título inscrito en Registros Públicos</i>	1.073.710	
<i>Con título no inscrito en Registros Públicos</i>	422.075	
<i>Sin título, pero en trámite de título</i>	310.355	
<i>Sin título, ni trámite</i>	1.963.440	
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.

Estas cifras difieren con las estadísticas que proporcionó COFOPRI al año 2009 que daban cuenta de la existencia de un total estimado de 3.750.000 predios (cifra bastante menor que las 5.191.655 parcelas de las que informa el IV censo de 2012), del cual el 56,5% estaría formalizado, es decir, 2.119.520 predios rurales tendrían título de propiedad.

Lo mismo ocurre respecto de la realidad de la formalización de la propiedad comunal. La última información de COFOPRI es del año 2010 y da cuenta de la existencia de 6.069 comunidades

campesinas reconocidas, de las cuales 5.110 (84,2%) estarían tituladas y por titular 959 (15,8%), con una extensión total de 24 millones 88 mil hectáreas. Asimismo, COFOPRI reporta a 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.

No obstante, la situación de las comunidades se complejiza porque un gran porcentaje de ellas no tienen sus tierras georreferenciadas. Desagregando los datos sobre titulación, podemos ver en el siguiente cuadro que del universo de las comunidades tituladas el 61,5% de las campesinas no está georreferenciada y lo mismo sucede con el 93,3% de las nativas. Esto significa que la localización y extensión de sus tierras no forma parte de ningún sistema de información geográfica (SIG). Así es necesario hacer una revisión de todo lo avanzado hasta el momento para lograr un pleno saneamiento del derecho de propiedad de las comunidades del país.

Cuadro 11. 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

Fuente: Cofopri, diciembre 2010.

Si sumamos las comunidades no tituladas (1.157) con las que no tienen georreferenciación (4.326), nos damos con la sorpresa de que del total de las comunidades reconocidas (7.538), el 72,7% (5.483) no tiene cómo acreditar fehacientemente su derecho de propiedad. Sin título y sin planos catastrales georreferenciados la propiedad de sus tierras es un derecho inseguro.

Luego de un proceso de reforma agraria vivido en el país en la década de 1979 del siglo pasado una tarea que el Estado tiene pendiente es la formalización de la propiedad agraria, agricultores familiares y comunidades. Sin embargo, a la fecha esta labor no ha concluido.

Los últimos registros oficiales para el caso de los agricultores familiares datan del año 2009 con Cofopri y recientemente con el censo del 2012 del INEI. Para el caso de las comunidades, los últimos registro oficiales se publicaron en 1999.

Es necesario que el Estado peruano retome la tarea de titulación cimentando políticas y normas que definidas entre los diferentes actores involucrados, garantizarían un alto grado de legitimidad a esta tarea. Es innegable que para los actores del campo contar con el título de propiedad de sus tierras, y que esté debidamente registrado, significaría un decisivo avance en el marco del respeto, reconocimiento y ejercicio efectivo de sus derechos de tenencia.

Conclusiones

Debido a la complejidad de las Directrices y el esfuerzo por relacionarlas con el contexto, políticas y normativa peruana, resulta difícil reunir en un capítulo las conclusiones, sobre todo porque a lo largo de este trabajo se han esbozado ya algunas ideas. A pesar de estas consideraciones, se presenta a continuación algunos planteamientos, a manera de conclusiones de la información presentada.

Los instrumentos internacionales vinculados a los derechos humanos (convenios y tratados internacionales, declaraciones e informes de organismos internacionales) han desarrollado con mayor detalle en los últimos años el derecho a la alimentación adecuada antes que el derecho a la alimentación. Podría afirmarse también que dichos instrumentos internacionales han precisado mejor el derecho a la alimentación adecuada, dándole mayor fuerza a este último concepto.

Del conjunto de instrumentos internacionales vinculados al tema que se ha revisado, constituyen normas internacionales vinculantes u obligatorias para el Estado peruano la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otras. Un grupo de otras normas revisadas constituyen lo que se denomina como *soft law*.

Dentro de ese último grupo se enmarca las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria. Este documento, si bien demuestra la voluntad de varios Estados por avanzar en la implementación del derecho a una alimentación adecuada no llega a configurarse como un Tratado, por lo que su contenido no es vinculante, es decir los Estados no están obligados a su cumplimiento. No obstante, al tratarse de un documento que desarrolla un derecho humano (alimentación adecuada) su contenido puede ser usado como un código de conducta en el momento de diseñar e implementar políticas públicas.

Sobre la relación del derecho a la alimentación con la seguridad alimentaria, tendría que señalarse que en buena medida la seguridad alimentaria como tal es el corolario del derecho a la alimentación. El fundamento de la seguridad alimentaria es justamente erradicar el hambre y que las personas se alimenten saludablemente.

El gobierno peruano ha participado en los diversos debates que se han producido en los foros internacionales y ha participado también de la aprobación de los respectivos instrumentos internacionales respecto del derecho a la alimentación, el derecho a la alimentación adecuada y la seguridad alimentaria. Por lo tanto, se encuentra obligado a su cumplimiento, en el caso de las normas vinculantes, por su propia naturaleza y, en el caso de normas no vinculantes, por constituir un importante referente, que reúne buenas prácticas y compromisos morales.

Si bien el Perú ha suscrito instrumentos internacionales que reconocen el derecho a la alimentación, no hay una legislación nacional que reconozca de manera explícita ese derecho y el país está muy distante de tener los mecanismos adecuados para garantizarlo. La vigente Constitución Política del Perú no recoge expresamente el derecho a la alimentación y tampoco existen normas con rango de ley que desarrollen este derecho. No obstante, ello no es óbice para su no reconocimiento formal, dado que el Perú ha firmado y ratificado una serie de tratados al respecto.

En el Perú, al igual que en el resto del mundo, puede apreciarse una disminución de la población rural respecto de la población urbana. Sin embargo, las estadísticas oficiales muestran que, a pesar de la disminución de la pobreza en general, la pobreza en el mundo rural afecta sobre todo a la agricultura familiar, en especial a las familias de las comunidades campesinas y nativas.

La tierra es un bien diferente de otros bienes y recursos naturales, debido a que su acceso puede ser reclamado o exigido como un derecho. Es un bien limitado, no se reproduce, no aumenta; aunque se incremente la cantidad de personas que ven la necesidad de poseerla, ella es siempre la misma. Por estas cualidades es un activo capaz de generar por sí mismo un alto beneficio económico.

La disputa por el acceso y control de los recursos naturales, especialmente la tierra, se ha tornado muy aguda en el Perú, especialmente desde la última década del siglo XX. La política expresada en normas, pero también a nivel de discurso –por ejemplo “El Síndrome del Perro del Hortelano”, del ex-presidente Alan García– es abiertamente desfavorable a los derechos de pequeños agricultores, campesinos y comunidades; por el contrario, privilegia el apoyo a las grandes inversiones, tanto para la agroexportación como a las industrias extractivas.

Buena parte de los conflictos sociales en el país tienen relación con la flexibilización del sistema jurídico para permitir el desarrollo de actividades extractivas y la reconcentración de la propiedad rural. El papel que ha jugado el Estado en estas décadas, como promotor de estos procesos de inversión privada sin atender a sus efectos sobre la población afectada, le ha restado credibilidad y autoridad como mediador o árbitro en los diferentes conflictos.

Uno de los problemas más serios en el campo peruano y que afecta tanto a agricultores como a comunidades campesinas y nativas, es el de la falta de formalización de la propiedad. Para enfrentarlo, al igual que en otros países, se han llevado adelante programas de formalización y saneamiento de la propiedad rural. Sin embargo, queda todavía un número importante de

comunidades campesinas y nativas por titular y deslindar, situación que las coloca en situación de desventaja a la hora de negociar con empresas o agentes externos pero especialmente si el conflicto llega a instancias judiciales.

El Perú es signatario del Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Por tratarse de un tratado internacional vinculado a los derechos humanos nuestro Congreso ratificó ese Convenio en 1995. Por tanto, este Convenio se ha incorporado a nuestra legislación nacional y, por ende, es una norma exigible.

La Ley de consulta previa a los pueblos indígenas, aprobada en 2011, presenta una serie de incongruencias especialmente en lo que se refiere al sujeto de derechos. La norma en cuestión presenta un sesgo al no reconocer plenamente a todas las comunidades campesinas y comunidades nativas como pueblos indígenas. Evidentemente ello tiene que ver con las grandes extensiones de tierra que poseen. Considerando que las actividades extractivas se desarrollan principalmente en sus territorios, la consulta previa es vista como una dificultad para ejecutar dichas actividades.

En este contexto, las Directrices Voluntarias se presentan como un importante documento que refleja buenas prácticas, estándares internacionales que, bien aprovechados, garantizarían un marco de respeto y legitimidad a las políticas públicas y legislación diseñadas para regular el aprovechamiento de la tierra y los recursos conexos a ella.

En el Perú se ha seguido un proceso en el que junto con un desarrollo del sector moderno de la agricultura se han mantenido y aún profundizado algunos rasgos preocupantes: minifundio, pobreza, pérdida de derechos de las comunidades etc. En ese sentido hay aspectos de nuestra realidad, que contrastan con las propuestas de las Directrices que dificultarían su implementación futura.

Pero también es cierto que algunos acápites de las Directrices Voluntarias son perfectamente aplicables a la realidad peruana, como por ejemplo lo concerniente al respeto al derecho a una alimentación adecuada, así como al registro y formalización de la propiedad rural.

Es evidente que se requiere para ello voluntad política. Es necesario que el Estado peruano participe de la creación de políticas y normas que definidas entre los diferentes actores involucrados, garantizarían un alto grado de legitimidad de ellas en una implementación futura. Ello, significaría un decisivo avance en el marco del respeto, reconocimiento y ejercicio efectivo de los diferentes sistemas de tenencia existente en el Perú.

Finalmente, si hay voluntad de implementar las Directrices se requiere también de espacios para desarrollar el diálogo que permita la discusión y aplicación del contenido de ellas, en los que intervengan los distintos actores relacionados a la gobernanza de la tenencia de la tierra: autoridades, agricultores y sus organizaciones, comunidades, así como también representantes de grupos empresariales.

Bibliografía

- Acebedo, A. M. (2012). Los retos de la seguridad alimentaria. *La Revista Agraria*, Año 13, Nro. 146.
- Alvarado, J. (2011). *La agricultura familiar en el Perú. Informe final*. CEPES.
- Barraclough, S., y Collarte, J. C. (1972). *El hombre y la tierra en América Latina*. Santiago de Chile: Universitaria.
- Bernales Ballesteros, E. (1996). *La Constitución de 1993: análisis comparado*. Lima: Constitución y Sociedad ICS.
- Carmagnani, M. (2008). La agricultura familiar en América Latina. *Problemas del Desarrollo*, Vol. 39, Nro. 153.
- COEECI, C. d. (Sin fecha). *Soberanía Alimentaria: Un conjunto de derechos humanos, deberes y capacidades por ejercer*.
- Eguren, F. (1995). *Las políticas agrarias en la última década: Una evaluación*. Lima: SEPIA X.
- Eguren, F. (2011). *Ponencia Balance: La Seguridad Alimentaria*. Piura: SEPIA XIV.
- Eguren, F. (2013). *El sector agrario peruano actual: cambios y constantes a partir del CENAGRO 2012*. Lima: CEPES.
- El Comercio, P. (2007). *El síndrome del perro del hortelano*.
- FAO. (2003). *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural*. Roma.
- FAO. (2004). *Políticas de desarrollo agrícola, concepto y principios*. Roma.
- FAO. (2005). *Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Obtenido de www.fao.org: <http://www.fao.org/docrep/meeting/009/y9825s/y9825s00.htm>
- FAO. (2011). *El Estado de los recursos de tierra y aguas del mundo para la alimentación y la agricultura*. Roma.
- FAO. (2012). *Family Farming in Latin America and the Caribbean 2012 – 2015*.
- Figallo, G. (1996). *El nuevo régimen de propiedad de las tierras*. Lima: Temas de derecho.
- García-Sayán, D. (1980). *La reforma agraria hoy, en Estado y política agraria*. Lima: (segunda edición).
- Index, G. H. (2012). The challenge of hunger: ensuring sustainable food security under land, water, and energy stresses. Welthungerhilfe, International Food Policy Research Institute (IFPRI) y Concern Worldwide.
- INEI. (2013). *Evolución de la pobreza monetaria 2007-2012 (Informe técnico)*.
- López, E. (Sin fecha). Relator del evento.

- Santa Cruz, F. (2002). *Economía campesina en la última década*. Lima: CEPES. Obtenido de Convenio MINAG/GTZ – CEPES. Lima. 2002. En: http://www.sudamericarural.org/files/minag_gtz230239dc3.pdf
- Vía Campesina (2003). <http://viacampesina.org/>. (16 de enero de 2003). Obtenido de <http://viacampesina.org/es/index.php/temas-principales-mainmenu-27/soberanalimentary-comercio-mainmenu-38/314-que-es-la-soberania-alimentaria>
- Ziegler, J. (2001). *Observación General Nro.12*.

Este libro busca hacer una lectura crítica de la aplicabilidad, viabilidad y pertinencia de las Directrices Voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria, planteadas por la FAO en 2012. El análisis corresponde al contexto de la problemática agraria en Bolivia y Perú.

Además de conocer el estado de situación y los avances de las políticas públicas en la implementación de estas directrices, identifica las áreas donde hace falta actuar para lograr una gobernanza responsable de los recursos naturales; pretende conocer los riesgos existentes para posibles acciones con el Estado, la sociedad civil, el sector privado y los grupos más vulnerables.

Con el apoyo de:

