

Paquetazos

Durante los dos últimos años del gobierno de Ollanta Humala se han aprobado por el Congreso de la República o mediante decretos supremos cuatro paquetazos para facilitar la inversión pública y privada. Todas estas propuestas normativas parecieran formar, como pequeñas piezas de un rompecabezas, una transformación normativa mayor que para lograr su finalidad, amenaza debilitar la propiedad comunal y la fiscalización ambiental a la vez que vulnera los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

✓ **Seguridad territorial: Datos**

Más del 27% del territorio nacional está conformado por comunidades de la costa, los Andes y la Amazonía, que son reconocidas y tituladas por el Estado, mientras que el 60% de la superficie agropecuaria opera bajo el régimen comunal.

El 47,8% del territorio de las comunidades campesinas está superpuesto por concesiones mineras. Mientras el 1,19% del territorio de las comunidades nativas tienen concesiones mineras.

El 75% de la Amazonía tiene concesiones petroleras.

Según datos del IBC, aún quedan por titular casi 4.000 comunidades: 666 comunidades nativas y 3.303 comunidades campesinas.

Las comunidades ocupan casi un tercio del territorio nacional y albergan a doce millones de peruanos.

✓ **Paquetazos: tierras a disposición de inversionistas**

El primer paquetazo corresponde al Decreto Supremo 054-2013-PCM, publicado en mayo del 2013, que atenta contra la protección del patrimonio cultural arqueológico y el derecho a la propiedad de los pueblos indígenas. Es el caso del Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos (CIRA). Por medio de éste se aplica silencio administrativo positivo para asuntos medio ambientales y patrimonio cultural en el procedimiento de aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA) del sector de energía y minas si desde el Ministerio de Cultura no emiten dicho certificado en un plazo no mayor de 20 días hábiles.

El Decreto Supremo 060-2013 PCM, publicado en mayo de 2013, aprueba disposiciones especiales para la ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar y agilizar la ejecución de proyectos de inversión pública y privada. Reduce el procedimiento de evaluación de impacto ambiental de 120 a 83 días en el sector de energía y minas.

Por último, la Ley 30025 que modifica la Ley General de Expropiaciones. Esta nueva ley faculta al inversionista privado a gestionar la adquisición por trato directo de los inmuebles requeridos para la ejecución de obras de infraestructura y, de fracasar en estas gestiones, iniciar un procedimiento de expropiación. Dispone que los predios y edificaciones de propiedad estatal, requeridos para la ejecución de obras de las infraestructura señaladas en esta Ley, serán transferidos a título gratuito y automáticamente al sector o al gobierno regional/local al cual pertenece el proyecto, por el solo mérito de la resolución que emita la



Superintendencia Nacional de Bienes Nacionales (SBN), en un máximo de 45 días. El SBN tiene un plazo de 30 días, desde la vigencia de la resolución para desalojar y entregar la posesión de los citados bienes.

El segundo paquetazo corresponde a la Ley 30230, aprobada en junio de 2014. Organizaciones indígenas y de la sociedad civil presentaron una demanda de inconstitucionalidad contra esta normativa. El Título III de la ley permite al Estado, mediante “procedimientos especiales”, entregar tierras a proyectos de inversión, en la ubicación y cantidad que estos requieran para sus actividades, ignorando los derechos de propiedad que asisten a sus propietarios legítimos. Están sujetos a estos procedimientos especiales todos los predios, siendo tierras privadas o estatales, ya sea que estén respaldadas por títulos saneados o certificados de posesión. A pesar de que el borrador del reglamento de la ley 30230 excluye a las tierras de las comunidades, deja abierta la posibilidad de que las tierras no tituladas y eriazas sí estén sujetas a lo dispuesto por esta ley, al no especificarlo de manera clara. “Hemos recomendado cambiar la expresión que usan para que legal y realmente se exceptúe a todos los territorios de las comunidades”, precisa Richard Ch. Smith, director del IBC.

El tercer paquetazo es el Decreto Supremo 001-2015-EM, aprobado en enero de 2015, el cual otorga competencia a las Juntas Directivas Comunales a disponer de las tierras comunales, pasando por encima de la Asamblea General. “Es peligroso, está dirigido para facilitar la compra de tierras por parte de las mineras, vulnerando la autonomía comunal y modificando mediante una norma de menor jerarquía lo dispuesto por la Ley N° 24656, Ley General de Comunidades Campesinas”, explica Smith.

El cuarto paquetazo se refiere al proyecto de ley 3941 “Ley de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible” (aún no aprobado, pero en agenda del Pleno del Congreso). Crea dudas sobre la seguridad de tenencia de la tierra y territorios de los pueblos indígenas, por la flexibilización de procedimientos para crear servidumbres en tierras eriazas del Estado, derechos de vía y expropiación. Al no tener claro cuáles son las tierras eriazas del Estado, ni contar con registro ni catastro de estas tierras, imponerse servidumbres para proyectos de inversión podría generar conflictos territoriales.

CONSECUENCIAS E IMPACTOS

Derechos territoriales: desaparición de la propiedad comunal

“De implementarse la ley 30230, se podrían aplicar “procedimientos especiales” -los cuales no han sido definidos- para quitar las tierras de las comunidades, y entregarlas a las compañías mineras, petroleras, proyectos de infraestructura y grandes inversionistas como los interesados en el monocultivo de palma africana”, explica Smith, director del IBC. El antropólogo añade que esta ley es la “amenaza a la propiedad comunal más grande desde la Constitución de 1920”. Fue en esta carta magna donde se reconoció por vez primera a la población indígena, y se optó por la figura de la comunidad para poder proteger a los indígenas y su derecho a la tierra. “Con la idea de que todas las tierras rurales deben estar en un mercado, y el que quiera pagar más gana esos terrenos, así es como eventualmente desaparecerá la propiedad comunal”.



Conflictividad social: “Bomba de tiempo”

Según la Defensoría del Pueblo en el Perú, se registraron en el mes de abril 229 conflictos, de los cuales, 175 están activos y 154 (es decir, el 67,2%) se deben a cuestiones socioambientales, la mayoría de los cuales son por la minería (112) e hidrocarburos (20). “Muchos de los conflictos socioambientales tiene que ver con la presencia de industrias extractivas en tierras comunales. Saltarse las normas que establecen la consulta previa, obviar que un 74% de las tierras de las comunidades campesinas y nativas no están georeferenciadas, y que puedan decir que son del Estado, alimenta la conflictividad”, explica Laureano del Castillo, director de CEPES.

“No vemos que funcione para incentivar a la inversión. Hay que entender que los inversionistas están dispuestos a aceptar cierto nivel de riesgo, pero cuando en un país hay una población rural que está dispuesta a protestar, a cuestionar, y es crítico a estos intentos de quitarles las tierras para darles a los inversionistas, no va a haber paz social, va haber conflicto. Perú ha mostrado que por temas ambientales y de tierras, las comunidades rurales están dispuestas a levantarse”, concluye el director del IBC.

Vulneración de los derechos de los pueblos indígenas

Estas normas, en tanto afectan de manera manifiesta y directa los derechos colectivos de los pueblos indígenas como el territorio, el aprovechamiento de sus recursos naturales y a la autodeterminación, deberían haber sido consultadas. Perú ratificó en 1994 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), además promulgó la Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios en 2011.

Afectación al medioambiente

Con la ley 30230 se debilita la institucionalidad ambiental y se recorta a las entidades de fiscalización y regulación ambiental sus funciones. Con esta nueva norma, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) no podrá sancionar o multar a empresas contaminantes por tres años, favoreciendo una mayor permisividad con la contaminación. Se reduce a la mitad las multas que deben pagar los que dañan el ambiente así como los fondos de la OEFA. También, se reduce el tiempo de análisis de los estudios de impacto ambiental, entre otras disposiciones.

En peligro la seguridad alimentaria y pérdida de empleos rurales

El 70% de la agricultura familiar alimenta a las ciudades. La agricultura familiar o pequeña agricultura que se realiza principalmente en el ande peruano, da empleo al 79% de la Población Económicamente Activa (PEA) del sector agropecuario. Según el estudio “Contribución de la Agricultura Familiar al sector agropecuario en el Perú”, elaborado por CEPES, el 99% de los productores agropecuarios peruanos forman parte de la Agricultura Familiar (AF), lo cual evidencia la fundamental y estratégica importancia de este sector que garantiza la alimentación de 30 millones de peruanos.

DEBILITAMIENTO DE LA PROPIEDAD COMUNAL

Los gobiernos de los últimos 30 años se han propuesto a debilitar la propiedad comunal. Buscan dividir los territorios comunales en parcelas individuales que puedan ser vendidas en el mercado. El objetivo final es disolver las comunidades y favorecer la acumulación de



tierras agrícolas en manos de grandes empresas. Varias de las leyes aprobadas en el Perú a partir de 1975 atropellan derechos fundamentales de las comunidades. Estos derechos son respaldados por las Naciones Unidas y el sistema interamericano y han sido ratificados por el propio Estado peruano.

En el Gobierno de Fujimori: La Ley de Tierras (Ley 26505) impulsó la propiedad individual y el cambio de personería jurídica de un modelo asociativo, que caracteriza a las comunidades, a uno con criterios productivo-empresariales. A partir de entonces, las normas para titular comunidades nativas y campesinas incluyeron en un nuevo requisito, el llamado “primera de dominio”.

En el mismo periodo la ley de Titulación de Tierras de las comunidades campesinas de la Costa (Ley 26845) rebajó el porcentaje de votos del 50% a 30% para adjudicar tierras comunales a terceros en un periodo no menor de dos años. La Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible (Ley 26821) limitó el acceso de las comunidades a recursos, como madera y animales silvestres, que son cruciales para su sobrevivencia.

Gobierno de Alan García: El presidente se declara contrario a la pequeña agricultura y contras las comunidades campesinas y nativas, por ser “el símbolo del atraso” y favorecer a los grandes inversionistas. Se aprobaron 26 decretos legislativos que expresan la decisión política de transferir recursos naturales a grandes empresas. Nueve de ellos perjudican directamente a las comunidades campesinas y nativas (cuatro de ellos fueron derogados por la presión social).

Fuentes: Territorios Seguros para las comunidades del Perú, 2013, Lima (Informe Castillo, Laureano y Castillo, Pedro: “Marco jurídico e institucional del régimen de la propiedad de las comunidades campesinas”); Instituto del Bien Común (IBC): “La seguridad territorial en el Limbo”, octubre 2014, Lima; Asociación Nacional de Centros [et.al.] : “La Verdad del paquete reactivador”, 2014, Lima ; Defensoría del Pueblo; Grupo de trabajo de Pueblos Indígenas: “Pueblos Indígenas del Perú, balance 2014. Sobre el cumplimiento del convenio 169 de la OIT”, 2014, Lima y CEPES.