

# ALERTA AGRARIO



Directora: Bertha Consiglieri N. Editor: Miguel Incio B. Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES-ISSN 1021-1810

Las opiniones vertidas en este informativo son de exclusiva responsabilidad del CEPES

Vv. Salaverry 818, Lima 11, Perú Tel. 336610 E-Mail: ALERTA @ CEPES.

Agosto 1994

87

El MAG fomenta la inseguridad jurídica

## Pequeña propiedad en peligro

*Muchos miles de pequeños agricultores y numerosas comunidades campesinas y nativas beneficiarias de la Reforma Agraria, pero que aún carecen de títulos de propiedad, pueden encontrarse en peligro de perder nuevamente sus tierras. La amenaza proviene de una serie de resoluciones que el Ministerio de Agricultura está dictando para declarar caducos, y por tanto nulos, los procesos de afectación y expropiación iniciados por la hoy derogada reforma.*



Desde abril pasado son por lo menos treintiseis el número de resoluciones ministeriales aparecidas en las separatas de Normas Legales de "El Peruano" que dictaminan en ese sentido. Según la explicación contenida en sus considerandos los procesos resultan caducos porque la nueva Constitución "no solo no recoge" la reforma agraria sino que, además, "garantiza el derecho de propiedad sobre las tierras sin más restricciones que la derivada de su extensión superficial".

Se argumenta, asimismo, que al no existir norma constitucional que limite el derecho de propiedad pública, éste se sujeta a la regla general sobre propiedad desarrollado en el capítulo correspondiente de la nueva Constitución, según el cual "exclusivamente por causa de seguridad nacional o necesidad pública declarada por ley" puede privarse a alguien de su propiedad.

### UN PASO ATRAS

Sobre esa base interpretativa el

Ministerio de Agricultura concluye que con la nueva Constitución han perdido vigencia todas las normas que, con rango de ley, legislan sobre el tema.

Es el caso de varios artículos del Decreto Legislativo 653 y, sobre todo de la Ley 26207. Esta última norma fue aprobada por el CCD y promulgada en julio del año pasado para precisar que la culminación de los procesos de afectación y expropiación por reforma agraria que se encuentran en trámite se efectuará de conformidad con la normativa vigente al momento de haber sido iniciados.

Así, la Ley 26207 eliminó la posibilidad de una inconstitucional aplicación retroactiva del D Leg. 653 y de su propio reglamento, como algunos antiguos hacendados lo pretendían. El caso más notorio fue el que protagonizó el año pasado la Cooperativa Agraria Santa Rosita de Ica (AA No. 71). Aquí el antiguo hacendado reclamó la restitución de la propiedad que la reforma

agraria le había afectado hacía casi veinte años, apelando a la nueva legislación promulgada por el actual gobierno. Un fallo de primera instancia que declaró la caducidad del proceso expropiatorio no prosperó en la segunda, precisamente en virtud de la Ley 26207.

En adelante, de acuerdo a la nueva interpretación legal que prima en el ministerio, la posibilidad de que casos similares se repitan no debe ser descartada. Al respecto, hay que tener en cuenta que cerca de dos de las diez millones de hectáreas que fueron afectadas por la Reforma Agraria no llegaron a ser tituladas debido, en numerosos casos, a que los procesos de expropiación nunca culminaron por negligencia estatal o por dilaciones provocadas por los antiguos dueños. La consecuencia lógica de las resoluciones ministeriales es la potencial restitución de la propiedad de toda esta tierra a los antiguos propietarios. ¿Por qué los beneficiarios de la Reforma Agraria que

se encuentran en esta situación tienen ahora que perjudicarse?.

Consultado por "AA", el Ing. Juan Casas, Director del PETT se abstuvo de pronunciarse sobre el tema, que según dijo, compete resolver a la alta dirección, pero reconoció que las situaciones son difíciles. Para el Dr. Walter Gutiérrez, abogado de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio, se trata de un asunto "socialmente insignificante" pues las resoluciones sólo afectan a un universo de pequeñas parcelas mayormente concentradas en Arequipa. Sin embargo el mismo Dr. Gutiérrez confirmó a "AA" que a partir de la vigencia de la nueva Constitución, "todos los expedientes de reforma agraria en trámite se declaran caducos sin excepción".

Porsu parte, el Dr. Samuel Abad, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Católica y miembro de la Comisión Andina de Juristas, plantea cuestionamientos de fondo. El principal está referido a la facultad que el Ministerio de Agricultura se irroga para no aplicar leyes porque considera que la Constitución prima sobre ellas. "Esta es una atribución que no corresponde a una entidad administrativa" dice el jurista -sino a un Tribunal Constitucional o, en todo caso, al Poder Judicial".

El Dr. Abad sustentaba afirmación, señalando que el artículo 138 de la nueva Constitución al que el Ministerio de Agricultura apela para decidir que una ley es inconstitucional, se ubica dentro de la potestad jurisdiccional, estando físicamente en el capítulo que corresponde al Poder Judicial.

"No podría ser de otra manera -dice- porque la administración está

(PASA A LA PAG. 2)

(VIENE DE LA PAG. 1)

en la obligación de cumplir la ley", y añade que toda ley tiene vigencia mientras no sea expresamente derogada. Si hay dudas sobre su compatibilidad constitucional, la decisión corresponde al Poder Judicial. Abad subraya que aceptar lo contrario nos colocaría ante la posibilidad de que algún ministro, ante una ley que no le guste, decida declararla inconstitucional y/o la aplique.

En base a estas consideraciones legales, las resoluciones del Ministerio de Agricultura pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial por los agricultores afectados, como el mismo Dr. Gutiérrez de la Oficina de Asesoría Jurídica del MAGJO admite.

#### PROBLEMAS DE FONDO

Al margen de la ubicación y del tamaño de los predios hasta ahora involucrados en estas resoluciones, lejos de sanear la situación de la propiedad rural, el Ministerio de Agricultura la está complicando. En juego está la potencial reversión de tierras transferidas por reforma agraria a campesinos y pequeños productores. Ello significa, empeorar los ya graves problemas sociales del campo y -contra toda la política oficialmente declarada- crear un clima de inseguridad adverso a la inversión en el sector.

# Las metas del PETT

Aunque serán los resultados del próximo Censo Nacional Agropecuario los que den la información sobre la verdadera situación legal de la propiedad de predios rurales, el Proyecto Especial de Titulación y Catastro (PETT) calcula que, para considerar saneada la situación, deben ser titulados al-

rededor de cuatrocientos cincuenta mil predios en todo el país. Según el Ing. Juan Casas, actual director ejecutivo del proyecto, el área a ser titulada sería de dos millones de hectáreas en todo el país.

El Ing. Casas informa que en los últimos doce meses el PETT ya ha

producido alrededor de cincuenta mil títulos que fueron entregados la mayor parte de ellos en junio pasado. Hasta el próximo diciembre se tiene proyectado completar la titulación de un total de cien mil títulos, habiéndose programado dos etapas. La primera culminará el próximo 23 de setiembre con 25 mil predios titulados, y la segunda el 18 de diciembre con la entrega de 22 mil títulos de propiedad.

El proceso de titulación se financia hasta el momento con aportes del Tesoro Público, pues aún no se concretan los desembolsos del préstamo pactado por el BID hace más de un año. El crédito ha sido pactado en 15 millones de dólares para financiar el proceso de titulación y la correspondiente inscripción registral.

Si bien el PETT está facultado a establecer convenios con instituciones privadas y delegar en ellas las acciones de catastro, titulación y registro de los predios rústicos, a la fecha sólo ha suscrito un convenio con la Asociación Interétnica de la Amazonía (AIDSESP) para la titulación del territorio de las comunidades nativas. Este proceso es financiado por la misma AIDSESP y ejecutado por el proyecto especial del Ministerio de Agricultura.

De otro lado, el PETT tiene convenios de colaboración con juntas rurales y juntas de regantes a través de los cuales se priorizan áreas de trabajo, comprometiéndose las instituciones cooperantes a brindar facilidades a la labor de los brigadistas del PETT.

Finalmente, el PETT ha suscrito, recientemente, convenios con registros públicos de Lima y otros puntos del país, a través de los cuales el proyecto especial aporta personal y, eventualmente, equipos de computación, para acelerar la inscripción de los expedientes que se entregan a la oficina registral. En el caso de Lima, donde el Registro Predial ya ha asumido la jurisdicción de por lo menos buena parte de lo que fue el área cooperativizada por la reforma agraria, el Ing. Casas señaló, sin embargo, que la inscripción puede hacerse indistintamente, en registros públicos o en el registro predial. En todo caso, dijo, se está a la espera de lo que finalmente resuelva el CCD sobre el proyecto de ley de creación del Sistema Nacional de Registros Públicos recientemente observada por el Presidente Fujimori.



## Las sobretasas en Pacto Andino

En medio de la tormenta desatada por las denuncias alrededor de los beneficios recibidos por determinados importadores, los países miembros del Pacto Andino terminaron de elaborar el proyecto de decisión para la creación de un sistema común de franja de precios a nivel de la región.

La propuesta, aprobada el cinco de agosto en Venezuela, será sometida antes de fin de año a la consideración de la Comisión del Acuerdo de Cartagena. En lo que al Perú concierne, interesa analizar si los acuerdos tomados a nivel del Grupo Andino son compatibles con la Carta de Intención firmada por el gobierno con el Fondo Monetario Internacional. Si bien, la formulación inicial por la cual el Gobierno se comprometió a eliminar las sobretasas en 1997 fue corregido, el acuerdo finalmente firmado compromete al país a la reducción paulatina de las sobretasas arancelarias, de acuerdo a un cronograma de actualización que ya se viene aplicando.

Estos compromisos difieren de los acuerdos tomados a nivel del GRAN, en primer lugar porque circunscriben la aplicación de sobretasas a estrictamente 18 parti-

das arancelarias. En el Pacto Andino el universo de productos que se considera deben ser protegidos por este mecanismo es mucho mayor. Por ejemplo, el acuerdo contempla gravar las importaciones de carne de cerdo, el maíz blanco y el aceite de soya, que los compromisos del Gobierno del Perú con el BID y el FMI no consideran.

En segundo lugar, porque en el GRAN los precios piso referenciales, en casos como el del azúcar, son iguales al promedio de precios históricos sin que se le reste, como ocurre en el Perú, un porcentaje de la llamada desviación

estandar, con lo cual las franjas de precios armonizadas que se propone para los países miembros del Acuerdo de Cartagena representan mayores niveles de protección para la agricultura de nuestros países.

Ante estos acuerdos, corresponde poner en discusión el sistema de sobretasas arancelarias que se viene aplicando en el país. El debate debe ser abierto en el mismo CCD, donde sigue pendiente el proyecto de ley aprobado hace un año y no promulgado debido a la observación del Presidente Fujimori.



Los países del Pacto Andino buscan un régimen de protección arancelaria común.

## Sobretasas

## Entre la negligencia y la corrupción

El sistema de sobretasas arancelarias a la importación de determinados alimentos viene siendo la sotilísima medida con la que se busca mostrar que el sector agrario sí estaría recibiendo un apoyo preferente del Estado. Pero dos serias denuncias han puesto en evidencia la existencia de mecanismos por los cuales determinadas empresas han burlado el sistema y sacado la vuelta a la ley. Los hechos muestran que ello no hubiera sido posible sin la complacencia de algunos altos funcionarios.

La primera denuncia está referida a importaciones de arroz y lácteos procedentes del Uruguay sin pagar aranceles ni sobretasas. Fueron realizadas, específicamente, por la empresa "Apoyo Agrícola Agroindustrial S.A.", la cual dejó de pagar al Fisco más de 11 millones de dólares al evadirse a las preferencias arancelarias acordadas en 1980 en el marco del Convenio ALADI, no obstante las disposiciones legales vigentes en el Perú que establecen lo contrario. Pero para gozar de estos beneficios la importadora obtuvo un fallo a su favor de la 2da. Sala Civil de Lima, que luego confirmó la Corte Superior.

Los jueces debendar explicaciones. Pero las autoridades del Ejecutivo deben aclarar su propia responsabilidad por haber tardado casi dos años en percatarse de que estas importaciones, liberadas de tributos, se estaban produciendo.

Por lo demás, hoy puede expli-



El título de propiedad es para el pequeño agricultor instrumento de defensa de sus tierras.

carse la razón por la cual hubo y hay empresas, como "Apoyo Agroindustrial SA", que continúan trayendo arces importados cuando, en medio del aumento de la producción nacional, los precios internos se vinieron abajo. Y es que, contrariamente a lo que se pensaba, esos arces importados resultaban aún más baratos que los nacionales precisamente por ingresar al país liberados de los derechos aduaneros.

**OSCURAS MANOS TRAS LAS IMPORTACIONES DE LECHE**

La segunda denuncia está refe-

rida a importaciones de leche que fueron beneficiadas con reducciones de sobretasas cobradas por el Estado al amparo, esta vez, de números fraguados publicados en las resoluciones del Ministerio de Economía y Finanzas.

El caso fue descubierto y oportunamente denunciado por la Asociación Nacional de Productores de Pacientes Perquisas. La llamada de atención surgió al observar que los precios internacionales referenciales que el MEF publica en base a los reportes que le alcanza el BCR para determinar qué

sobretasa debe ser cobrada a los importadores de leche, no se modificaban. Mayúscula fue la sorpresa cuando se tuvo evidencia que los precios reportados por el BCR no coincidían con los publicados por el MEF. Las cifras habían sido modificadas de modo que los importadores en vez de pagar una sobretasa de 600 dólares por tonelada de leche que ingresaron al país, pagaron sólo 350 dólares.

Según cálculos hechos por el Ministerio de Agricultura en base a los volúmenes de leche importados desde diciembre pasado, no más de cinco empresas entre las que figuran Gloria, New Zealand World's Product y Nestlé, se beneficiaron en alrededor de 7 millones de dólares que dejaron de pagar al fisco por concepto de sobretasas.

Pero las pérdidas son mayores para la ganadería lechera nacional, cuyos precios se encuentran prácticamente congelados en las cuencas de Arequipa y Cajamarca al enfrentar la competencia de importaciones artificialmente baratas. Con justa razón el Presidente de la Asociación de Forajales, Rodolfo Malarín, se pregunta si un hecho como el denunciado puede ser considerado un "error de lectura", o es que el dinero pone vendas en los ojos de malos funcionarios?

La denuncia, sobre la que el Ministro de Economía Jorge Gamet aún guarda silencio, debe ser investigada y los responsables castigados.

## En debate acceso a recursos genéticos

El próximo 31 de diciembre vence el plazo para que los cinco países miembros del Pacto Andino aprueben un régimen común de acceso a los recursos genéticos y de garantías a la biodiversidad de conformidad con lo dispuesto en el Convenio adoptado en la Cumbre de Río de Janeiro. Para discutir los avances de una propuesta de decisión, la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC) reunió, en la ciudad colombiana de Villa de Leyva, a más de 50 representantes de organismos públicos, no gubernamentales, así como a dirigentes indígenas, campesinos y negros de nuestros cinco países.

La necesidad y el plazo para adoptar este régimen común para permitir el acceso a los recursos genéticos de la región, viene impuesta en la discutida Decisión 345 de la Junta de Acuerdo de Cartagena que estableció el régi-



men común de protección a los derechos de los llamado "obtenedores" de variedades vegetales. En otras palabras, un régimen común para reconocer los derechos de propiedad sobre variedades genéticas-semillas por ejemplo, que determinadas industrias hayan patentado como suyas.

En la reunión realizada en Colombia, la mayoría de los participantes coincidieron en resaltar la necesidad de "proteger" los recursos genéticos de la región antes de permitir el acceso a ellos. Se recordó, al respecto, que el mismo Convenio de Diversidad Biológica firmado en Río considera que los "Estados tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental".

En segundo lugar, la reunión recomendó la necesidad de proteger sólo al recurso genético en si,

sino también al conocimiento tradicional. En ese sentido se señaló que la posibilidad de aprovechar los beneficios económicos a través de la privatización de los derechos de propiedad intelectual no deben ser restringidos a sistemas occidentales de patentes, pues el conocimiento tradicional (al ser comunal, informal y acumulativo) no puede ser patentado. Se planteó, por ello, la necesidad de diseñar sistemas legales alternativos basados en una nueva definición del concepto de innovación.

Estas recomendaciones deberán ser incorporadas en una propuesta final decisión a ser presentada antes de que se inicien la rondas de discusiones a nivel de gobiernos, el próximo 15 de setiembre. Encargados de formular esta propuesta son la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental y la Unión Mundial de Conservación de la Naturaleza.

## Balace de campaña

Al cierre de la campaña agrícola (Ago 93-Jul 94) el balance sigue siendo positivo en relación a los resultados obtenidos en el período anterior, aunque las siembras ejecutadas (1'465,347 has) no hayan alcanzado la meta programada (1'508,159 has) y menos aún a los niveles anteriores al ajuste como lo muestra el gráfico.

Del total instalado más del 58% correspondió a cultivos de consumo humano, el 19% a los industriales y el 17,7% a los cultivos andinos.

De otro lado, en cuanto al valor de la producción acumulado de enero a julio del presente año, el sector ha crecido en 16,7% respecto al mismo período del año anterior, pero en relación a 1988 el balance sigue siendo negativo: -3,7%.

En el subsector agrícola el crecimiento es de 21,4%, siendo el arroz y la papa entre los de consumo humano, y algodón, caña de azúcar y espárragos entre los indus-

triales los que muestran mayores incrementos. El subsector pecuario se mantiene en sus niveles promedio de crecimiento (6%) debido a los rubros aves y huevos, pues en la línea de producción de carne de vacuno se disminuye en 1,8%.

Desgraciadamente, entre el optimismo gubernamental que estas estadísticas alimentan y la realidad de los productores, hay una distancia importante. Es el caso, por ejemplo, del arroz, en el que, por un espectacular crecimiento en contexto de recesión del consumo e importaciones artificialmente abaratadas, han dado como resultado el colapso de los precios y los ingresos de los productores. Entonces, mas que celebrar el crecimiento de los indicadores, resulta necesario definir políticas sectoriales y macroeconómicas para que estas mejoren en la producción se traduzcan, también, en beneficios tangibles para los productores.

## La papa en los valles de Lima

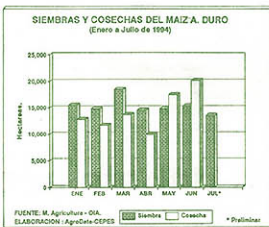
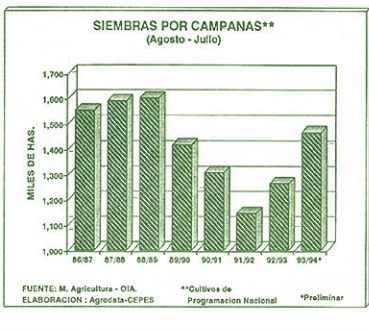
Entre setiembre y diciembre se concentran las cosechas de papa en los valles de la costa central del país, básicamente de Lima a Ica. En lo que a Lima se refiere, el área papera instalada en sus valles costeros, hasta el pasado junio, es ligeramente superior a lo sembrado en la campaña anterior. Según información proporcionada por la Unidad Agraria (3,622 has.) sólo fueron cosechadas 582 has. Se desprende, entonces, que en los valles limeños se levantarán hasta diciembre próximo algo más de 3 mil hectáreas, de las cuales el 50% corresponden al Valle de Cañete.



## Cosecha maicera

Entre marzo y julio la siembra acumulada de maíz amarillo duro abarcan un total de 76 mil 500 hectáreas que empezaron a ser cosechadas este agosto. Hasta fin de año se proyecta una producción cercana a las 400 mil TM, que sumadas a las 273 mil toneladas ya producidas entre enero y julio, según los datos de la OIA, permiten estimar que la producción anual de maíz amarillo bordeará las 680 mil toneladas métricas.

Se superará así los niveles alcanzados en los últimos cuatro años, aunque por debajo de las 780 mil TM producidas en 1989. Las necesidades de abastecimiento estarían, sin embargo cubiertas, por lo menos en lo que resta del año, considerando la cerca de 400 mil TM importadas entre enero y julio a las que habría que sumar, también, los volúmenes de maíz donado que han ingresado al país.



## PRECIOS PROMEDIO MAYORISTA EN LIMA METROPOLITANA Y OTRAS CIUDADES DEL PAÍS (Soles x Kg.)

(Semana del 15 al 19 de Agosto de 1994)

PRODUCTOS	LIMA								OTRAS CIUDADES DEL PAÍS							
	LIMA	AREQUIPA	PIURA	HUANCAV	HUANUC	ICA	CHICLAYO	TRUJILLO	LIMA	AREQUIPA	PIURA	HUANCAV	HUANUC	ICA	CHICLAYO	TRUJILLO
<b>LUBEROSOS *</b>																
PAPA BLANCA	0,66	0,68	0,72	0,70	0,70	0,62	0,72	0,63	1,46	0,90	0,78	1,04	0,70	1,00	0,50	0,85
PAPA AMARILLA	1,25	1,01	--	1,32	0,90	1,86	0,90	0,92	0,50	0,49	0,56	0,91	0,80	0,85	0,68	0,60
CAMOTE AMARILLO	0,56	0,60	0,30	0,68	0,30	0,46	0,35	0,40	2,50	2,14	2,95	1,35	2,50	1,50	2,10	0,90
DLUCO LARGO	0,55	0,55	0,50	0,52	0,30	0,76	0,70	0,55	0,64	0,95	0,60	0,80	0,80	1,25	0,52	0,75
YUCA BLANCA	0,40	0,36	0,29	0,50	0,40	0,40	0,32	0,35	0,44	0,87	0,50	0,81	--	0,80	0,74	0,55
<b>HORTALIZAS *</b>									0,42	0,51	0,30	0,40	--	0,40	0,30	0,40
AJO ENTERO CRIOLLO	2,23	1,78	3,00	1,72	3,69	3,53	2,00	1,99	<b>CARNES Y HUEVOS</b>							
CEBOLLA CAB. ROJ. ARG.	0,74	0,32	0,50	1,02	0,80	0,46	0,35	0,65	CARNE DE CARNERO	6,04	5,81	3,50	5,44	4,50	5,00	4,30
CHOCLO	1,18	0,55	0,40	1,46	0,60	0,80	0,30	0,60	CARNE DE CERDO	4,23	4,84	3,50	5,10	4,20	4,50	5,00
TOMATE	0,78	0,52	0,56	0,84	0,60	0,54	0,31	0,47	CARNE DE VACUNO	5,81	4,71	5,50	5,36	4,20	--	4,50
ZANAHORIA	0,45	0,33	0,54	0,52	0,55	0,66	0,43	0,50	POLLO EVIDERADO	4,30	3,38	4,12	3,87	4,59	4,32	4,32
ZAPALLO MACRE	0,50	0,25	0,40	0,54	0,46	0,27	0,32	0,36	HUEVO A GRANELL	2,59	2,85	2,34	2,78	3,00	3,00	2,56
<b>LIGUMBRES *</b>									JUREL	--	1,28	0,78	1,52	1,62	1,02	0,60
ARVEJA BLANCA	1,10	1,18	1,20	1,20	0,70	0,92	0,82	0,85	<b>MENESTRAS *</b>							
HABA	0,71	0,90	0,93	0,58	--	0,72	0,70	0,70	FRJOL CANARIO	2,18	2,04	2,52	2,54	2,26	1,72	2,50
VANITA AMERICANA	1,80	1,06	1,40	1,78	0,80	0,98	0,96	0,92	FRJOL CASTILLA	1,59	1,24	1,10	1,54	1,44	1,56	1,36
<b>FRITAS *</b>									LENTEJA	1,98	1,76	1,76	1,94	1,80	1,76	1,68
LINON SUTIL	1,14	1,46	0,46	1,50	1,20	1,20	0,62	0,75	PALLAR	2,60	2,72	2,44	2,56	2,80	2,04	2,10
MANDARINA	0,91	1,10	1,03	0,52	0,60	0,60	--	1,40	GARRANZO	2,71	2,64	2,10	2,44	2,80	2,32	2,60

Fuente: Oficina de Información Agraria-MAG.

Elaboración: AgroData-CEPES