

ALERTA AGRARIA



Directora: Bertha Consigliere N.

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

Publicación mensual del Centro Peruano de Estudios Sociales - CEPES

Av. Salaverry 818, Lima 11, Perú tel. 4336610 E-Mail: alerta@cepes.org.pe

Mayo 1997

Observada la ley para Comunidades de costa

118

Las razones de la sinrazón

La discutida Ley de Titulación de las comunidades campesinas costeñas no fue promulgada. El Presidente Fujimori la observó y devolvió al Congreso en uso de las facultades que la Constitución le confiere. Se pensó inicialmente que dicha observación respondía al pedido de organizaciones comuneras que cuestionaron la constitucionalidad de la Ley aprobada el 30 de abril. Pero, distanciándose de aquellas, las observaciones del Ejecutivo se orientan, más bien, a endurecer los aspectos más cuestionados de la propuesta parlamentaria.

Según se explica en el oficio que el Ejecutivo envió a la presidencia del Congreso, el objetivo principal de una nueva ley es "subsanciar las deficiencias y vacíos" de la Ley de Tierras para "iniciar un real proceso de parcelación individual" de las tierras comunales y "de adjudicación a los verdaderos campesinos" que las explotan.

Minorías democráticas

A partir de esta argumentación la primera corrección que debe hacerse, en opinión del Gobierno, se refiere a los votos necesarios para que las comunidades tomen acuerdos sobre titulación individual a favor de comuneros poseionarios y de terceros. Para el Ejecutivo los quórum y mayorías previstos en la ley del Congreso para que las comunidades tomen sus decisiones (la mitad de la asamblea de poseionarios o el 30% de los comuneros "asistentes" para titular a terceros) son "muy altos". Además, el Gobierno observa -con razón- que estas disposiciones son similares a lo establecido por la vigente Ley de Tierras 26505 y, por lo tanto, "no son necesarias", como lo hicieron

notar congresistas de la oposición durante el debate parlamentario.

Pero, muy lejos de quienes proponen establecer mecanismos realmente democráticos, el Gobierno critica a su bancada por alterar totalmente el Proyecto de ley original, según el cual la decisión sobre el destino de las tierras comunales podía ser tomada por una minoría: el 5% de los comuneros poseionarios.

Se argumenta que en una comunidad de, por ejemplo, 3 mil comuneros sería imposible reunir a 1500 de ellos para tomar decisiones, pero se elude mencionar que, en esos casos, para evitar que las decisiones sean sólo de una cúpula, la mejor alternativa es el voto universal, directo y secreto; es decir un referéndum. Comunidades como San Juan de Catacos, que cuenta con más de 15 mil comuneros, vienen insistiendo en esta alternativa. ¿Por qué in-

siste el gobierno en negarla, si lo que se quiere es más democracia en las decisiones?

El abandono

La segunda crítica que el gobierno hace a su mayoría parlamentaria se refiere a las condiciones y procedimientos para declarar en abandono las tierras comunales. En el Proyecto aprobado por el Congreso esta figura se aplica cuando personas no comuneras con dos años de posesión, lo soliciten, siempre que su oferta de comprar la tierra haya sido rechazada por la comunidad propietaria.

Según la observación presidencial, este sistema no es eficiente, pues no permite "revertir propiedad comunales, no usada ni explotada por los comuneros, en favor del Estado", independientemente de que la ocupen terceros o se encuentren en

condición de eriazos. Bajo este planteamiento gubernamental, el abandono de tierras comunales puede ser declarado también por iniciativa administrativa del PETT y no necesariamente porque lo solicita un tercero.

En el debate sobre el hoy cuestionado proyecto de Ley se denunció la pretensión de confiscar tierras de las comunidades costeñas a través de un régimen que las discrimina. Y es que, en la legislación vigente, el abandono se restringe sólo a quienes poseen tierras que el Estado les entrega en concesión.

Al insistirse en imponer un régimen especial para las tierras comunales, se argumenta que bajo dominio de ellas hay extensas tierras eriazas que deben ser mejor aprovechadas. En muchos casos eso es cierto, pero también hay que reconocer que las leyes amparan esos derechos. ¿Por qué vulnerarlos en vez de buscar mecanismos que promuevan formas de asociación empresarial entre comunidades y capitales privados para explotar esas tierras?

Desnaturalizando el arbitraje

En no pocas comunidades existe la sospecha de que a través del abandono el Estado encontraría la vía rápida para poner sus tierras en su basta. Es el caso de la Comunidad lambayecana San Francisco de Asís de Mocupe, que se encuentra en litigio con el Proyecto Especial Iquiquepueque-Zafra. Los dirigentes de Mocupe han denunciado que el Proyecto pretende incorporar a su dominio tierras que pertenecen legalmente a la comunidad.

En una situación parecida se encuentran las comunidades de Olmos

pasa a la pág. 2

«Por qué insistir en negar el derecho al ejercicio democrático en la comunidad»



viene de la pág. 1

y Mórpe, también en Lambayeque. A ambas, el Proyecto Hidroenergético Olmos les ha planteado rubricarse en otras zonas, porque sus tierras han sido consideradas como parte de las áreas del Proyecto que se entregarán en concesión al sector privado.

Bajo el régimen especial que se pretende crear para las comunidades costeñas, el camino quedaría expedito para anular los derechos comunales, archivando, incluso, los procesos judiciales. Más aún si se insiste en crear un Régimen Arbitral de carácter obligatorio para solucionar o impugnar decisiones comunales o declaratorias de abandono, como se desprende de la tercera observación presidencial al proyecto aprobado en el Congreso.

Según dicha observación, el proyecto parlamentario sobre este aspecto "desnaturaliza" la propuesta original al darle al arbitraje una condición de voluntaria, olvidando que este mecanismo se basa precisamente en el libre acuerdo entre las partes. Tratar de imponerlo si representa desnaturalizar el arbitraje como alternativa de solución de conflictos.

Finalmente, mediante un nuevo oficio remitido al Presidente del Congreso por el Vice-Presidente Ricardo Márquez y el Primer Ministro Alberto Pandolfi, el Ejecutivo extiende su observación a la disposición final, por la que se declara que no son tierras de las comunidades campesinas los predios de propiedad del Estado y de privados debidamente inscritos en los Registros Públicos.

Esta disposición fue incorporada por la mayoría del Congreso como añadido del artículo 2 de la Ley de Deslinde y Titulación 24657, y habría despertado justificada preocupación por la amenaza que representa para las comunidades campesinas de costa y sierra cuyos títulos de propiedad aún no han sido saneados.

Fuera de esta última observación, que recoge uno de los más serios cuestionamientos planteados a la Ley del Congreso, todo lo demás parece darle la razón a quienes han denunciado que en las altas esferas gubernamentales predomina el ánimo de disolver las comunidades campesinas de la costa.

El virtual receso del Tribunal Constitucional impedirá que los gremios comuneros presenten sus demandas ante esta instancia, si el Gobierno y el Congreso insisten en promulgar una Ley que vulnera los derechos de propiedad y de autonomía comunal que la Constitución les reconoce. En esta situación las comunidades costeñas tendrán que recurrir a otros mecanismos de salvaguarda de sus intereses.



El dialogo rinde fruto

Si no se producen cambios de última hora, en la próxima agenda del Pleno parlamentario debe entrar a debate el Proyecto de Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Dictaminada en consenso por la Comisión de Medio Ambiente y Amazonía, el Proyecto establece que el Estado conserva el dominio sobre los recursos y que el máximo derecho que se puede otorgar a los particulares es el de la concesión para garantizar condiciones de uso sostenible.

Llegar a este crucial punto de consenso ha significado un intenso debate iniciado hace más de dos años en el que tuvieron activa participación instituciones vinculadas a la problemática agraria y ambiental. «AA» conversó con el director de una de ellas, el Dr. Manuel Pulgar Vidal de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA).

«Se trata de una buena Ley -nos dice- que muestra que el consenso es posible cuando se trabaja una propuesta seria y existe un equipo parlamentario dialogante». Para Pulgar lo sustancial está en haberse descartado la propuesta original de pretender que la única figura posible para incentivar la inversión en la explotación de los recursos naturales es el de la propiedad privada.



Resuelta la discrepancia, se destaca el hecho de que el Proyecto establece condiciones de uso que si no se cumplen caducan. Entre ellas, se señala la obligación de utilizar el recurso de acuerdo al título del derecho, para los fines que fueron concebidos, garantizando el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales y cumpliendo con las obligaciones dispuestas por la legislación especial sobre cada recurso.

Otro aspecto importante que el director de la SPDA destaca en el Proyecto, es la disposición de disponer la zonificación ecológica y económica para el uso de los recursos naturales. Según nos explica ello debe llevar a adoptar principios de ordenamiento territorial. Para determinar zonas de explotación, de reserva y de conservación, y para evitar los problemas ambientales y conflictos que generan cuando se enfrentan, por

En Huancavelica

Centromin se apropia

La Comunidad Campesina Pampalca, ubicada en el distrito Coris de Churcampá, Huancavelica, utilizó desde siempre las tierras termales existentes en su territorio para curar diversas enfermedades y, en las últimas décadas, también como una importante fuente de recursos económicos para financiar obras de desarrollo comunal y del gobierno distrital de Coris. Todo marchaba más o menos bien, hasta hace algunos meses en que la Mina Cobriz de Centromin Perú se apropió de los terrenos comunales donde están ubicados los baños.

El problema se agravó hace algunas semanas cuando Centromin tomó pleno control de los Baños de Coris, impidiendo el paso de los comuneros y ciudadanos de poblaciones vecinas. Centromin aduce tener documentos que le otorgan

derechos de propiedad sobre los terrenos que siempre fueron de la Comunidad de Pampalca. La mina utiliza el Decreto Supremo 04-94-PCM, de enero de 1994, por el cual se dictaron medidas para permitir el saneamiento legal de los derechos de la empresa minera que se encuentra en proceso de ser privatizada.

A través de dicho decreto se facultó al Ministerio de Agricultura "la rectificación" de las resoluciones directorales que aprueban y disponen la inscripción de planos catastrales y de conjunto de las Comunidades Campesinas dentro de cuyas áreas Centromin reclama derechos. El dispositivo también dispone que el INRENA deberá otorgar a la empresa minera las licencias de uso de aguas de fuentes acuíferas. En los dos casos, los derechos se otorgan con la sola pre-



Reestructuración no ha terminado

ejemplo, intereses mineros y agrarios que, por lo general, perjudican estos últimos.

Pero como toda buena Ley siempre es perfectible, Pulgar Vidal señala que el Proyecto puede y debe ser corregido en algunos aspectos.

El más importante está referido a los derechos de centros poblados y en especial de las comunidades campesinas y nativas. El Proyecto dice que pueden beneficiarse «gratuitamente y sin exclusividad» para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales... y añade que este beneficio «no puede ser opuesto a terceros, inscrito, ni reivindicado», y que termina «cuando el Estado otorga los recursos».

Para el abogado ambientalista la redacción de este artículo es contradictoria porque si se habla de la utilización de un recurso con fines de subsistencia-no comerciales- mal puede negarse el derecho que le asiste a una comunidad o un centro poblado a reivindicar derechos sobre, por ejemplo un paqueal, y menos aún establecerse que el aprovechamiento termina cuando el Estado lo otorga a un tercero. Por esa razón la SPDA está tratando de promover que en el debate parlamentario esta contradicción pueda ser corregida.

El 30 de junio vence el plazo perentorio que tienen las empresas azucareras para capitalizar el total de sus acciones en favor de sus trabajadores y jubilados, y del Estado. La medida está contenida en un nuevo Decreto de Urgencia (034/97) dictado este mes para regular el proceso de reestructuración y refinanciación de deudas según lo dispuesto por el DL 802.

De acuerdo a las nuevas disposiciones los órganos acreedores (SUNAT, IPSS, Aduanas, etc.) tendrán que dar conformidad con los montos de deuda que las empresas estén capitalizando, estableciéndose que si se constata que los montos capitalizados son inferiores a las deudas reales, se considerará que la empresa azucarera no se acoje al programa de reestructuración. En estos casos la Ley prevé la intervención del INDECOPi a través de la Comisión de Salida de

Mercado. El Dr. Javier La Rosa, del Instituto Peruano del Azúcar, explica que dicha Comisión interviene convocando a los acreedores en este caso el Estado- para que asuman la conducción de la empresa, sea para declarar su insolvencia y liquidarla, o continuar a cargo de ella.

En opinión del Dr. La Rosa, estas disposiciones colocan a las industrias cañeras en un margen de maniobra muy estrecho, pues sólo les quedaría la alternativa de aceptar las observaciones que planteen los organismos acreedores del Estado. Cabe recordar, además, que en la valoración de los activos y pasivos de las empresas azucareras han participado empresas auditoras nombradas por el propio gobierno.

Pero aunque las normas y procedimientos se siguen precisando, el proceso de adecuación empresa-

rial se encuentra bastante avanzado en las ex-cooperativas de Lambayeque, donde los directorios de las sociedades anónimas ya están instalados y las nuevas empresas se han inscrito en los Registros Públicos. El siguiente paso será inscribir las acciones en la CONASEV y en la Bolsa de Valores. Al cierre de la presente edición la mayor parte de las empresas de La Libertad se alistaban a elegir los directorios de sus empresas.

El Comité Woodman

Mientras tanto, el presidente del Comité de Promoción de la Inversión Privada (Copri) encargado de vender las acciones estatales en la industria azucarera, Arturo Woodman, estuvo de gira por varios países convocando a empresarios extranjeros a participar en la próxima privatización de las azucareras.

Mediante el decreto de urgencia recién promulgado, la CEPRI-Azucarera ha recibido el encargo de asumir las funciones del ahora disuelto Comité Multisectorial, que fuera creado para apoyar el proceso de readequación empresarial y saneamiento económico de las agroindustrias cañeras. Aunque esta medida sólo formaliza una situación que ya se daba en la práctica, para convencer a los inversionistas privados el CEPRI deberá prestar especial atención a una de las tareas que el Comité Multisectorial ha dejado pendiente: la valorización de la infraestructura de servicios (colegios, hospitales y otros) para transferir al Estado los gastos que por estos conceptos sobrecargan los costos de las empresas azucareras.

De otra parte, Woodman ha anunciado que su Comité buscará convencer a los trabajadores azucareros de que vendan sus acciones, señalando que el Estado podría demorar la venta de las suyas para dar mayoría a los inversionistas privados que se animen a invertir en la industria. Este anuncio ha causado cierto malestar entre socios trabajadores quienes temen que la CEPRI se exceda en sus funciones.

De cualquier manera, en algunas empresas -Pomilla, Cayalti y Pucallá, entre ellas- la mayor parte de los ex-cooperativistas ya habrían tomado la decisión de vender sus acciones, pero también corre la tendencia a agruparse para negociar la venta de manera conjunta y evitar que a través de la venta aislada los compradores impongan sus condiciones.



de Baños de Coris

sentación de una solicitud de Centromin y sin más base legal que el mismo decreto supremo.

De esa manera, con el objetivo de elevar el valor de una empresa estatal que próximamente será privatizada, varias comunidades campesinas de la sierra central han sido despojadas de sus tierras. Al caso de Pampalca, se suma al de la Comunidad San Francisco de Asís de Pucará, en Junín, a la que mediante una rectificación administrativa se le quitó más de 5 mil hectáreas.

Estos terrenos habían sido expropiados por la Reforma Agraria a la Cerro de Pasco Mining Corp., y fueron adjudicados a la comunidad de Pucará, como consta en sus títulos de propiedad comunal que fueron inscritos en Regis-

tros Públicos en 1983 y anulados en 1995.

En el caso de la Comunidad de Pampalca y el pueblo de Coris, un cabildo abierto realizado el domingo 25 de mayo acordó reivindicar sus derechos sobre los terrenos y los baños termales de Coris, encargando a las autoridades municipales y comunales iniciar las acciones legales que correspondan. Alonso Yangali, asesor legal del Municipio Provincial de Churcampa informó a "AA" que el acuerdo del pueblo de Coris incluye denunciar a la Mina Cobriza y a Centromin Perú por el daño ecológico que sigue causando al envenenar las aguas del Río Mantaro con sus relaves. Los comuneros de Pampalca y el pueblo de Coris permanecen alertas, dispuestos a defender sus recursos.



El «Niño» amenaza

El SENAMIH señala que, por ahora, no se puede adelantar proyecciones, pero presagia que el prolongado verano que se vive en la costa, principalmente del norte y centro del país, se prolongaría hasta junio y, tal vez, julio. Se indica que solo a partir de agosto se podría confirmar si estamos ante la presencia de un nuevo «fenómeno del Niño». La amenaza, sin embargo, no se descarta.

Según explican los especialistas, las actuales anomalías climáticas obedecen al calentamiento de las aguas del mar. Lo cual constituye sólo una de las características del «Niño». Para que el «fenómeno» se presente sería necesario que, además, se produjeran variaciones en los vientos, cosa que aún no está sucediendo.

Pero como mejor es prevenir que lamentar, es necesario empezar a tomar medidas que permitan disminuir las secuelas negativas que el «Fenómeno del Niño» suele dejar, y por cierto también para aprovechar sus impactos positivos.

La experiencia enseña que el «Niño», si se presenta con fuerza, puede causar lluvias diluviales en la sierra sur y fuertes sequías en la sierra norte. Frente a cualquier eventualidad es necesario contar con un oportuno sistema de información agroclimática que permita a los agricultores tomar las decisiones más adecuadas en el desarrollo de sus actividades productivas.

A la fecha, pese a los esfuerzos que despliegan muchos profesionales, las instituciones que tienen que ver con el problema carecen de capacidad predictora. Los informes se limitan a describir situaciones cuando éstas ya están ocurriendo.

Una muestra de la imprevisión es lo que ocurre en el Valle Chancay-Lambayeque, donde el reservorio Tinajones se vació por haberse autorizado adelantar las siembras de arroz, sin considerar que las lluvias de los meses siguientes podían ser escasas, como efectivamente sucedió.

Hoy en Lambayeque, como en la mayor parte de los valles costeros, a la escasez de agua se suman las elevadas temperaturas, configurando una situación que ya está causando estragos en el campo. El riego restringido y la tropicalización del clima provocan cambios fisiolo-

gicos en los cultivos e incrementan las plagas, lo que permite prever muy bajos rendimientos en las próximas cosechas. Los mas afectados son las plantaciones de frutales y sembríos transitorios de la campaña que se efectúa en estos meses.

La situación impone tomar medidas urgentes de planificación concertada entre los productores y sus organizaciones y el Estado, para zonificar las siembras de la próxima campaña grande que se iniciará con un fuerte déficit de recursos hídricos, pero que, si «El Niño» se confirma, puede encontrarse con lluvias torrenciales hacia fines de año. Esta eventualidad no descartada supone levantar y reforzar defensas ribereñas, y limpiar a fondo canales de riego y cauces de ríos. Una tarea que corresponde organizar a las autoridades de aguas en coordinación con las juntas y comisiones de regantes de cada distrito de riego.



Si el «Niño» llega, el algarrobo será un recurso que debe ser bien aprovechado

Paquete agrario a la vista

A través de una Resolución Ministerial del pasado 23 de mayo, el Ministerio de Agricultura creó la Unidad de Promoción de Inversiones Agrarias. La llamante Unidad, dependiente del Viceministerio de Agricultura, tiene el encargo de formular su Plan de Operaciones en un plazo «no mayor» de 30 días.

La creación de este organismo tendría que ver con una directiva presidencial de colocar en la agenda de prioridades del Ejecutivo la definición del paquete de medidas de promoción al agro que, de acuerdo a reiterados anuncios, deben complementar la protección recibida por el sector con el reciente establecimiento de aranceles diferenciados para la importación de alimentos.

Según fuentes gubernamentales,

el paquete debe ser lanzado el próximo junio (presumiblemente el 24), por lo que altos funcionarios de Economía y Agricultura se han visto obligados a dejar temporalmente sus habituales rutinas. En representación del MEF coordina los trabajos, Humberto Gebitz Jefe de la Comisión de Inversión Pública, que ahora tiene como contraparte a la llamante Unidad de Promoción de Inversiones del Ministerio de Agricultura.

Se sabe que el equipo del MEF ya acepta la posibilidad, hasta hace muy poco negada, de establecer un sistema de subsidios o incentivos - para promover las inversiones en el agro.

Se estaría estudiando, por ejemplo, la propuesta de establecer una retribución económica a quienes

invieran en la adquisición e instalación de riego tecnificado, o en la forestación con fines comerciales. Algunas de estas medidas se vienen estudiando desde el año pasado e incluso se las anunció como parte del Decreto Legislativo 885 que se dictó en noviembre. Pero, como sabemos, dicha norma sólo trajo exoneraciones y reducciones de impuestos y disposiciones laborales que todos coincidieron en calificar de muy limitadas por el reducido número de agricultores que resultaron beneficiados.

Por otra parte, la directiva presidencial también incluye agilizar los trabajos pendientes alrededor de las nuevas legislaciones sobre aguas y forestal a partir de la Ley marco que debe aprobar el Congreso antes de culminar la presente legislatura, el 15 de marzo.

Normas tributarias

Con varios meses de atraso, y a través de dos decretos supremos dictados el 15 y 16 de mayo, el Ministerio de Economía aprobó las normas reglamentarias para aplicar las medidas tributarias contenidas en la llamada «Ley de Promoción del Sector Agrario» (DL 885), dictada en noviembre del año pasado.

Esta Ley proroga hasta el 31 de diciembre de este año la exoneración de los impuestos a las ventas, a la promoción municipal y a la renta a los productores y empresas agrarias cuya ventas anuales no excedan de las 50 unidades impositivas tributarias. Asimismo, exonera del pago al FONAVI a los empleadores de la actividad agraria.

De acuerdo a la Ley, son beneficiarios de este régimen las personas naturales o jurídicas dedicadas a las actividades de cultivo y/o crianza, con excepción de la avicultura, la agroindustria y la industria forestal. Sin embargo, las normas reglamentarias recién dictadas precisan que se entenderá que el beneficiario realiza «principalmente» actividades de cultivo o crianza, cuando los ingresos que percibe por actividades complementarias, que incluso pueden ser de avicultura, agroindustria o industria forestal, no superen en conjunto el 20% de sus utilidades anuales.

El Reglamento también define como agroindustria la actividad productiva de transformación primaria de productos agropecuarios, efectuada directamente por el productor o por empresa distinta. Con estas últimas dos precisiones se buscaría evitar que determinadas agroindustrias sigan cargando el IGV sobre los agricultores que le entregan sus cosechas, como viene ocurriendo con los productores de arroz. Pero para Luis Ortiz de la Asociación de Promoción Agraria, la solución definitiva a este problema debe darse extendiendo los beneficios de exoneración tributaria a las agroindustrias que utilicen insumos nacionales.

De otra parte, el reglamento establece que para acogerse a los beneficios tributarios se deberá presentar una declaración jurada a la SUNAT en la forma, plazo y condiciones que el organismo administrador de los tributos establezca. Se indica además que la SUNAT podrá solicitar al Ministerio de Agricultura una calificación referida a las actividades que desarrollan los beneficiarios.

Dos aspectos de la Ley aún no reglamentados son la reducción del aporte al Instituto Peruano de Seguridad Social de 9% a 4% a partir de este año, y la creación de un novedoso Seguro de Salud Agrario, sobre el cual no hay nada definido hasta la fecha.



Proponen extender beneficios a la agroindustria que use insumos nacionales