

Legal pero ilegítimo

El 1015 y otros decretos

Por: *María Luisa Burneo**

El sábado 28 de junio se publicaron los decretos legislativos 1073 y 1064. El primero modifica el tan cuestionado decreto 1015¹, señalando que la decisión sobre la disposición de las tierras comunales sea tomada por no menos de la mitad de los “comuneros poseionarios con más de un año” y ya no de los asistentes a la asamblea comunal, como se pretendía establecer. Sin embargo, esta modificación debe leerse junto con los otros decretos publicados que afectan sustancialmente la legislación sobre tierras y comunidades en el Perú. Tal vez el más importante sea el decreto 1064, que deroga la Ley de Tierras (Ley 26505)². Una de las implicancias de esta norma es que se dejaría sin efecto la necesidad de llegar a un “acuerdo previo” sobre el uso de una propiedad; es decir, la aprobación que debía dar el propietario de la tierra para que, por ejemplo, se pudieran desarrollar actividades mineras en ella.

Se hubiese podido pensar que ante el cuestionamiento al decreto 1015 planteado desde distintos sectores de la sociedad civil, la Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo y las protestas de la población, el Ejecutivo nacional hubiese retrocedido en relación a este punto. Pero parece que nada de esto importa, y más bien demuestra que prefiere seguir siendo evidente en su rumbo autoritario; si el 1015 no iba a resultar, entonces estos nuevos decretos legislativos van más allá.

En efecto, la legislación peruana vigente hasta antes de la dación del 1064 establecía que la utilización de tierras para el ejercicio de actividades mineras o de hidrocarburos requería el acuerdo previo del propietario; y en caso éste no se produjera, el Estado podría imponer una servidumbre legal, siempre y cuando previamente se hubiera verificado que no se enervara el derecho de propiedad³.

Así, al no haber un acuerdo previo, la empresa podía solicitar la imposición de una servidumbre minera, frente a lo cual el Ministerio de Energía y Minas debía definir la necesidad y magnitud de dicha servidumbre, exigiendo a la Dirección General de Minería realizar una tasación que determinaba si tal carga era posible sin enervar el derecho de propiedad (D.S. N° 015-2003-AG). Como señalaba una publicación de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía en enero de 2006, con dicho marco normativo, en el Perú solo se otorgaron cinco servidumbres mineras en los últimos diez años. Éste era, pues, un tema que ya estaba presente en la agenda de la SNMP como un problema para la expansión del sector⁴.

* Miembro del programa de investigación Territory, conflicts and development in the Andes, Universidad de Manchester (<http://www.sed.manchester.ac.uk/research/andes/>). Artículo de opinión para la Revista Retablo (21). Asociación SER, julio de 2008. Utiliza información del seguimiento realizado en el marco de la investigación.

¹ El decreto 1015, ahora modificado, establecía que la decisión sobre la disposición de tierras comunales (incluso su venta) se tome por no menos de la mitad de los asistentes a una asamblea comunal; y ya no por los dos tercios de los comuneros de la comunidad como hasta entonces establecía la Ley.

² A excepción del artículo 10 que está siendo modificado por los decretos 1015 y luego 1073

³ Enervar la propiedad se define en la norma como que la servidumbre “no la haga inútil o la afecte de manera sustantiva respecto de los fines para los cuales estaba siendo usada o estuviere destinada”.

⁴ Ver artículo en http://www.snmpe.org.pe/revista/edicion29ene2006/panorama_minero.htm

Sin embargo, el decreto legislativo 1064 establece que “las tierras de uso agrario quedan sujetas a las siguientes servidumbres: (...) *servidumbres de libre paso de oleoductos (...), instalaciones para la exploración y explotación minera...*”. En tal sentido, de no ser necesario el acuerdo previo, las empresas podrían desarrollar sus actividades solicitando solamente la imposición de una servidumbre legal al Ministerio de Energía y Minas. Por tanto, las comunidades campesinas u otros propietarios, ya no decidirían el destino de sus tierras sino que tendrían que esperar la decisión del Estado en base a las solicitudes de las empresas.

Con la derogación de la ley de tierras –y con ello, de su reglamentación- se deja un margen a la interpretación de la norma que deberá ser llenado por un nuevo reglamento o, eventualmente, por otras normas legales.

Más allá de los decretos

La emisión de estos decretos legislativos se da en el marco de reformas que el Ejecutivo Nacional viene realizando para la implementación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EUA. Dadas las condiciones en que se firmó el tratado -impuestas por EUA y donde un gran sector de los gremios agrarios y campesinos, no lograron incluir ninguna de sus demandas de protección del agro nacional-, la orientación del paquete normativo para su implementación es de suma importancia. Considerando que las 5,800 comunidades campesinas reconocidas en el país son propietarias aproximadamente del 40% del territorio agropecuario nacional, el caso de los decretos señalados nos muestra que el Ejecutivo nacional continúa actuando de manera coherente con su lógica: flexibilizando los mecanismos que faciliten el escenario a las grandes inversiones, sin importar los derechos ciudadanos.

Los argumentos centrales alrededor de los cuáles se construyó la crítica al decreto 1015 -y que siguen siendo válidos para el 1073- son: 1) que se atenta contra el derecho de propiedad de comunidades campesinas y nativas bajo el pretexto de promover las inversiones; y 2) su carácter inconstitucional, ya que las comunidades campesinas y nativas son personas jurídicas reconocidas y la Constitución (artículos 88 y 89), y es obligación del Estado respetar su autonomía, identidad y bienes; 3) que una norma con implicancias tan importantes sobre la propiedad comunal no haya sido consultada a las poblaciones directamente concernidas (comunidades campesinas e indígenas), tal como indica el Convenio 169 de la OIT.

Pero además de estos problemas, hay otros temas de fondo: el gobierno afirma que con estos decretos se busca promover la inversión para el desarrollo de las mismas comunidades, pero no dice nada sobre los temas pendientes y previos que deben resolverse: uno urgente es la situación de la propiedad de la tierra en las comunidades campesinas. Es obligación legal del Estado culminar la titulación de las tierras comunales, respetando su decisión sobre la forma de titularse; pero el hecho es que no se ha cumplido esta tarea, imprescindible para promover un mercado de tierras. No hay forma de garantizar, tampoco, que las inversiones vayan a beneficiar a los comuneros, menos aún si venden las tierras que son su principal activo. Como concluyó la Defensoría del Pueblo en relación al decreto modificado: “*No se explica objetivamente la relación entre la modificación del mecanismo de decisión de las comunidades sobre sus tierras y la mejora de la competitividad de la producción agropecuaria*”.⁵

⁵ Punto 1.b. Acción de Inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo, 2008.

Suman más de una centena los Decretos Legislativos emitidos por el Ejecutivo nacional haciendo uso de las competencias para adecuar la legislación interna a la implementación del TLC con EUA; dentro de éstos, sin embargo, más de veinte trascienden el marco del TLC y al menos nueve no tienen ninguna relación con los temas del tratado.⁶ En vez de fortalecer el Estado, éste va en vías de una privatización guiada por intereses económicos minoritarios, mientras –ante el silencio del Congreso– el Ejecutivo excede sus competencias y aprueba normas que cambian formas de organización, de tomar decisiones sobre los recursos, sin consultar a las poblaciones que son propietarias de los territorios donde éstos se encuentran.

La discusión, entonces, no es solamente sobre las implicancias de los decretos emitidos por el gobierno; sino sobre la manera en que éste busca imponer sus condiciones y visiones sobre el uso de los recursos de la Nación; recursos que ésta ha entregado al Estado para que los gestione en su representación y en bien de todos los que la conformamos. Es necesario mostrar que lo que está ocurriendo en nuestro país es un gran escándalo.

Imposición, debate y propuestas

Si damos una mirada a nuestra historia reciente, es innegable que las comunidades han sido agentes de procesos de cambio y modernización del campo. Durante las décadas previas a la Reforma Agraria, las demandas por mejora en la educación, de infraestructura, y de mayor presencia del Estado, fueron exigidas desde un movimiento campesino reformista, aun con la resistencia de los poderes locales y del gobierno central. Sin embargo, como señala el balance sobre las políticas agrarias en el Perú de SEPIA (Sepia 2003)⁷, un análisis exhaustivo de las políticas priorizadas nos muestra que éstas han sido elaboradas y diseñadas no en beneficio de la mayoría de sectores de ligados a la agricultura y al campo, sino a uno más pequeño pero con más condiciones para invertir y beneficiarse de esas inversiones. En el contexto actual, el gobierno de AGP refuerza y desarrolla a su máxima expresión esa lógica, y no solo en el sector agrario. El Ejecutivo nacional, a través de reglamentos en los sectores del Estado, decretos legislativos y proyectos de ley, está sentando las bases normativas y técnicas para hacer de su modelo una realidad, a costa de quien sea y de lo que sea. Está haciendo todo por la vía legal, pero de forma ilegítima.

Y todo ello es escandaloso, entre otras razones, porque se pretende negar la existencia de diversas formas en las que la población rural ocupa el espacio, se apropia del territorio y utiliza los recursos, que no respondan a la lógica de la gran extensión, la gran propiedad, la gran explotación. El gobierno culpa a toda esta diversidad de ser un freno para el crecimiento del país, en vez de discutir cuál es el papel del Estado para hacer que los ingresos provenientes de las grandes inversiones se transformen en un desarrollo equitativo. Cae así en una serie de contradicciones: promueve la inversión pero no una reforma tributaria, argumenta que las regiones tienen suficiente con el canon, pero no transfiere capacidades de gestión y prefiere culparlos de ineficientes, generado más tensión entre los escenarios regionales y el nacional. En medio de eso, la violación de derechos ciudadanos, el incumplimiento de tratados internacionales que el

⁶ Columna Cristal de Mira y Editorial. La República, lunes 30 de junio de 2008.

⁷ Fernando Eguren. “Las políticas agrarias en la última década: una evaluación”. En: *Perú: el problema agrario en debate*. Sepia X, 2004.

Estado peruano ha ratificado, o el haber llegado a niveles de intolerancia y autoritarismo insostenibles, completan el escenario del escándalo.

Frente a lo anterior, es necesaria una respuesta articulada. En los temas relacionados a las tierras de las comunidades campesinas, es importante criticar las normas, pero no es suficiente. También hay que reconocer los problemas de las comunidades que son necesarios de afrontar: padrones no actualizados, dirigencias no inscritas en Registros Públicos, distintas de categorías de comuneros (comuneros migrantes), conflictos internos por recursos; no podemos ser condescendientes. Se requiere una propuesta que muestre cómo las comunidades pueden aportar a su propio desarrollo y al desarrollo de las zonas rurales del país. Y mostrarle, también, al sector empresarial y a las grandes industrias, que no son una traba para la inversión ni enemigas del desarrollo económico, si se dan las condiciones apropiadas.

Esta propuesta, debería pensar en cómo proponer nuevas reglas del juego, que sean discutibles también para las grandes inversiones. Pongamos, para terminar, el ejemplo de la minería y los hidrocarburos. Por qué no proponer mecanismos para que las comunidades no vendan sus tierras, sino que se asocien con las grandes empresas en un esquema institucional que garantice sus derechos; y donde el escenario es también uno de menor conflictividad social para las empresas. Formas como ésta ya han sido propuestas, pero no es fácil colocar en el debate público temas que podrían implicar cambios sustanciales en el modelo actual. Dos ejemplos son el caso de la comunidad campesina San Lucas de Colán en Piura, donde un tipo de sociedad con la empresa petrolera que opera en la zona ya se ha puesto en práctica; y el caso de la comunidad de Michiquillay en Cajamarca, donde un sector de comuneros cuestiona no a la minería, sino al convenio firmado con la empresa, y propone más bien ser accionistas del proyecto minero o recibir un porcentaje de las utilidades. Encontrar cómo debatir estas nuevas reglas de juego, con propuestas viables y flexibles; he ahí el reto.