

Mercado de Tierras y Desarrollo Sostenible: Lecciones aprendidas y oportunidades para el Ande



Trabajo de Investigación
de la XXVIII Convención Minera



INSTITUTO
DE INGENIEROS
DE MINAS
DEL PERÚ



*Mercado de tierras y desarrollo sostenible:
Lecciones aprendidas y oportunidades para los
Andes peruanos*

INFORME FINAL
(31/8/07 -- FAVOR NO CITAR)

MANUEL GLAVE TESTINO *

Lima, agosto de 2007

* INVESTIGADOR PRINCIPAL DE GRADE Y PROFESOR ASOCIADO DEL
DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL
PERÚ

Mercado de tierras y desarrollo sostenible: Lecciones aprendidas y oportunidades para los Andes peruanos

Contenido

| | | |
|-----|---|----|
| 1 | Introducción | 3 |
| 2 | Objetivos del estudio y metodología | 4 |
| 3 | La tierra como ‘mercancía’ | 5 |
| 4 | Límites y posibilidades de la servidumbre | 8 |
| 5 | ‘Renta de la tierra’ en las industrias extractivas en el Perú..... | 12 |
| 6 | Recomendaciones de política..... | 19 |
| 6.1 | Reglamentación de la Ley de Tierras para las Comunidades Campesinas de la Sierra..... | 19 |
| 6.2 | Potenciar el Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) en su III etapa | 20 |
| 6.3 | Formulación de lineamientos (Guías) para la Zonificación Económica- Ecológica (ZEE) en el largo plazo..... | 21 |
| 6.4 | Garantías y cumplimiento: roles de los tres actores | 22 |

Mercado de tierras y desarrollo sostenible: Lecciones aprendidas y oportunidades para los Andes peruanos

1 Introducción

Entre las condiciones necesarias para iniciar un proceso sostenido de desarrollo rural destaca el adecuado funcionamiento de los mercados de factores. Tanto los mercados de tierras, capital y trabajo muestran una serie de imperfecciones en la sociedad rural peruana, las cuales, en muchos casos, son el telón de fondo de escenarios conflictivos como los que se generan alrededor de la expansión de las industrias extractivas. En este contexto de imperfecciones de los mercados de factores, el crecimiento económico basado en la ampliación de la inversión privada en múltiples sectores productivos en la sierra enfrenta serias limitaciones.

Uno de los ejemplos más claros de esta particularidad de la sierra peruana es el acceso y uso de la tierra y recursos naturales por parte de la industria extractiva. Por un lado, generalmente las empresas no han internalizado debidamente las especificidades económicas, culturales y políticas locales con anterioridad al inicio de sus operaciones. Y, como resultado de esto, los impactos ambientales y sociales muchas veces han producido escenarios conflictivos de difícil solución. Estos problemas son más visibles en los procesos de compra de tierras y reubicación poblacional. Por otro lado, el Estado no ha divulgado de manera eficiente la nueva y compleja legislación concerniente a los derechos sobre los recursos naturales, sin que las comunidades locales conozcan y se apropien de estos nuevos instrumentos. Como consecuencia, las comunidades han establecido diálogos asimétricos con las empresas, las cuales poseen más recursos de información, recurriendo las primeras a la movilización y presión políticas como principal mecanismo de adquirir poder y voz política propia.

En ese sentido, y con el objetivo de ampliar las capacidades de las comunidades para aprovechar el contexto de crecimiento económico que experimenta la sociedad peruana, en este documento se proponen un conjunto de propuestas de política que, por un lado, reduzcan los costos de transacción de proyectos de inversión de mediana y gran escala respetando las condiciones sociales y ambientales locales, y, por otro, que los mismos generen un beneficio neto económico importante para las comunidades.

2 Objetivos del estudio y metodología

El objetivo general del estudio es elaborar una propuesta para la gestión de políticas públicas en negociación de tierras, que recoja las principales demandas sociales de los grupos de interés, esté basada en espacios de decisión política pública, y sea impulsada por la acción combinada de actores sociales (comunidades, ONG, organizaciones de base) y organizaciones públicas (PETT, INRENA, SUNARP, Defensoría, entre otros) comprometidos en el tema, y cuyas funciones y roles les permitan promover la incorporación de esta demanda en la agenda pública.

Para llegar a la propuesta, el estudio también tuvo una serie de objetivos específicos, entre los cuales están el conocer el funcionamiento de la administración legal y formal en el tema de negociación de tierras; impulsar el reconocimiento como política pública de la propuesta consensuada; y aproximarse a un balance del dinamismo del mercado de tierras en la sierra, no sólo de compra venta, si no también de alquiler y aparcería.

El proceso de investigación partió de un análisis situacional tanto del marco jurídico como de la dinámica de las transacciones efectivamente realizadas en el mercado de tierras. Esto incluyó no solo la revisión de documentación básica sobre el marco jurídico (Ley General de Minería y modificaciones, Ley de Tierras, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Legislación sobre Comunidades, y algunas normas basadas en Acuerdos Internacionales como el Convenio 169 de la OIT), si no también bases de datos con información sobre transacciones de compra-venta y alquiler de tierras, así como también de contratos de aparcería; estos datos fueron recogidos como parte del Estudio de Evaluación de

Impacto del PTRT II. Posteriormente, como parte de las actividades de validación de la propuesta, se realizaron una serie de entrevistas con representantes de los organismos públicos (PETT –actualmente ‘Cofopri Rural’--, SUNARP, MINEM, INRENA), ONG, y organizaciones de base. Y, finalmente, se realizaron talleres participativos (en la sierra norte y sierra sur), con representantes tanto de organismos públicos así como también de ONG de desarrollo rural y representantes de organizaciones de base.

3 La tierra como ‘mercancía’

El concepto de renta de la tierra ha recibido poca atención en las últimas décadas en la investigación agraria en el país. La orientación del debate sobre desarrollo rural, desde una perspectiva de la tierra, ha estado centrado en como aumentar la seguridad de tenencia de tal manera que se logren cambios en el comportamiento de los productores en lo que se refiere a la inversión y prácticas tecnológicas, al mismo tiempo que se dinamice el mercado de crédito agropecuario. El marco teórico de la economía neoclásica institucional ha sido utilizado en diferentes espacios regionales, y en diferentes etapas del actual proceso de liberalización, para explicar tanto la racionalidad de los agentes, la importancia de los costos de transacción como freno al desarrollo de los mercados, e inclusive para analizar posibles procesos de auto racionamiento en diferentes mercados de factores.¹ Sin embargo, a pesar que estas investigaciones representan importantes avances en la comprensión del mercado de tierras en el agro nacional, es evidente que aún no se comprende bien el conjunto de variables que están detrás del reducido éxito que han tenido las reformas de los 90, las cuales no han logrado el efecto dinamizador esperado en términos de número y frecuencia de contratos de compra-venta, alquiler y/o aparcería.

Planteamos que utilizar el concepto de ‘renta de la tierra’, en particular la distinción analítica entre la ‘renta absoluta’ y la ‘renta diferencial’, nos permite entender mejor los problemas que enfrentan las políticas de liberalización de los mercados de factores. Para ello no existe mejor ejemplo que los procesos de negociación de compra-venta de tierras que se han venido dando en la nueva minería en el Perú, desde las reformas de la

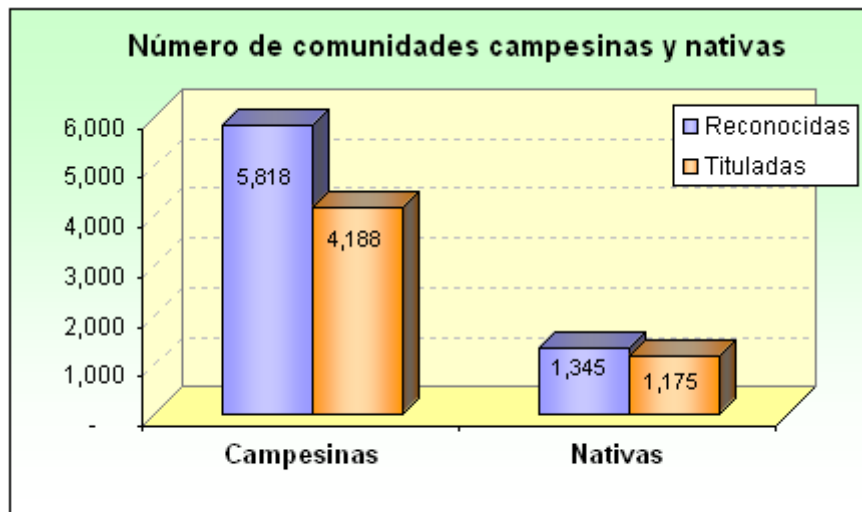
¹ Ver Glave, M. y M. Jaramillo (2007) para un balance de la investigación institucional al respecto.

primera mitad de la década pasada. En estos veremos como es que el precio en el que finalmente se acuerda la transferencia de los derechos de propiedad, más allá de los problemas asociados al consentimiento previo informado, es una expresión de la presencia de una renta absoluta.

Recordemos que la renta de la tierra se presenta en la economía política clásica, desde la segunda mitad del siglo XVIII, como una parte del precio de las mercancías. Corresponde a la parte que un arrendatario capitalista tiene que pagar a un terrateniente. En ese sentido, es muy sencillo derivar que el precio de mercado de la mercancía producida en la tierra tiene que ser superior al precio de producción individual (o costo unitario de producción), por que si este no fuera el caso el arrendatario no podría pagar la renta al terrateniente.

El caso de la propiedad comunal

De acuerdo a cifras oficiales son cerca de 6,000 las comunidades campesinas reconocidas oficialmente por el Estado a lo largo de ocho décadas de vigencia del régimen de propiedad comunal (1923). Es indudable que la comunidad es, aún hoy, una de las formas de propiedad más importantes en el mundo rural peruano, concentrando al menos una tercera parte de la población rural del país y alrededor del 25% de la producción agropecuaria a nivel nacional. Es importante anotar que el número de comunidades reconocidas se ha duplicado desde fines de la década de los años 70; es decir, a pesar que la política de reforma agraria había llegado a su fin, al menos el reconocimiento de comunidades ha continuado en los últimos 25 años. El siguiente gráfico (tomado de la página web del Centro Peruano de Estudios Sociales, CEPES) muestra el número oficial de comunidades campesinas y nativas al año 2002 (actualmente se estima unas doscientas comunidades adicionales reconocidas por el PETT).



Fuente: Base de Datos de Comunidades Nativas. Defensoría del Pueblo.
 Directorio de Comunidades Campesinas. PETT 2002. Ministerio de Agricultura.

Freno o palanca de desarrollo rural

Sin embargo, y pese a la importancia cuantitativa de la propiedad comunal, lejos están los años donde el gobierno implementaba políticas especiales sea para promover la defensa de sus territorios o el dinamismo de su producción. De los Rimanakuy, el crédito cero, y hasta la aprobación de dos leyes especiales para ellas (Ley General de Comunidades Campesinas y la Ley de Deslinde y Titulación del Territorio Comunal) a fines de los años 80, hoy, cuando se habla de un programa como Sierra Exportadora las comunidades no son consideradas como un actor importante. De alguna manera se percibe que las comunidades campesinas, como forma de propiedad que pone restricciones al desarrollo de proyectos de inversión, y los propios comuneros, al no contar con títulos de propiedad individual, no serían agentes económicos dinámicos y actores de un proceso de modernización capitalista en la sierra peruana.

Sin embargo, la tarea del Estado frente a la enorme importancia cuantitativa de las comunidades no puede ser olvidada. No sólo en lo que se refiere a la necesidad de otorgar seguridad de tenencia a través de un programa de saneamiento integral (físico y legal) del universo comunal en los andes y amazonía, cuestión que no ha sido abordada en las diferentes etapas del Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) en la última década, si no también en lo que se refiere a otorgar facilidades para que las familias comuneras puedan participar directamente en las diferentes oportunidades económicas que se presentan en la nueva coyuntura de expansión económica. Las

posibilidades para alcanzar la titulación individual de las tierras a favor de las familias comuneras, siguiendo los acuerdos internos de la organización comunal referidos a la asignación de derechos de acceso y usufructo de las mismas, y dando cumplimiento al espíritu de la Ley de Tierras de 1995, enfrenta una serie de restricciones al no contar con un Reglamento de dicha Ley, así como el comportamiento de los funcionarios públicos (PETT, SUNARP) quienes se han mostrado reacios a aceptar iniciativas de este tipo y mucho menos a promoverlas. Aquí encontramos un ámbito de política donde, pese a contar con el marco de la Ley de 1995, no se ha avanzado nada en 12 años. La dación de un Reglamento de la Ley de Tierras para la Titulación Individual de las tierras comunales (tanto en la sierra como en la costa) es una de las medidas de política de carácter de urgencia.

Pero al mismo tiempo es importante que el Estado recupere su tarea de ordenador, promotor y supervisor del mundo comunal, sea para resolver conflictos o para promover iniciativas de inversión en tierras comunales. El viejo Instituto Nacional de Desarrollo de Comunidades (INDEC), ex Dirección General de Comunidades Campesinas, fue desmantelado durante la década pasada, y los intentos de la SETAI, CONAPA o INDEPA no han cubierto este vacío.

Lo importante es transformar el paradigma donde las comunidades son percibidas como freno para proyectos de desarrollo a otro donde ellas se convierten en socios estratégicos de proyectos de inversión, con seguridad de tenencia, agentes dinámicos y que enfrenten una estructura de incentivos que no los conduzca al uso de herramientas de enfrentamiento social típicas de contextos de institucionalidad débil y donde los acuerdos y contratos no se respetan (ver los recientes trabajos de Ágreda & Mendieta; 2007, y Castillo, Pedro et.al.;2007).

4 Límites y posibilidades de la servidumbre

Una de las grandes interrogantes formuladas a lo largo de la última década de expansión de las industrias extractivas es el por qué es que el Estado no ha procedido con utilizar el otorgamiento de la 'servidumbre' como un mecanismo legítimo para promover la

inversión en industrias extractivas en casos donde, habiéndose cumplido con los estándares de la participación informada, no se llega a un acuerdo entre los propietarios (individuales o comunales) de la tierra agrícola y los inversionistas mineros o en hidrocarburos. Parte de la explicación de esta curiosidad política y normativa se encuentra en el temor a movilizaciones sociales contrarias a los proyectos de exploración y extracción de minerales. El supuesto tácito es que la aplicación de la servidumbre debe ser entendida como un último recurso, una vez agotados todos los esfuerzos para llegar a un acuerdo con consentimiento previo informado.

Las recientes modificaciones en la legislación agraria han puesto al tema de la servidumbre minera en un lugar muy importante desde el punto de vista conceptual en lo que se refiere al desarrollo territorial. Más de una década luego del impulso dado durante la década de los 90 a la inversión extranjera en el sector, la industria se enfrenta a un marco normativo donde prácticamente se la obliga a entrar en negociación con los propietarios de las tierras o, alternativamente, a iniciar un trámite de servidumbre minera para poder iniciar sus actividades extractivas. En este proceso, la industria encuentra dos grandes restricciones: uno primero asociado a la oposición de los pobladores quienes se sienten sus derechos afectados, en especial las comunidades campesinas y nativas, y que no perciben que el proyecto de inversión signifique beneficios para ellos ni en el corto ni en el largo plazo, menos aún si la realización del proyecto implica un proceso de reubicación o desplazamiento poblacional. Y, en segundo lugar, los problemas que se observan también se explican en buena medida debido a la falta de información de los propietarios de las tierras acerca de sus derechos y sobre las obligaciones de las empresas mineras. Tal como lo manifiesta la Defensoría del Pueblo y otras organizaciones, esta insuficiente o inadecuada información es lo que explica que no se realice una negociación justa entre partes iguales, y contribuye a generar un ambiente social que no es el más adecuado para el establecimiento de acuerdos que satisfagan las expectativas de comunidades, empresas y del país.

La relación entre agricultura y minería en la legislación nacional

Desde los primeros intentos por ordenar la relación entre el desarrollo de la industria minera y el aprovechamiento agrícola de las tierras, es decir el Código de Minas de 1901 y el Código de Minería de 1950, ya se presenta una relación de conflicto entre los usos alternativos del territorio, apareciendo a lo largo del último siglo la figura de la expropiación de las tierras agrícolas en aquellas situaciones donde fuera necesario el aprovechamiento de estas tierras para iniciar procesos de exploración. La última Ley General de Minería (Decreto Legislativo N° 109), cuyo texto vigente está contenido en el Texto Único Ordenado (TUO de 1992) de dicha Ley, dispone en su artículo 37°, inciso 3, la posibilidad de establecer servidumbres sobre terrenos de terceros y añade la posibilidad de que, a iniciativa del propietario afectado o de la autoridad minera, se inicie el proceso de expropiación. En el mismo artículo, inciso 7, encontramos la posibilidad de que el titular de una concesión pueda solicitar la expropiación de los inmuebles que fueran necesarios para la utilización de su concesión si se acredita la mayor importancia de la actividad minera.

Sin embargo, con la Constitución de 1993 y la Ley de Tierras de 1995, se modifica de manera importante el esquema previsto en la legislación minera. El punto central de este cambio se da en lo que se refiere a las 'causales' de expropiación de la tierra agrícola. Tradicionalmente, hasta la Constitución de 1979, las causales de expropiación incluían la necesidad y utilidad públicas, pero en el texto de la Constitución de 1993 se restringe las posibilidades de expropiación solamente a dos causales, seguridad nacional y 'necesidad' pública, dejando de lado entonces el concepto de 'utilidad pública'. En concreto se recortan las posibilidades que tiene el Estado de regular el uso y aprovechamiento de la tierra. Esto se acentúa aún más con la Ley de Tierras de 1995 (N° 26505, "Ley de Promoción de la Inversión en las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas"), donde, en aras de ampliar los incentivos para la inversión en el agro y dar mayor seguridad a los propietarios, en la Primera Disposición Complementaria establece que las causales de 'necesidad pública' que la Ley puede invocar para proceder a la expropiación de un predio se deben reducir a 'la ejecución de obras de infraestructura y servicios públicos', de tal forma que el Estado no pueda volver a intentar experimentos de reforma agraria,

pero también limitando las posibilidades de expropiar tierras para el desarrollo de otras actividades productivas como las industrias extractivas.

Es en el contexto de este nuevo marco normativo donde, en el Artículo 7 de la Ley de Tierras, se regula la necesidad que tiene la industria minera de llegar a un acuerdo con los propietarios de tierras agrícolas antes de iniciar trabajos de explotación. A los pocos meses de aprobada la Ley, el Artículo 7 fue cambiado por medio de la denominada 'Ley de Servidumbre' (Ley N° 26570), modificación que establece el procedimiento para el establecimiento de servidumbre minera sobre dichas tierras, y que posteriormente fue reglamentada el mismo año 96, y que en la actualidad tienen un nuevo reglamento aprobado el año 2003.

En dicha Ley se establece el procedimiento que debe seguir el empresario una vez identificados los propietarios (ya sean individuales o comunales) ubicados en terrenos a ser utilizados como parte del proceso productivo de la mina. Este procedimiento, que se establece como un trámite administrativo, empieza con la entrega de una Carta Notarial al propietario a través de la cual el empresario comunica su deseo de negociar las tierras que este ocupa o posee. Si empresario y propietario no arriban a un acuerdo en un máximo de 30 días útiles, el empresario tiene la potestad de solicitar al MINEM que se inicie el proceso de servidumbre. Previo intento de conciliación, el proceso concluirá con el pago de un justiprecio o indemnización al propietario. Dicha indemnización –calculada por el CONATA - incluye el valor de las áreas comprometidas, compensación por ingresos que se dejarán de percibir, y el valor de reposición por las edificaciones y obras que se encuentren en el área y vayan a ser afectadas.

Este procedimiento favorece más al empresario y desprotege al propietario, quien probablemente no tiene un conocimiento adecuado de sus derechos –nacionales e internacionales- que lo amparan en un contexto de una negociación por tierras con industrias extractivas, lo cual es particularmente relevante en el caso de las comunidades campesinas. En esa línea, Del Castillo y Castillo (2003) consideran que la ley debe sufrir algunas modificaciones, dentro de las cuales incluyen la ampliación del plazo de las negociaciones y la implementación de mecanismos que permitan a las

comunidades tomar una decisión informada. Asimismo, recomiendan que se favorezca la negociación entre las partes, y que el trámite de servidumbre se suspenda en caso dicha negociación se siga produciendo, y que existan acuerdos distintos para la etapa de exploración y la etapa de explotación. Por otro lado, subrayan la necesidad de aplicar a este proceso la garantía de la doble instancia en el tema de la valoración de los predios, de manera similar a lo que exige para cualquier Trámite Administrativo. Los autores también se adhieren a la recomendación de exigir al Estado el saneamiento de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, en la brevedad posible (ver 6.2).

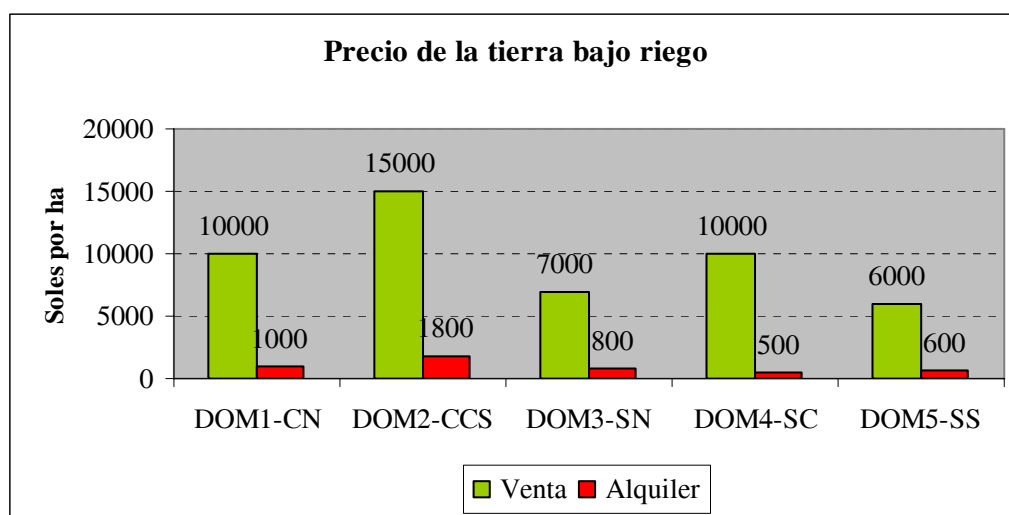
5 ‘Renta de la tierra’ en las industrias extractivas en el Perú

El proceso de realización del valor en el ciclo de de producción minero es distinto a los diferentes tipos de sistemas de producción agrario, desde la agricultura tradicional de subsistencia hasta la empresa agropecuaria, pasando por la pequeña agricultura comercial. El caso de las industrias extractivas difiere en cuanto tiene un ciclo temporal para la realización del valor bastante más prolongado que los que tienen los procesos de producción manufacturero y agrario, y, por lo tanto, enfrenta una distinta restricción temporal. Una particularidad adicional en este caso es que, cuando hay que definir el uso óptimo de la tierra, el típico análisis costo beneficio tácitamente asume que los derechos de propiedad del suelo incluyen los derechos de acceso y usufructo del subsuelo.

Tal como se ha comentado en la sección anterior, pese a los intentos por dinamizar los mercados de factores rurales durante la década de los 90 en el país, sabemos que el mercado de tierras no ha mostrado mayor dinamismo desde entonces (GRADE, 2000; Zegarra, 1999; 2000; Larson, et.al., 2000). Una de las conclusiones de los estudios que analizan el impacto de la nueva ley de tierras de 1995, así como también los que analizan el impacto de los programas de titulación, es que no se ha dinamizado el mercado de compra – venta de tierras ni siquiera en la costa, habiendo cierta evidencia

de que la tenencia de tierras (alquiler y aparcería) sí ha aumentado en diferentes regiones del país.²

El precio de una hectárea de tierra bajo riego es un dato del cual difícilmente se puede contar con una base de datos diferenciada por regiones y en diferentes momentos. Por ello es que una información cualitativa, como la recogida a nivel de centros poblados en diferentes regiones del país, nos ilustra con cierta claridad los rangos en los que se encuentra, en promedio, este precio. El siguiente gráfico nos muestra la variación del precio promedio de compra y alquiler de una hectárea de riego en diferentes regiones del país, información proporcionada a nivel cualitativo por informantes clave (autoridades a nivel de centros poblados, dirigentes comunales, empresarios agrarios).



Fuente: Presentación realizada por GRADE en el Taller de Resultados del Proyecto “Evaluación de Impacto del Programa de Titulación y Registro de Tierras”, Lima, Enero 2007. Los Dominios a los que se refiere el diagrama son Costa Norte, Costa Centro Sur, Sierra Norte, Sierra Centro y Sierra Sur.

A pesar de este pobre desarrollo del mercado de tierras en el Perú, es interesante observar el comportamiento de los agentes en el marco de los procesos de negociación para el desarrollo de los grandes proyectos de extracción de minerales en los andes peruanos. Aquí esbozamos de manera preliminar algunas hipótesis de trabajo sobre la formación del valor de la tierra a partir de una selección de casos de recientes procesos de negociación por tierras entre grandes empresas y poblaciones locales.

² Los estudios realizados por el Consorcio GRADE-Cuanto en el marco de la Evaluación de Impacto del Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT, Segunda Etapa) muestran un número muy reducido de transacciones tanto de compra-venta como de alquiler y aparcería (Zegarra, E.; 2006).

Los precios referenciales mostrados en el diagrama anterior se pueden utilizar para comprender mejor el carácter de las negociaciones por compra-venta de tierras, así como por el acceso y uso de la misma, en los diferentes escenarios mineros en la sierra peruana a los cuales nos referiremos.

Una primera aproximación se basa en las negociaciones de compra – venta de tierras una vez culminados los trabajos de exploración. Luego de que fueran aprobadas las reformas impuestas por la Constitución de 1993 y la Ley de Tierras de 1995, los primeros casos donde se realizaron transacciones de compra-venta de tierras para operaciones mineras fueron los proyectos auríferos de Yanacocha en Cajamarca y Pierina en Ancash. Si bien es cierto que en el primero de ellos no se encuentran formas de propiedad comunal, los precios de compra que se acordaron representan el punto de partida de esta nueva etapa de negociaciones por tierras en la minería peruana. En el caso de Minera Yanacocha la empresa ha adquirido, a lo largo de una década, cerca de 20,000 hectáreas de propietarios individuales, la mayoría pertenecientes a organizaciones de Rondas Campesinas. Posteriormente, entre 1997 y 1998, la Compañía Minera Antamina adquirió poco más de 7,000 hectáreas entre propiedades de dos Comunidades Campesinas (Ango Raju - Carhuayoc y Huaripampa) y propiedades de fundos de propiedad privada indivisa.

Los precios de compra de las tierras en los casos iniciales de Yanacocha y Pierina oscilaron entre diferentes niveles por debajo de cien dólares la hectárea, usando como referencia las tasaciones hechas por la CONATA (Comisión Nacional de Tasaciones), mientras que los precios iniciales de compra en el caso de Antamina fue de cien dólares la hectárea de pastos naturales y hasta cuatrocientos dólares la hectárea de cultivo agrícola, un nivel de precios claramente mayor a los aranceles especificados por la CONATA.

En todos estos casos iniciales no existían aún mecanismos para evaluar el cumplimiento de los estándares internacionales (establecidos por la OIT, el IFC entre otros) para procesos de negociación por tierras y reubicación en territorios comunales. De ahí que, como ocurrió en el caso del proyecto Antamina, se hayan encargado evaluaciones

externas para determinar el nivel de ‘cumplimiento’ de estos estándares. Es importante destacar como es que es la propia empresa Antamina quien firma un convenio con el gobierno comprometiéndose a destinar los fondos necesarios para que el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) regularice los títulos de propiedad en las tierras que la minera deseaba adquirir (Glave y Damonte; 2001). Se consideró necesario el ingreso del PETT ante la poca claridad en los derechos de propiedad de dichas tierras y como una manera de formalizar la adquisición de las mismas. Cabe señalar que el trabajo del PETT, en un lapso de tiempo menor al que usualmente se destina para lugares donde no se ha realizado un trabajo previo de recojo de información como lo era el Callejón de Conchucos, estuvo lleno algunas omisiones importantes que posteriormente generaron problemas a la empresa. Luego de culminado el trabajo del PETT en 1998 se inició el proceso de adquisición de tierras. El precio de las tierras se acordó luego de negociaciones individuales sostenidas por los propietarios. Así se estableció el precio de 1000 \$ x hectárea en los fundos de Antamina y Tranca, y \$400 x hectárea en el resto de fundos; siendo estos valores muy superiores a los que usualmente se pagan en tierras de altura en la sierra peruana y al “justiprecio” que establece el Ministerio de Agricultura. En los casos en que los propietarios presentaron oposición a la compra – venta, la empresa optó por comprometerse a brindarles otro tipo de compensaciones a través de un futuro ‘Plan de Reubicación’ por medio de ‘Contratos de Reconocimiento de Obligaciones’ (CRO). De acuerdo a estos documentos los propietarios que firmaban un CRO contaban con el compromiso de la minera para ser considerados reubicables dentro del Proceso de Reubicación. Fue el contenido de estos documentos que generó dificultades tanto para el cierre legal del proceso de reubicación así como para el cierre social de todo el proceso de compra de tierras y reubicación de las familias residentes.

Un caso adicional es el complejo proceso de una primera compra de tierras, posterior devolución a las familias campesinas, y el inicio de un nuevo proceso de negociación en el caso de la mina La Granja en la Provincia de Chota (Cajamarca). Luego de utilizar una serie de instrumentos coercitivos, como el cierre de servicios de educación y salud y el envío de una carta firmada por el Juez de Paz del Distrito donde se amenazaba con implementar la servidumbre si no se llegaba a un acuerdo con la empresa, se logró impulsar un acelerado proceso de compra – venta de tierras por parte de más de 300

familiar ronderas de tres caseríos (La Granja, La Iraca y La Pampa). Entre Octubre 96 y Febrero 98 se realiza el mayor volumen de transacciones de tierras teniendo un pico máximo en Diciembre 96, dos meses después que se cierra el Colegio Secundario del centro poblado de La Granja y cuando ya se sabía de la inminente clausura de escuelas y traslado de la Posta Médica.

En términos contractuales las negociaciones de compra - venta se hicieron a partir de precios base que ponía la mina. En este sentido, SMLG formuló precios a partir del valor de arancel de las tierras de acuerdo al hectareaje reconocido por el PETT, el cultivo y las casas de cada familia. Cabe señalar que la forma en que la empresa llegaba al precio base no era de conocimiento de la población. Al final, la percepción de la población es que el precio de venta no era sujeto de negociación entre ambas partes.

Posteriormente, una vez que las actividades de exploración no fueron continuadas, se dio un proceso de retorno de los desplazados, proceso que aún está en camino a cerrarse una vez que el gobierno ha vuelto a vender los derechos de exploración del yacimiento.

Una segunda aproximación se refiere a los aún más recientes procesos de negociación por el acceso y uso de la tierra para diferentes actividades durante la etapa de exploración. Se trata de compensaciones monetarias que transfiere el derecho de usufructo de la tierra del propietario campesino (comunero o no) a una empresa minera para desarrollar actividades exploración (trochas carrozables, plataformas de exploración, y hasta construcción de infraestructura mayor como túneles).

Ejemplos de este tipo de negociaciones se presentan en los casos de las exploraciones recientes en los proyectos polimetálicos de Las Bambas (Apurímac) y en La Granja (Cajamarca), así como también en las negociaciones por la adquisición del derecho de servidumbre a lo largo del gasoducto del proyecto Camisea (tanto en el caso de TGP así como en la experiencia más reciente del denominado proyecto Camisea II ejecutado por Perú LNG). En estos casos, por primera vez, se implementan ejercicios de valoración económica de los activos que son afectados por actividades directas de exploración y/o construcción de infraestructura, así como también el costo de oportunidad de dejar de producir en determinados espacios de terrenos productivos.

Adicionalmente se encuentran los procesos de negociación por la reubicación involuntaria, que tienen como ejemplos clásicos en la minería peruana tanto los diferentes momentos de desplazamiento poblacional en la mina Tintaya (Cusco), y el proceso de reubicación realizado por la Compañía Minera Antamina. Este último probablemente ha significado un punto de quiebre en la historia de los procesos de reubicación en el Perú en vista que a partir de él los estándares del Banco Mundial / IFC se han convertido en el referente de prácticamente todo proyecto de desarrollo de gran escala que implique algún proceso de desplazamiento.

En el siguiente cuadro se presenta de manera resumida la evolución de estos diferentes procesos de negociación por la compra-venta de derechos de propiedad, incluyendo los recientes casos de compensación por derechos de acceso y uso así como el cumplimiento de los estándares internacionales en procesos de reubicación.

Una tarea pendiente es analizar en profundidad los procesos de negociación de cada una de las transacciones en los casos reseñados en este trabajo, determinando la relación entre el precio de mercado de la tierra y la generación de renta absoluta. Una investigación en esta dirección permitiría además, contribuir con nuevas herramientas de política que vayan en el camino de reducir los escenarios de conflicto socio ambiental que caracterizan las etapas iniciales de exploración de las industrias extractivas.

Sin embargo, con la información disponible, aunado a la visión consensuada de los actores (comunidades, estado y empresas), ya existen condiciones suficientes como para implementar un paquete de reformas de políticas públicas, tales como la elaboración de un Reglamento de la Ley de Tierras para el caso de Comunidades Campesinas de la Sierra, la reglamentación de los procesos de Zonificación Económica Ecológica, y la implementación de un Sistema de Información de Tierras, incluyendo valores de compra-venta en diferentes regiones y para diferentes tipos de tierras. En la siguiente sección se sustenta este paquete de reformas.

Evolución de los procesos de negociación por tierras y por derechos de acceso y uso en las industrias extractivas (1994-2007)

| Período | Contexto | Período | Empresas Mineras y de Hidrocarburos | Método | Tipo de negociación |
|---|---|------------|-------------------------------------|--|---|
| Primeras Negociaciones post reformas | Aprobación de la Constitución de 1993, Ley de Tierras 1995. | 1994 - .. | Yanacocha | Precios basados en tasaciones de CONATA o fijados por la empresa | Compra de tierras a privados (miembros de Rondas) |
| | | 1995-1996 | Pierina | Precios basados en tasaciones de CONATA o fijados por la empresa | Compra de tierras a comunidades campesinas y privados |
| | | 1998-1999 | Antamina | Precios fijados por la empresa | Compra de tierras a comunidades campesinas y privados |
| Caso Especial Proyecto Tintaya | Compensación por pasivo social por desplazamiento de 1982 | 2003-2005 | Tintaya | Negociaciones de compra/venta con comunidades campesinas y privados | Compensación por deuda histórica con comunidad |
| | Nuevas exploraciones | | Tintaya | Negociaciones de compra/venta con comunidades campesinas y privados | Compra de tierras |
| Compensaciones por derechos de acceso y uso de tierra | Implementación de estándares internacionales (BM, OIT, IFC, otros) por nuevos procesos de exploración | 2006-2007 | La Granja | Valoración Económica | Compensaciones por derechos de acceso y uso |
| | | 2006-2007 | Las Bambas | Valoración Económica | |
| | | 2004-2005 | TGP | Negociación con poseionarios | |
| | | 2004-2007 | Pluspetrol | Valoración Económica | |
| | | 2006-2007 | Perú LNG | Valor máximo entre valor CONATA y tasador privado. Negociación determina valor final | |
| Recientes y futuros procesos de compra de tierras | Nuevos procesos de explotación | En proceso | Alto Chicama | Negociación política más que técnica | Compra de tierras |
| | | | Minera Corona | | |
| | | | Las Bambas | | |
| | | | La Granja | | |

Fuente: Elaboración propia

6 Recomendaciones de política

A partir de los casos revisados en el estudio, y sobre la base de la información recogida en las entrevistas y talleres realizados, se pueden identificar hasta cuatro cambios y/o desarrollos del marco normativo vigente. Las propuestas, tal como se adelantó al inicio del documento, buscan ampliar las capacidades de las comunidades para aprovechar el contexto de crecimiento económico que experimenta la sociedad peruana, de tal manera que, por un lado, se reduzcan los costos de transacción de proyectos de inversión de mediana y gran escala respetando las condiciones sociales y ambientales locales, y, por otro, que los mismos generen un beneficio neto económico importante para las comunidades.

6.1 Reglamentación de la Ley de Tierras para las Comunidades Campesinas de la Sierra

Desde su promulgación en 1995, la Ley de Tierras (# 26505) ha servido de poco o nada para promover la liberalización del mercado de tierras en la sierra peruana. El predominio de la forma de propiedad comunal, en particular en la sierra sur y sierra central del país, es una variable que restringe las posibilidades de inversión en tierras donde los derechos de propiedad colectivos imponen mayores costos de transacción. Sin embargo, una de las principales restricciones institucionales que se enfrenta al momento de negociar las tierras y recursos de las familias comuneras, es la poca o nula disposición de las autoridades para facilitar los procesos de titulación individual de las tierras comunales a nombre de las familias comuneras. Y esto ocurre en debido a la inexistencia de un Reglamento de la Ley de Tierras específicamente diseñado para el caso de las Comunidades Campesinas de la Sierra, ya que, previamente, en 1997 se aprobó una Ley especialmente diseñada para el caso de las Comunidades Campesinas de la Costa (Ley N° 26845), cuyo reglamento salió publicado recientemente el año 2005. Es importante resaltar que en el caso de la normatividad sobre la titulación de tierras comunales en la costa se ha abierto un grave problema de carácter constitucional, al denominar como 'abandono de tierras de comunidades campesinas' a la prescripción, cuando la

imprescriptibilidad de las tierras comunales está claramente consagrada en la Constitución vigente de 1993.

En ese sentido, tomando en cuenta consideraciones especiales para el caso de las comunidades del sur andino donde se mantienen sistemas mixtos de gobierno comunal, no existe ninguna limitación para promulgar ya sea un nuevo Reglamento de la Ley de Tierras de 1995 para el universo de comunidades campesinas, o de carácter restrictivo para aquellas ubicadas en la sierra, donde se considere la posibilidad de finalmente alcanzar la propiedad privada individual de las familias comuneras manteniendo el espacio para formas de acción colectiva en el manejo de recursos naturales en asociaciones comunales.

6.2 Potenciar el Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) en su III etapa

El hecho que no se haya podido implementar de manera masiva la Ley de Tierras para el caso de las Comunidades serranas también está asociado al hecho que el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) no ha desarrollado, hasta la fecha, una línea de trabajo para el saneamiento de la propiedad y personería jurídica de las Comunidades. En ese sentido, y pese a que ya la segunda etapa del Proyecto de Titulación y Registro de Tierras (PTRT) abarcó las tierras agrícolas de la sierra peruana, es importante que en la formulación y negociación de la III etapa del PTRT, en la cual se está contemplado ampliar la cobertura de los programas de titulación a tierras de ceja de selva y selva baja, se incluya un componente especial dirigido al saneamiento físico y legal del universo de Comunidades Campesinas de la Sierra.

Este instrumento está, inclusive con mayor fuerza que el anterior, asociado al ámbito de toma de decisiones al interior de la PCM, organismo que lidera las negociaciones de los proyectos de inversión pública dirigidos a promover una mayor seguridad de tenencia de activos utilizando para ello fondos de cooperación reembolsables.

6.3 Formulación de lineamientos (Guías) para la Zonificación Económica-Ecológica (ZEE) en el largo plazo

Siguiendo el camino delineado por el proceso de aprobación de Guías y Protocolos para asuntos de política ambiental sectorial, y aprovechando el nuevo marco institucional inaugurado con la implementación de la Dirección General de Asuntos Sociales, es necesario contar con instrumentos que permitan a los sectores involucrados en negociaciones para acceder y/o usufructuar tierras, tener mayor claridad acerca de las condiciones y restricciones que enfrentan. Así, no sólo se trataría de identificar y reconocer los derechos territoriales que existen en algunas ‘Categorías’ de Áreas Naturales Protegidas, si no también de diferenciar espacios territoriales de acuerdo a su principal vocación productiva.

Si bien desde el año 2001 se estableció una Comisión Multisectorial para reglamentar un Artículo de la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales donde se le da el mandato a la PCM para que ‘apruebe a nivel nacional’ la ZEE, la misma no ha alcanzado ningún logro importante. Por ello es que es posible que la DGAS y DGAA del MINEM, tomen iniciativas para impulsar procesos de Zonificación Económica y Ecológica a nivel local y regional. Pero éstas deben ser formuladas en una visión de largo plazo, en etapas, definiendo metas a cumplir inclusive en próximas administraciones públicas.

Es importante notar que este proceso de zonificación está estrechamente vinculado con la posibilidad de realizar ‘Evaluaciones Ambientales Estratégicas’ –EAE, (dando seguimiento a lo dispuesto en la Ley General del Ambiente y a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental –SEIA), instrumento marco que sobre la base del ordenamiento del territorio, facilite la gestión de los conflictos socio ambientales. La implementación de estas EAE tiene que ser coordinada por CONAM.

6.4 Garantías y cumplimiento: roles de los tres actores

Las pugnas por derechos de uso y acceso sobre recursos naturales así como el desarrollo de relaciones de desconfianza desde la perspectiva de las comunidades, son las principales causas de los escenarios de conflicto desarrollados entre empresas de industrias extractivas y comunidades locales, en la última década. En la mayoría de los casos, las relaciones de desconfianza se han exacerbado debido a la pobre calidad de los sistemas de gestión de los Planes de Relaciones Comunitarias y, en particular, debido a la ausencia o débil implementación de un Sistema de Reclamos. Pero esta problemática no es ajena al resto de sectores económicos. Acuerdos de inversión en tierras comunales para proyectos agrícolas, forestales, o de otros sectores, pueden ser materia de conflicto y desacuerdo en buena medida por la debilidad institucional de la organización comunal y por la inexistencia de mecanismos públicos que fortalezcan la organización comunal y que otorguen garantías a las partes que acuerdan proyectos de desarrollo.

Para el caso de las buenas prácticas corporativas, los Sistemas de Reclamos (*grievance procedures*) fueron desarrollados al interior de las grandes corporaciones americanas (Peterson y MacCabe, 1994), con el fin de incentivar la formulación de reclamos de forma individual y directa a la empresa. Estos sistemas se implementaron tempranamente en la década de los cuarenta, y hacia la década de los setentas y ochentas, ya eran de aplicación común en dichos ámbitos. Desde el punto de vista empresarial, el sistema de reclamos es el principal mecanismo a través del cual el descontento de los trabajadores es expresado racionalmente, lo cual permite aminorar los conflictos (Ullman y Begin, 1970).

En ámbito en que se desarrollan las industrias extractivas, el Sistema de Reclamos es una herramienta de suma utilidad no solo para evitar el desarrollo de posibles escenarios conflictivos en la localidad, sino también para fortalecer una política de comunicación transparente en concordancia con estándares sociales internacionales. Para su mejor funcionamiento, dicho Sistema debe ser culturalmente apropiado –adecuado a las prácticas locales y con elementos que garanticen su apropiación por parte de los actores

locales-, transparente, y sujeto a revisiones periódicas por parte de sus participantes. Todo ello constituye un requisito indispensable para el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la responsabilidad social corporativa.

Si bien el Sistema de Reclamos forma parte de una política corporativa sus características permiten un espacio para el desarrollo de políticas públicas. Para su mejor desarrollo, transparencia y apropiación por parte de las comunidades locales, este sistema debe contar con diferentes instancias de resolución de conflictos, de tal manera que la decisión sobre la validez del reclamo no recaiga solo en representantes de la empresa sino también en representantes de las comunidades o inclusive del estado, bajo la forma de un defensor o “ombudman”. De esa manera, las instancias de reclamos pueden estar constituidas por órganos de gobernanza mixta donde participen empresa, comunidades, y Estado.

El seguimiento y monitoreo de los Sistema de Reclamos por parte del Estado no requiere de una reglamentación ad hoc. Esta función podría ser incluida en el reglamento de la Dirección General de Asuntos Sociales, de tal manera que esta oficina se encargue de la elaboración de una Guía para la implementación de un Sistema de Reclamos, de manera similar al trabajo realizado en las Guías Ambientales y Guías de Relaciones Comunitarias

Pero en un ámbito mayor de cumplimiento de acuerdos sin tener que ir necesariamente al ámbito judicial, se requiere de una serie de reformas institucionales que garantice la provisión de una cantidad y calidad óptima de bienes y servicios públicos. Esta reforma del Estado apunta a una visión donde éste cumpla su rol no solo como autoridad, si no también como educador de la sociedad civil y del sector privado, un coordinador y promotor, que tienda puentes entre los actores y los oriente hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

En ese sentido, es necesario imaginar nuevos instrumentos, que combinados con este papel educador y promotor, otorguen garantías a las partes de un proyecto de inversión, tanto al inversionista privado como a las comunidades locales. Se trata de idear un mecanismo de seguro o garantías de inversión similar al que existe en el mercado privado de proyectos de inversión, salvaguardando los potenciales efectos distributivos.

En conclusión, se debe no solamente consolidar y optimizar los instrumentos internos de las industrias, si no promover la activa participación de representantes de las comunidades, al mismo tiempo que el Estado cumpla con sus tareas básicas de garantizar el cumplimiento de las normas, acuerdos y constructor de puentes entre los actores.

A modo de resumen se presenta el siguiente cuadro donde se presentan las 4 propuestas aquí identificadas.

Recomendaciones de políticas públicas

| Política | Organismo ejecutor | Instrumento de gestión |
|---|------------------------------|--|
| Reglamentación de la Ley de Tierras para Comunidades Campesinas de la Sierra | Congreso de la República/PCM | Revisión de Ley N° 26505 |
| Inclusión de comunidades campesinas en la tercera etapa del PTRT | PCM/BID/COFOPRI | Proyecto PTRT III/Endeudamiento externo |
| Implementación de Zonificación Ecológica Económica (largo plazo) | PCM / MINEM (DGAA+DGAS) | Guías para Zonificación Ecológica Económica. Evaluación Ambiental periódicas |
| Garantías y cumplimiento de Contratos (roles diferenciados) / Mercado de Seguros de Inversiones & Sistema de Reclamos | PCM MINEM/Empresas | Instrumento de 'Garantía de Inversiones' Guía de Sistema de Reclamos |

Fuente: Elaboración propia

Referencias bibliográficas

Agreda, Víctor y Claudia Mendieta

2007 “Impacto de la titulación individual de tierras en comunidades campesinas de Pucyura-Cuzco”, Informe no publicado, Lima.

Barrantes, Roxana

1993 “Seguridad en la tenencia de tierras y uso de recursos en la Amazonía Peruana”
Economía 15(32): 71-109

Castillo, Pedro, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle

2007 ¿Qué sabemos de las comunidades campesinas? Lima, CEPES.

Del Castillo, Laureano y Pedro Castillo

2003 La Servidumbre Minera y la Propiedad de la Tierra Agrícola. En “Tierras Agrícolas y Servidumbre Minera”. CEPES, Lima.

Glave, Manuel y Gerardo Damonte

2001 Evaluación independiente del Programa de Reubicación de la Compañía Minera Antamina. Informe no publicado, GRADE, Lima.

Glave, Manuel, Gerardo Damonte, y David Szablowsky

2001 Evaluación de la Política de Reubicación de la Sociedad Minera La Granja. Informe no publicado, GRADE, Lima.

Glave, Manuel y Miguel Jaramillo

2007 Perú: Instituciones y desarrollo. Avances y agenda de investigación. En Investigación, Políticas y Desarrollo, Lima, GRADE (en prensa)

GRADE

2000 Análisis económico y socio ambiental. Informe Final. Evaluación de la Primera Etapa del PTRT. Informe de Consultoría, Lima.

Zegarra, Eduardo

1996 “Mercado de Tierras y Exclusión Social en el Agro Costeño”. En Debate Agrario #25

1999 “El Mercado de Tierras en el Perú: Análisis Institucional y Económico”. En: Serie Desarrollo Productivo No. 62/63, CEPAL. Santiago-Chile, Volumen I: Análisis Institucional. Volumen II: Análisis Económico.

2006 “Titulación, valor y mercado de tierras rurales”, Estudio en profundidad realizado en el marco de la Evaluación de Impacto del PTRT II. GRADE; Lima.