

DICEN QUE SOMOS EL ATRASO



Propiedad comunal
y agrobiodiversidad en el Perú

Isabel Lapeña



SPDA
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

25
Años

DICEN QUE SOMOS EL ATRASO:

propiedad comunal y
agrobiodiversidad en el Perú

Isabel Lapeña



DICEN QUE SOMOS EL ATRASO

Propiedad comunal y agrobiodiversidad en el Perú

Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad

El Programa de Asuntos Internacionales y Biodiversidad de la SPDA participa activamente en el fomento y creación de mecanismos que permitan la efectiva aplicación de los diferentes acuerdos internacionales, especialmente el Convenio sobre la Diversidad Biológica, del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, el Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. Asimismo, participa activamente en la elaboración y promoción de legislación ambiental, en temas como: recursos genéticos, biodiversidad, biocomercio, agrobiodiversidad, conocimientos tradicionales y cambio climático, procurando que los intereses de los diversos actores sociales, especialmente de los pueblos indígenas, se vean recogidos en ella. A su vez, tiene una activa participación en diferentes espacios como la Comisión Nacional de Diversidad Biológica.

Programa de Conservación

El Programa de Conservación trabaja a nivel nacional e internacional en el desarrollo y aplicación de instrumentos legales para la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica, especialmente a través del establecimiento y gestión de áreas naturales protegidas, la promoción de la conservación privada y comunal y el manejo de recursos forestales no maderables; dentro de un contexto de gobernanza, descentralización y cambio climático. La diversidad biológica y el uso sostenible de las áreas que la contienen, representan una oportunidad real para implementar estrategias de desarrollo sólidas y viables. Asimismo, la importancia en el mundo de hoy de actividades económicas como el turismo, manejo forestal sostenible y econegocios, permiten contemplar con ilusión las posibilidades futuras del Perú, un país inmensamente rico en diversidad biológica y cultural.

Autor : **Isabel Lapeña**
Fotografías : **Thomas Müller**
Edición : **Jonathan Hunter**
Corrección de estilo : **Jorge Coaguila**
Diseño e impresión : **Aldo Gonzales - Imasumaq**
Jr. Huancavelica 641, Of. 101 - Lima 01

Depósito Legal : 2011-07940

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente : **Jorge Caillaux**
Director Ejecutivo : **Pedro Solano**

www.spda.org.pe
www.actualidadambiental.pe
www.conservacionprivada.org
www.biopirateria.org
www.legislacionanp.org.pe
www.legislacionforestal.org
www.legislacionambientalspda.org.pe

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima 27, Perú.
Telf: 51-1- 612-4200

Lima, enero de 2012

CONTENIDO

I. Introducción	7
II. Propiedad comunal y agrobiodiversidad en el Perú	13
2.1. ¿Qué importancia tiene la propiedad comunal para la conservación de la agrobiodiversidad?	15
2.2. ¿Cómo intervienen las comunidades en la conservación de la agrobiodiversidad?	18
III. Regulación de la propiedad de la tierra y de la organización comunal	21
3.1. ¿Cuál es el paradigma dominante?	22
3.2. ¿Cuáles son las políticas en relación con la propiedad comunal?	24
3.2.1. Incorporación de las tierras comunales al mercado	25
3.2.2. Parcelación y privatización de las tierras comunales	27
3.2.3. Ampliación del mercado: tierras eriazas y abandonadas	28
3.2.4. Límites al derecho de propiedad comunal: la imposición de servidumbres obligatorias	30
3.2.5. Inseguridad jurídica de la propiedad comunal y titulación de predios rurales	31
3.3. ¿Cuáles son las políticas en relación con la organización comunal?	35
IV. Impacto de las políticas en la conservación de la agrobiodiversidad	39
Bibliografía	45

«Dicen que ya no sabemos nada, que somos el atraso, que nos han de cambiar la cabeza por otra mejor.

Dicen que nuestro corazón tampoco conviene a los tiempos, que está lleno de temores, de lágrimas, como el de la calandria, como el del toro grande al que se degüella, que por eso es impertinente.

Dicen que algunos doctores afirman eso de nosotros, doctores que se reproducen en nuestra misma tierra, que aquí engordan o que se vuelven amarillos.

Que estén hablando pues, que estén cotorreando si eso les gusta. ¿De qué están hechos los sesos? ¿De qué está hecha la carne de mi corazón?

Los ríos corren bramando en la profundidad. El oro y la noche, la plata y la noche temible la forman las rocas, las paredes de los abismos en que el río suena, de esa roca están hechos mi mente, mi corazón, mis dedos».

«Llamado a algunos doctores»,
José María Arguedas (1966)



I

INTRODUCCIÓN

El derecho de propiedad sobre la tierra aglutina un paquete de derechos que comprende desde los derechos de uso (acceso al recurso, extracción, obtención de un beneficio económico) a la toma de decisiones sobre su aprovechamiento y disposición (exclusión de terceros). La titulación sobre estos derechos y la seguridad en la tenencia de la tierra son elementos que tienen repercusiones en el manejo del paisaje agrícola y en la conservación de la diversidad cultivada *in situ* o agrobiodiversidad¹.

Los cambios en la legislación estatal pueden tener efectos en las normas consuetudinarias de manejo de este paquete de derechos. Asimismo, las relaciones de poder existentes y las negociaciones que puedan darse entre los distintos grupos de actores que compiten por el uso de los recursos también serán de gran importancia en la práctica. En este sentido, la interferencia del Estado se puede manifestar tanto en la regulación de la tenencia de la propiedad y del acceso a los recursos como en la capacidad de negociación de los distintos agentes económicos.

Los sucesos de Bagua² han sido una respuesta a esta intervención estatal y han servido para poner en evidencia la capacidad de negociación de las poblaciones locales con el Estado en relación con las políticas gubernamentales sobre la propiedad de la tierra de las comunidades. También han puesto al descubierto la complejidad del derecho de propiedad en sí, que implica identificar las necesidades de los distintos actores, el contenido del paquete de derechos y la concurrencia de los actores que los detentan. En este sentido, el derecho de propiedad tiene un carácter dinámico y es el resultado de las negociaciones en la comunidad y con sujetos externos a ella. El resultado de este balance de poderes tendrá consecuencias concretas en la manera de manejar el territorio y, con ello, en la diversidad agrícola.

Los poderes de negociación sobre el agua y la tierra son críticos en la conservación *in situ* de la agrobiodiversidad. En concreto, el alcance de los derechos de propiedad sobre la tierra por parte de las comunidades y de los agricultores dedicados a la conservación *in situ* pueden tener consecuencias inmediatas: su mayor o menor empoderamiento puede tener repercusiones sobre su toma de decisiones en relación con qué se cultiva, cómo se hace y cómo se dispone de los productos resultado del manejo agrícola. Esta diversidad de elementos dota de autonomía al campesino, la cual se refleja en el manejo y uso de la tierra, en sus opciones de cultivo, de inversión, en su capacidad para usar y disponer de una diversidad de recursos genéticos. Estos factores son relevantes a la hora de determinar su capacidad para enfrentarse a las situaciones de riesgo asimiladas a la actividad agrícola. El poder acceder a un amplio abanico de recursos genéticos reduce este riesgo y la vulnerabilidad de los pequeños agricultores frente a incidencias y shocks, como los motivados por el cambio climático. Finalmente, son estas las circunstancias que determinarán su permanencia en el campo en el corto y largo plazo (Eyzaguirre y otros, 2004).

En este sentido, la propiedad de la tierra y el acceso a la semilla son instituciones determinantes para conservar la agrobiodiversidad. En general, en estos dos frentes las políticas nacionales constituyen la mayor amenaza para las comunidades en esta labor. Desde la legislación sobre semillas, las políticas nacionales condicionan a los agricultores en relación con qué cultivos producir y qué semilla utilizar, dónde deben comprarla, cómo comercializar el producto final, así como sus posibilidades de guardar e intercambiar semilla. Desde la legislación sobre la propiedad de la tierra, son aspectos como la promoción de la propiedad individual de la tierra, la (in)seguridad en la tenencia de la tierra, los mecanismos de titulación, entre otros, los aspectos determinantes a la hora de definir el destino del territorio.

1 El artículo 2 del Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993) define conservación *in situ* como «la conservación de los ecosistemas y los hábitats naturales y el mantenimiento y la recuperación de poblaciones viables de especies en sus entornos naturales y, en el caso de las especies domesticadas y cultivadas, en los entornos en que hayan desarrollado sus propiedades específicas».

2 Consultar: Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonia y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú. Relator especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. James Anaya. ONU. 20 de julio de 2009. Accesible en: www.politicaspUBLICAS.net/panel/relator-dpi/noticias-relator/347-janya-informe-bagua.html.

En este último ámbito, la amenaza mayor a la propiedad comunal ha venido de la mano de las políticas que dan primacía a lo individual por encima de lo colectivo, para lo que se ha alegado una mayor eficiencia en la explotación de los recursos: se favorece la posesión individual y, con ello, la plena libertad en la disposición de la tierra, de forma que —según se argumenta— se fomente el que la propiedad de la tierra recaiga en manos del que mayor capacidad tiene para su aprovechamiento.

El Estado influye como un agente externo que interfiere no solo en el régimen de propiedad, sino también en la capacidad de los actores. Así, con el fin de fomentar esta privatización de los recursos, se interviene mediante la fractura de las propiedades colectivas y el quiebre de las relaciones de reciprocidad y confianza que se desarrollan dentro de las comunidades, en lugar de actuar a favor del empoderamiento y del fortalecimiento de la red social dentro de estas (Forni, 2000).

Esta tendencia hacia la privatización de la tierra y de los recursos naturales es propia de los procesos de agroindustrialización. La justificación radica en facilitar el desarrollo de mercados que permitan transferir recursos a aquellos agentes económicos con mayor capacidad para explotarlos³. En definitiva, este proceso puede resultar en un trasvase de estos recursos desde los pequeños agricultores o las comunidades locales hacia corporaciones o agroindustrias que se dedican a producir en gran escala. Ello puede terminar dibujando un escenario de mayor polarización entre los distintos tipos de agricultura y un aumento de la marginalización de los actores más débiles, que concluye con su expulsión final del escenario económico en el ámbito rural.

Así, ante las preguntas ¿qué es lo que se cultiva en el Perú?, ¿a qué se dedican las tierras agrícolas del Perú? y ¿por qué el Perú es un país netamente importador de alimentos, cuando en la región andina se tienen tan variados e importantes cultivos nativos y recursos alimenticios?, las respuestas tienen necesariamente que remontarse a una reflexión sobre el escenario descrito.

En el Perú, el 96 por ciento de las tierras está ocupado por 56 cultivos. De los 3.100.000 hectáreas de superficie cultivada, el 43 por ciento estaría destinado al cultivo del arroz; el 22 por ciento correspondería a cultivos andinos orientados a mercados regionales y locales; el 12 por ciento lo ocupan los cultivos que tienen por destino la industria y el 12 por ciento del área cosechada corresponde a cultivos de exportación (datos referidos al periodo 2006-2009). Estos últimos, los cultivos para exportación, han tenido un comportamiento más dinámico y se estima que la superficie con cultivos para la exportación no tradicional (espárrago, aceitunas y frutales) alcanza una superficie de 100 mil hectáreas, ubicadas fundamentalmente en la costa (La Revista Agraria, 2010b).

Las cifras mencionadas no son ni más ni menos que el reflejo de la coexistencia de «muchas agriculturas» en el Perú, que se diferencian por sus distintos niveles de productividad, tecnología, organización, acceso a la información, pero también por los diferentes niveles de apoyo por parte del Estado. Las exportaciones no tradicionales, que han sido las que más han crecido en los últimos años, con un crecimiento en ocho años de 385 por ciento, son las que reciben la mayor inversión pública: los proyectos de irrigación en la costa y la conversión de terrenos eriazos en cultivables son el origen de su mayor apuntalamiento (La Revista Agraria, 2010a).

En claro antagonismo con el sector agroexportador, los productores con destino al mercado interno son el sector postergado por las políticas públicas y, particularmente, las familias de pequeños agricultores que son el sustento de la seguridad alimentaria del país. El resultado inmediato es el estancamiento de la economía campesina que abastece a los mercados locales y regionales, que no solo no se incorpora al paquete de incentivos del Estado

³ Este es el discurso en el que se fundamenta la tesis expuesta por el presidente de la República, Alan García Pérez (2006-2011), en el artículo denominado «El síndrome del perro del hortelano», que publicó en 2007.

sino que, además, queda acorralada por las sucesivas políticas públicas reguladoras de los recursos naturales de los que es dependiente⁴.

El resultado es la perpetuación de la pobreza rural. A pesar del auge económico que vive el país en los últimos años, en el ámbito rural sigue existiendo un 60 por ciento de pobres y un 28 por ciento de pobres extremos (frente al 12 por ciento de no pobres). En particular, la concentración de la pobreza tiene lugar en los mismos grupos sociales: los que reúnen las condiciones de ser indígena, agricultor y residir en el ámbito rural son los más pobres del Perú. El 68 por ciento de la población indígena de la sierra es pobre y el 59 por ciento de la población indígena de la selva es pobre. La principal fuente de ingreso del 40 por ciento más pobre es la agricultura (datos de 2009) (Trivelli, 2010). Esto significa que prácticamente toda la población es pobre en el ámbito rural.

En consecuencia, el futuro apunta hacia una alta polarización socioeconómica de la agricultura en el Perú, donde se prioriza la concentración de tierras por un lado (oligopolios, latifundios y capital con expreso apoyo del Estado), frente a pequeños agricultores con acceso restringido a los servicios del Estado, marginados de las políticas públicas y de crédito, y sobre los que descansa la producción de alimentos de la población peruana.

Así, se están sentando las bases para una situación de grave inseguridad alimentaria, en la que se depende cada vez más de las importaciones de alimentos⁵; progresivamente más tierras se dedican a cultivos de exportación y a biocombustibles; existen mayores presiones sobre la libertad de operar de los campesinos, que son los principales abastecedores de alimentos del Perú y, a nivel de país, se relaja el control sobre la producción de alimentos orientados a la población (La Revista Agraria, 2008).

La competencia por los recursos ocurre, además, en un contexto determinado por cuatro factores adicionales, como son el alto número de la población activa rural; el desigual acceso al recurso hídrico⁶; la escasez de tierras con aptitud agrícola, y la gran vulnerabilidad que padece el sector agrícola, radicalizada en la actualidad con motivo del cambio climático.

En el Perú, cerca de 5 millones de personas cultivan la tierra de un total de 15 millones que compone la población económicamente activa. El 84 por ciento de ella se ubica en el área rural y el 16 por ciento en la zona urbana (La República, 27 de octubre de 2010). Esta población compite por un recurso escaso: la disponibilidad de superficie agrícola por habitante es de únicamente 0,13 hectáreas (frente al promedio de 0,44 en otros países de Sudamérica) (Pérez, 2006). Concorre, por ello, un gran predominio del minifundio, representado por un 80 por ciento de las unidades agropecuarias con dimensiones de menos de cinco hectáreas (La Revista Agraria, 2009b). El incremento del número de minifundios es, además, progresivo, con más de 1 millón de unidades agropecuarias de menos de 1 hectárea en 2009, lo que significa que se ha duplicado el número de explotaciones menores a 1 hectárea en relación con los datos del Censo Agrario de 1994 (La Revista Agraria, 2011)⁷.

4 Consultar en este sentido Boletín Tierra Fecunda. 9 de marzo de 2011. «La agricultura familiar, a la sombra del boom exportador» y el diario La República. «Pequeña agricultura está olvidada». 28 de febrero de 2011. En este último artículo se resalta este antagonismo, en que las grandes exportadoras están viviendo una época dorada con 3.300 millones de dólares en envíos (fundamentalmente referidos a café, espárragos, uvas y mangos), favorecidas por las políticas gubernamentales, frente al abandono estatal de la pequeña agricultura, que representa el 90 por ciento de la producción nacional y que ha sido dejada al abuso de las cadenas de comercialización y a su supervivencia ante las malas condiciones climáticas.

5 Según Eguren, en 2010 se importó el 85 por ciento del trigo, el 60 por ciento del maíz amarillo y el 99 por ciento del aceite de soja. Como consecuencia, los precios de la harina, del pan, de los fideos, de las galletas, del pollo y del aceite (todos ellos alimentos de la canasta popular) son directamente afectados. Los principales perjudicados serían los pobres. Consultar: Diario La Primera. «La soberanía alimentaria en tiempos de globalización». Fernando Eguren. 12 de marzo de 2011.

6 En el Reporte de conflictos sociales de la Defensoría del Pueblo, correspondiente a diciembre de 2010, se destaca que de los 246 conflictos reportados, aproximadamente el 30 por ciento de ellos está vinculado al manejo del agua y de los recursos hídricos.

7 Según datos de Encuesta Nacional de Hogares (Enaho) 2009 se reporta un incremento en el número de predios del 64 por ciento en relación con los censados en 1994. Igualmente, en 2009 el minifundio era del 39 por ciento del total de las explotaciones del país frente al 24 por ciento que existía en 1994, año en que se realizó el último censo agrario. La sierra, que no tiene nuevas áreas que ganar para la agricultura, es donde mayor incidencia ha habido en el incremento del minifundio, seguramente motivada por la subdivisión de los predios familiares. Consultar: La Revista Agraria. «La multiplicación del minifundio». Año 12, nro. 126. Febrero de 2011.

La erosión y la salinidad son graves problemas que afectan a un recurso ya de por sí escaso. Alrededor de 19 millones de hectáreas presentan un nivel de erosión moderada a severa y se pierden 300 mil hectáreas anuales para el uso agrícola, con especial incidencia en las zonas de la sierra (donde el 60 por ciento de las tierras padece erosión). Por su parte, la salinidad de los suelos afecta a los valles costeros y restringe los rendimientos en cerca de un 40 por ciento de la tierra cultivable (World Bank, 2007). Estos factores han empujado la frontera agrícola y propagado el cambio de uso de la tierra: en la sierra con el cultivo de las zonas de pastizales y en la zona de selva mediante el sacrificio de las áreas forestales. También se han ganado tierras para la agricultura gracias a los grandes proyectos de irrigación de la costa.

Los fenómenos climáticos adversos, radicalizados en la actualidad como consecuencia del cambio climático, hacen que el Perú sufra un índice de desastres naturales que representa casi el doble del que existe en toda América Latina. La destrucción de hectáreas de cultivo por esta causa⁸ son representativas: en el periodo 2003-2010 se habrían perdido 156.690 hectáreas y 731.926 hectáreas habrían sufrido impactos; éstas se habrían concentrado fundamentalmente en las zonas de la selva y la sierra⁹.

La frecuencia y magnitud de estas emergencias ha evidenciado la debilidad de las poblaciones afectadas a la hora de adaptarse y tomar medidas para prevenir las pérdidas en sus cultivos. También la creciente incapacidad del Estado para proveerles con semillas de los cultivos alimentarios básicos con los que puedan enfrentar las sucesivas campañas agrícolas. Estas circunstancias hacen urgente la necesidad de valorar y usar más la diversidad genética de los cultivos, con el fin de mejorar la capacidad de recuperación de los propios agricultores.

El escenario descrito relata la importancia de la agrobiodiversidad para la seguridad alimentaria de las comunidades campesinas y nativas. Éste también anticipa la relevancia que tienen las políticas estatales sobre la propiedad y tenencia de la tierra para la conservación de la agrobiodiversidad. Sin embargo, la literatura se ha centrado fundamentalmente en torno a las políticas sobre los sistemas de provisión de semilla (como parte de la implementación de los derechos del agricultor¹⁰) y la incidencia que la semilla moderna o mejorada tiene en la pérdida de la diversidad genética. No ha habido, por el contrario, reflexión suficiente respecto al alcance que tienen las actuaciones promovidas «desde arriba» en la desaparición de la propiedad comunal y de las comunidades mismas; y sobre la trascendencia de estas actuaciones para la desaparición de los sistemas productivos en los que se basa la conservación de la agrobiodiversidad.

8 El cambio climático tiene importantes consecuencias en la reducción de glaciares, el descenso de las fuentes de agua, el desplazamiento de los rangos ecológicos altitudinales hacia los pisos ecológicos más altos, la aparición de nuevas plagas y la radicalización de los cambios de temperatura. Todos estos eventos tienen impactos determinantes para la pequeña agricultura en el país.

9 Datos extraídos de la Oficina Nacional de Estadística y Telemática del Instituto Nacional de Defensa Civil. Accesible en: www.indeci.gob.pe/estadisticas/serie_2003-2010 (Consultado enero de 2011). Únicamente en 2010 habría habido 5.196 hectáreas de cultivos perdidos y 31.377 hectáreas de cultivos afectados. La mayor incidencia habría tenido lugar en Cusco, Puno, Huánuco, Apurímac, Ayacucho, Amazonas y Loreto.

10 El artículo 9 del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (2004) define los «derechos del agricultor» con el siguiente tenor:

«9.1. Las partes contratantes reconocen la enorme contribución que han aportado y siguen aportando las comunidades locales e indígenas y los agricultores de todas las regiones del mundo, en particular los de los centros de origen y diversidad de las plantas cultivadas, a la conservación y el desarrollo de los recursos fitogenéticos que constituyen la base de la producción alimentaria y agrícola en el mundo entero.

9.2. Las partes contratantes acuerdan que la responsabilidad de hacer realidad los derechos del agricultor en lo que se refiere a los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura incumbe a los gobiernos nacionales. De acuerdo con sus necesidades y prioridades, cada Parte Contratante deberá, según proceda y con sujeción a su legislación nacional, adoptar las medidas pertinentes para proteger y promover los derechos del agricultor, en particular:

a) la protección de los conocimientos tradicionales de interés para los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; b) el derecho a participar equitativamente en la distribución de los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura; y c) el derecho a participar en la adopción de decisiones, a nivel nacional, sobre asuntos relativos a la conservación y la utilización sostenible de los recursos fitogenéticos para la alimentación y la agricultura.

9.3. Nada de lo que se dice en este artículo se interpretará en el sentido de limitar cualquier derecho que tengan los agricultores a conservar, utilizar, intercambiar y vender material de siembra o propagación conservado en las fincas, con arreglo a la legislación nacional y según proceda».

El presente estudio intenta descifrar, en primer término, la importancia que la propiedad comunal y la organización comunal tienen para el uso y la conservación de la agrobiodiversidad. Seguidamente se identifica cuál es el discurso predominante que rige la regulación de la propiedad y se detalla el marco normativo y las estrategias estatales de intervención en relación con la propiedad y la organización comunal. Finalmente, se analiza su trascendencia para la conservación de la agrobiodiversidad y su significado para un país, como el Perú, que es centro de origen y de diversidad agrícola.



II

**PROPIEDAD COMUNAL
Y AGROBIODIVERSIDAD
EN EL PERÚ**

Cultivos de gran importancia nutricional como la quinua, la cañihua, la kiwicha y el tarwi; tubérculos andinos como la maca, papa, la oca, el olluco, la mashua; frutales como el aguaymanto, la granadilla, el tomate de árbol, el tumbo, el camu camu, la chirimoya y la lúcuma son expresiones de variedades nativas que indican la riqueza de especies de la diversidad agrícola con la que está dotado el Perú.

El Perú es un país con una agricultura de más de 10 mil años de historia, con condiciones climáticas y geográficas que favorecen una gran variabilidad de cultivos y cuyo patrimonio se asienta en la riqueza étnica y cultural que proporcionan las prácticas y los conocimientos de las comunidades campesinas y nativas.

En consecuencia, el Perú es un importante centro de origen y de domesticación de cultivos que han proporcionado al mundo una riqueza de 17.000 especies de plantas, de las cuales una cantidad superior a 5.200 son endémicas (Brako y Zarucchi, 1993). En el Perú existen aproximadamente 182 especies de plantas domesticadas nativas, de las que 174 son de origen andino, amazónico y costeño, y 7 de origen mesoamericano introducidas hace siglos. Las especies más importantes a nivel mundial cuyo origen es el Perú son la papa, el tomate, el camote, la yuca, el algodón, el achiote, el caucho y la papaya.

Muchos de estos recursos genéticos de plantas alimenticias se conservan *ex situ* en colecciones y bancos de germoplasma, pero la reserva dinámica de la diversidad agrícola se conserva *in situ* o en las fincas de los pequeños agricultores. La conservación *in situ* implica la domesticación y el manejo continuado de la diversidad de cultivos en los hábitats mismos donde estos cultivos han evolucionado. Esta diversidad se traduce también en una mayor complejidad y riqueza del ecosistema y del paisaje, que aglutina un ensamblaje de cultivos, crianzas y agroforestería en diferentes escalas, y es capital para los sistemas productivos agrícolas, que son el modo de vida de las comunidades (Lapeña, 2007).

La conservación *in situ* no solo acoge a los cultivos nativos, también se extiende a las plantas silvestres relacionadas (parientes silvestres) y da cuenta de los procesos, de los desarrollos evolutivos en los que la intervención del campesino es crítica. En concreto, en los centros de origen como el Perú la interacción entre la biodiversidad en general y los sistemas agrícolas es de máxima importancia. La conservación de los parientes silvestres, que aportan valioso material genético, es crucial en este proceso de comunicación entre el entorno domesticado y el silvestre. En el Perú existen parientes silvestres en condiciones *in situ* de cultivos, como la yuca, el camu camu, la granadilla, la papa, la oca, la kiwicha, el olluco, la mashua, el yacón, el tarwi, la arracacha, el camote, la calabaza, el ají, el pepino y el tomate.

La agrobiodiversidad¹¹ o diversidad agrícola provee de alimento, fibra, combustible, forraje y medicamentos a las poblaciones locales; sostiene los servicios de los ecosistemas, como las funciones de las cuencas hidrográficas, el reciclaje de nutrientes, la salinidad del suelo y la polinización¹²; permite que las especies sigan adaptándose a condiciones ambientales cambiantes; suministra materia prima genética para mejorar nuevas variedades; dota de resistencia o resiliencia a los ecosistemas y a los agricultores en contextos de cambio climático y está vinculada a la cultura e identidad de las comunidades (Frison y otros, 2011).

A nivel genético, la diversidad de variedades es de gran importancia en la medida en que contienen características que son diferentes de las características contenidas en otras variedades. Los agricultores se han beneficiado durante

11 El Convenio sobre la Diversidad Biológica (1993) define la agrobiodiversidad como el conjunto de componentes de la diversidad biológica relevante para la alimentación y la agricultura. La agrobiodiversidad comprende la variedad y variabilidad de animales, plantas y microorganismos a nivel genético, de especies y de ecosistemas, necesarios para mantener la producción agrícola. La agrobiodiversidad es el resultado de la selección natural y la intervención humana durante miles de años, y cumple un rol esencial en el desarrollo sostenible.

12 La relación entre diversidad de cultivos y diversidad de polinizadores es un ejemplo claro de las relaciones beneficiosas entre estos dos elementos de la agrobiodiversidad. Los polinizadores se benefician claramente de la existencia de una gran diversidad y, al mismo tiempo, la abundancia de polinizadores tiene impactos positivos en la productividad del sistema agrícola (Frison y otros, 2011).

milenios de los cruces entre los parientes silvestres y las especies domesticadas, con el objetivo de conseguir, mediante la introgresión de los genes deseados, determinados cultivos con los que enfrentar pestes, enfermedades y cambios ambientales. Los científicos mejoradores también necesitan de este pool de recursos genéticos con los que conseguir estos rasgos deseables.

Por ello, tanto los cultivos nativos como los parientes silvestres tienen una gran relevancia para los procesos de mejoramiento de nuevos cultivos que permitan a la humanidad afrontar distintas demandas ambientales, económicas y sociales y, en particular, enfrentar los riesgos climáticos. Un ejemplo claro lo aporta el pariente silvestre del tomate (*Lycopersicon esculentum*), que ha contribuido de manera significativa a mejorar los cultivos y ha sido donante de genes para la resistencia a hongos (*L. Hirsutum*, *L. Pimpinellifolium*), resistencia a virus (*L. Peruvianum*), resistencia a nematodos (*L. Peruvianum*), resistencia a insectos (*L. Hirsutum*), mejorar la calidad del fruto (*L. Chmielewskii*) y adaptación a condiciones adversas (*L. Ccheesmanii*) (Stolton y otros, 2006).

La riqueza de estos recursos genéticos se encuentra vinculada a la de los saberes, los conocimientos y las tecnologías tradicionales de las comunidades que permiten la crianza de las plantas cultivadas nativas y de sus parientes silvestres, los cuales crecen en el «entorno mayor». Así, las comunidades llevan a cabo un manejo de estos ecosistemas que se desarrollan alrededor de las chacras de cultivo y donde los campesinos conservadores recolectan e incorporan estos recursos en sus técnicas de manejo, experimentando con su cultivo y domesticación (Torres y Parra, 2009).

2.1. ¿QUÉ IMPORTANCIA TIENE LA PROPIEDAD COMUNAL PARA LA CONSERVACIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD?

Los horizontes complejos que se observan en la sierra andina peruana reflejan el manejo de múltiples nichos ecológicos y sociales que son propios de los paisajes con identidad cultural: huertos, zonas de riego, pastizales, andenes y terrazas obedecen a una distribución de las zonas productivas que relata una relación de pertenencia ancestral de las comunidades con el territorio¹⁵. Los sistemas productivos comunales se caracterizan por permitir la coexistencia de áreas de dominio compartido; derechos comunales de acceso; el uso individual de los recursos y el control comunal, en el que los miembros de la comunidad comparten derechos y obligaciones, fundamentados en relaciones de reciprocidad y ayuda mutua.

En este sentido, las comunidades manejan el territorio conforme a sus reglas consuetudinarias específicas de acceso y uso de la propiedad. Dentro del territorio comunal, algunas áreas son conducidas por la comunidad, mientras que otras lo son por las familias. Así, en el área andina existe un esquema complejo de distribución de derechos de «apropiación» diferenciados según las estrategias productivas comunales. En general, las tierras bajo riego y de secano se corresponden con las de uso familiar y definen una gran amplitud de derechos para los comuneros; las tierras para pastos son de uso colectivo, donde las familias tienen derechos limitados de usufructo, de disfrute y de disposición (Eguren y otros, 2009).

No obstante, las comunidades más organizadas manejan las tierras de secano bajo el control colectivo, mediante un sistema de rotación de cultivos preestablecido y de periodos de descanso de las parcelas, que obedece a decisiones de tipo comunal y recibe el nombre de *laymi*, en quechua, o *aynokas*, en aimara. El *laymi* comprende

¹⁵ De ahí que algunos expertos, como Alejandro Argumedo de la Asociación para la Naturaleza y el Desarrollo Sostenible (Andes) del Cusco, estimen que a través de figuras jurídicas de protección del paisaje (por ejemplo, las andenerías andinas) se podría fomentar la conservación de las áreas con alta concentración de diversidad agrícola y riqueza cultural (noviembre de 2010. Comunicación personal).



► Campesinos en época de cosecha en el Parque de la Papa (Cusco), uno de los proyectos de desarrollo de recursos genéticos más importantes del Perú.



► Cosecha de uvas en la costa sur del Perú (Ica). El Perú produce uva durante todo el año, lo que permite aprovechar la demandada de este cultivo a nivel mundial durante el periodo de baja producción en el hemisferio norte (de diciembre a marzo).

un sistema de parcelación sectorial de los terrenos comunales, determinando aquellos donde se plantará la diversidad de cultivos nativos y definiendo sistemas de rotación y descanso, lo que favorece una mayor fertilidad de los suelos y la previsión de áreas con mayor composición de cultivos nativos genéticamente diversos. Los sistemas y el barbecho o descanso de las parcelas son diseñados con anticipación de forma estratégica por las comunidades. Estas prácticas están sancionadas por la costumbre y las instituciones de la comunidad, que determinan las familias que pueden usar cada terreno y durante qué periodo y estipulan penalizaciones para los infractores (Tapias y Fries, 2007:18).

Así, estos *laymis* se convierten en auténticos *hotspots* de diversidad agrícola que los agricultores utilizan como campos de ensayo y que proveen de material a las parcelas familiares. En la actualidad, algunos expertos indican que es, precisamente, en estas fincas familiares donde se reúne una mayor concentración de diversidad genética¹⁴ y que la crianza de la agrobiodiversidad tiene lugar fundamentalmente en este entorno más individualizado. No obstante, es preciso considerar que estas familias incorporan en sus prácticas recursos procedentes de estos campos manejados comunalmente; así sucede, por ejemplo, en el caso de la conservación de variedades nativas de papa¹⁵. Por su parte, la existencia del manejo comunal de barbechos, al servir de pasto para el ganado, redonda en una mayor inversión por los comuneros en el manejo intensivo de sus parcelas familiares (De Haan, 2009). En este sentido, existe un vínculo claro entre la propiedad comunal de la tierra, la acción colectiva y la conservación de la agrobiodiversidad.

En los estudios realizados por De Haan (2009:130) en relación con el cultivo de diversidad de papa en el departamento de Huancavelica durante un periodo de diez años (1995-2005), se constata la fragmentación de los espacios comunales que anteriormente estaban destinados a estos sistemas mixtos y diversificados, con una tendencia hacia su parcelación familiar.

La gradual desintegración de los *laymis* tiene su origen en distintas causas, entre las que se encuentran las tendencias que favorecen el manejo individualista de las parcelas, el quiebre de las estructuras institucionales comunales, el crecimiento demográfico y la separación de centros poblados de las comunidades madre. Esta situación de quiebre, que afecta a los cambios en el uso de la tierra, los calendarios de rotación, la intensidad en el cultivo, la eliminación del descanso de las parcelas, entre otros, perjudica la distribución espacial de la diversidad intraespecífica de las papas. Si bien —según el mismo autor— los efectos son impredecibles en el largo plazo, ya que estos cambios en el uso de la tierra se han dado siempre y, en respuesta, las comunidades han creado mecanismos para adaptarse a las nuevas condiciones de uso.

No obstante —según el mismo autor—, el cambio de las prácticas comunales puede conducir a abusar de la «capacidad de carga» de la tierra cuyas consecuencias se plasman en el estrés de los ecosistemas, disminución de la fertilidad de los suelos y mayor incidencia de enfermedades y pestes. Estos factores pueden, de forma indirecta, llegar a tener un efecto mayor en la conservación *in situ* de la diversidad genética de papas.

Adicionalmente las comunidades manejan el «entorno mayor». Se trata de territorios que no son cultivados, que rodean las chacras y son áreas de pastos naturales, zonas forestales, ecosistemas de montaña, entre otros, con gran relevancia para los sistemas productivos. Estas zonas permiten —como se ha mencionado anteriormente— el acceso a una gama de biodiversidad mayor, que incluye las plantas medicinales y los parientes silvestres, y que no se encuentra presente en las fincas particulares.

14 Maria Scurrah, Asociación Yanapai. Diciembre de 2010. Comunicación personal; Tulio Medina, Manuel Sigüenias y Roger Becerra, Instituto Nacional de Innovación Agraria (INIA). Diciembre de 2010. Comunicación personal.

15 Antonio Salas, Centro Internacional de la Papa (CIP). Diciembre de 2010. Comunicación personal.

De lo expuesto, se deduce que estos sistemas productivos comunales, que sirven de soporte a la conservación de la diversidad agrícola, están muchas veces basados en la utilización extensiva del territorio, en la rotación y los descansos de las tierras. Desconocer estos sistemas, o considerar que equivalen al abandono de la tierra, implica privar a las comunidades de la seguridad efectiva y de la estabilidad jurídica de sus derechos de propiedad, con el consiguiente recorte de su territorio ancestral y sus potenciales impactos en la preservación de la agrobiodiversidad a futuro.

2.2. ¿CÓMO INTERVIENEN LAS COMUNIDADES EN LA CONSERVACIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD?

La agricultura andino-amazónica es una actividad de alto riesgo sujeta a condiciones de alto estrés e inclemencias climáticas radicales. Esta es una razón que dota de importancia a la acción colectiva¹⁶ como una medida fundamental para la socialización del riesgo. En este sentido, si bien la actividad económica e incluso la preservación de la agrobiodiversidad encuentra su núcleo en el trabajo familiar, este se alimenta de la ayuda mutua y del intercambio entre las familias de la misma comunidad (Plata y otros, 2003; Peña, 1998).

En la actualidad, distintos estudios¹⁷ enfatizan en la necesidad de promover el asociacionismo de los pequeños agricultores y el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias como un mecanismo para enfrentar un entorno de riesgos cada vez más difícil, motivado por el mercado, el alza de precios de los alimentos, el cambio climático¹⁸, la mala gobernanza, la degradación de los recursos naturales, la creciente inseguridad en cuanto al acceso a la tierra, la mayor presión ejercida sobre los bienes de propiedad común, entre otros (FIDA, 2011). Es más, uno de los puntos de mira de las organizaciones dedicadas a la conservación de la diversidad agrícola es cómo fortalecer la capacidad colectiva de las comunidades para conseguir la continuidad de la conservación *in situ*, con el objetivo de poder afrontar las amenazas del cambio climático¹⁹ y garantizar la seguridad alimentaria de la población rural. En este sentido, se estima que son las comunidades con redes consolidadas de intercambio de semillas las que se encuentran en mejores condiciones de enfrentar el cambio climático, en comparación con comunidades con redes débiles o dispersas.

El «entorno social mayor» que la comunidad aporta favorece las relaciones de confianza y reciprocidad, lo que disminuye los costes de transacción al asegurar un nivel de certeza de la información que se intercambia. Como resultado, se reduce el peligro a incorporar nuevas variedades o tecnologías y se minimizan los riesgos económicos en caso de fracaso: el campesino esquivo el riesgo de plantar semilla que no produce o de introducir nuevas enfermedades, que pueden resultar de la compra de semilla de fuentes externas. Este capital

¹⁶ «Acción colectiva» entendida como coordinación de actividades individuales o de grupos para alcanzar un interés compartido. La acción colectiva es un aspecto crucial para gestionar paisajes heterogéneos, dado que los que manejan la tierra necesitan actuar de forma concertada para asegurar una buena gestión (Rosa y otros, 2003:68).

¹⁷ Consultar en este tema Utviklingsfondet/Fondo de Desarrollo Noruega (2011:114). A Viable Food Future. Part II. Accesible en: www.utviklingsfondet.no/viablefoodfuture. Consultado marzo de 2011.

¹⁸ Consultar: Sthapit, B. Padulosi, S. y B. Mal (2009: 8) Role of On-farm/In situ conservation and underutilized crops in the wake of climate change. Nueva Delhi, India. En este estudio, se recomienda el fortalecimiento de los sistemas informales de semillas (basados en el intercambio entre agricultores), con el fin de promover estrategias comunales de adaptación a nivel local y de asegurar el acceso a una diversidad de recursos genéticos viables para las condiciones locales, con el fin de poder enfrentar condiciones climáticas impredecibles. Las compañías de semillas y los sistemas centralizados de semillas, por su parte, encuentran grandes dificultades para predecir los cambios climáticos y, con ello, planificar y cubrir adecuadamente las necesidades de semillas de los distintos tipos de pequeños agricultores. En el ámbito peruano y en esta misma dirección se manifiesta el ingeniero Roberto Ugás en «Agricultura y cambio climático. Adaptarse o morir». La Revista Agraria. Especial Agro 2010. Editorial, nro. 114. Enero de 2010.

¹⁹ Es en el ámbito de las comunidades campesinas, como la Federación de Comunidades Campesinas de Huancavelica, desde donde se está fomentando una agenda y la adopción de medidas conjuntas para la adaptación frente al cambio climático. Consultar La Revista Agraria. «Comunidades campesinas plantean agenda frente al cambio climático», nro. 121. Agosto de 2010.

social es de máxima importancia para la diversidad genética agrícola: son estos sistemas sociales colectivos de intercambio y confianza mutua los que promueven el uso y la conservación de la diversidad (Forni, 2000; Dennis y otros, 2004).

En consecuencia, las redes sociales juegan un papel predominante en mantener los procesos de evolución, selección y adaptación de la diversidad genética *in situ*. En la actualidad, el agricultor peruano adquiere semilla en este sistema informal de provisión de semillas en un índice superior al 90 por ciento, en contraposición con la venta formal procedente de las compañías de semilla moderna o mejorada (Lapeña y otros, 2010). Este sistema informal se asienta en las chacras de los agricultores, en las comunidades y en las redes dinámicas de intercambio a través de las ferias o de las rutas o caminos de semillas.

Los mecanismos de provisión mencionados satisfacen las exigencias de los agricultores, que no están adecuadamente respondidas por el mercado ni por los sistemas formales debido al limitado margen de variedades con el que operan, a la demanda intensiva de insumos (abonos, pesticidas) que requieren y a la falta de confianza por el alto grado de «bambeo» o de falsificación existente en el mercado. Como se ha mencionado anteriormente, el hecho de que los agricultores dependan de la información ofrecida por el proveedor en cuanto a rasgos, características de consumo, adaptación ambiental, productividad, entre otros, los lleva a preferir los sistemas tradicionales de provisión de semillas que consideran más confiables y con posibilidades de responsabilizarse de la calidad de ellas.

En primer término, los agricultores emplean su propia semilla guardada de la cosecha anterior en un porcentaje superior al 80 por ciento del área sembrada (Hermann y otros, 2009). En relación con la semilla procedente de fuentes externas, el intercambio en el interior de la comunidad adquiere una gran relevancia en la provisión de diversidad de semillas. Así, la mayoría de los agricultores opta de forma prioritaria por el intercambio entre los miembros de la familia, de la comunidad y con agricultores vecinos. Otras fuentes serían las propias de las ferias de semillas, las rutas de semillas, las fiestas, los mercados locales, entre otros. El material genético adquirido siempre va a ser, no obstante, el más cercano a la zona de cultivo.

Esta situación se identifica con los estudios realizados en los Andes Centrales del Perú. Los resultados de la investigación realizada por Collado-Panduro y otros (2004) en relación con las fuentes de abastecimiento de la diversidad en yuca, maíz, frijol, maní y ají en 37 comunidades de los departamentos de Ucayali, Huánuco y Pasco destacan que la provisión de semilla de las comunidades shipibo-conibo se realiza en un 80 por ciento dentro de la comunidad. Estas relaciones intracomunitarias son mayores aún en el caso de las comunidades peruanas apartadas, como es el caso de las asháninkas, en que este sería su principal sistema de provisión de semilla²⁰.

Estas vías de abastecimiento están vinculadas a relaciones de interdependencia y reciprocidad, que forman parte del patrimonio cultural y la identidad de las comunidades nativas y campesinas. La comunidad es el foro donde se intercambia información acerca de las estrategias de cultivo, los usos, el almacenamiento, el procesamiento y los mecanismos necesarios para la disponibilidad de una diversidad de cultivos nativos (Hermann y otros, 2009: 15).

En este sentido, este «entorno social mayor» coopera en la experimentación y la recreación de las variedades locales que realiza el pequeño agricultor, y, en consecuencia, es muy importante para la conservación de la agrobiodiversidad. Por ello, es necesario destacar que son precisamente estas instituciones sociales, y no solamente los agricultores como individuos, los que facilitan el uso y la conservación de la diversidad agrícola (Lapeña y otros, 2010).

20 Al mismo resultado han llegado las investigaciones de Chávez-Servia y otros, 2006; Stromberg y otros, 2009.

Así, la acción colectiva en la comunidad también contribuye a apoyar la diversidad de cultivos nativos. A esta conclusión han llegado los estudios realizados en Ucayali por Stromberg y otros (2009), en que se destaca que la diversidad de maíz fue mayor en el caso de los agricultores más involucrados en acciones colectivas, como la minga (institución de la comunidad en que se comparte la mano de obra para la realización de obras, entre otros fines, para el bienestar de la comunidad), en comparación con los que no lo estaban. En contraste, la privatización de la propiedad favorece el quiebre de este tejido social, dado que una vez que el comunero obtiene la propiedad privada sobre la tierra, el rechazo a participar en las tareas comunales es mayor, al no ponerse en riesgo con ello sus derechos de propiedad (Plata y otros, 2003).

Esta red social, que es la comunidad, también asegura la disponibilidad de mano de obra para el manejo de las fincas. La «racionalidad social andina» (Golte en Trivelli y otros, 2009) establece una estrategia de intercambio de mano de obra cuando el uso simultáneo de una cantidad de zonas de producción, a veces muy distantes unas de otras, sobrepasa las capacidades de una sola familia, de modo que se hace necesario cooperar con otros grupos domésticos en su gestión.

De lo expuesto, se extrae una alta correlación entre el catálogo de variedades nativas y el índice de identidad cultural y de arraigo. Ello permite anticipar que la pérdida de cultura puede influir de manera importante en la pérdida de diversidad de cultivos. El debilitamiento del tejido social (reducción de la ayuda mutua y del flujo de semillas), el abandono del trabajo comunal de la tierra y la pérdida de los conocimientos tradicionales son factores críticos que pueden poner en riesgo el manejo y la conservación de la agrobiodiversidad a futuro en centros de origen y diversidad genética como el Perú.

Por ello, sería deseable que se reforzaran las redes sociales de intercambio y que la gran diversidad de semilla que conservan algunas familias o agricultores conservacionistas se reprodujera y fuera objeto de mayores intercambios en el ámbito de la misma comunidad y entre comunidades vecinas. La pérdida de diversidad se encuentra vinculada a la progresiva desaparición de las familias conservacionistas, al producirse la migración a las ciudades de sus integrantes más jóvenes y el envejecimiento del agricultor conservacionista²¹. El fortalecimiento del tejido social permitiría que las familias dispusieran de un mayor abanico de recursos, lo que les proporcionaría una mayor resistencia y, por otra parte, frenaría la pérdida de diversidad agrícola y de los conocimientos tradicionales asociados.

21 Tulio Medina, INIA. Febrero de 2011. Comunicación personal.



III

REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD DE LA TIERRA Y DE LA ORGANIZACIÓN COMUNAL

Las comunidades son las instituciones más importantes en el ámbito rural. Estas forman una unidad con su territorio, que es, en muchos casos, su fuente de vida y la base de su cultura e identidad. La definición de comunidad radica, precisamente, en el manejo colectivo de la propiedad comunal y en la forma de organizar el trabajo y el acceso a los recursos naturales. La seguridad en la tenencia de la tierra es un condicionante fundamental para que las comunidades puedan ejercer su autonomía en la conservación y el uso de la diversidad agrícola.

Por su parte, la injerencia del Estado en la propiedad comunal puede entenderse como un deseo de quiebre en las relaciones de reciprocidad y de confianza propias de las comunidades, en aras de favorecer otros intereses concurrentes. Estas intervenciones desde la política estatal responden a una visión para transformar el sector agrario y pueden estar generando transformaciones en las estructuras organizativas y de la propiedad comunal, con repercusiones en el uso y la conservación de la diversidad agrícola.

3.1. ¿CUÁL ES EL PARADIGMA DOMINANTE?

La propiedad y la distribución de la tenencia de la tierra vienen normalmente acompañadas de matices fuertemente ideológicos que revelan la complejidad social y, ahora, medioambiental del tema. Lo que en épocas pasadas fue la repartición de tierras hecha de forma centralizada desde el Estado, a través de lo que se denominó la Reforma Agraria, a partir de la década de 1990, la participación en la tenencia de la tierra se deja en manos de los criterios del mercado. Con este propósito, las políticas se enrumban hacia la creación de un mercado de tierras donde sea este, el mercado mismo, el que facilite la reasignación de las tierras a los usuarios más eficientes.

En este discurso, el mercado permitirá la transferencia de la tierra a usos y a usuarios que son más productivos. El motor de desarrollo en el campo estará de la mano de los grandes inversionistas, que son los que tienen la tecnología y el capital necesario para este fin. El campesinado pasa a la condición de trabajador asalariado de este nuevo emprendedor privado. Finalmente, se debe encomendar al mercado y a la inversión privada la labor de impulsar el progreso en el sector rural.

A estos efectos, la tierra es solo una mercancía objeto de las transacciones del mercado; el precio, la competencia, el interés y la producción son los criterios apropiados para evaluar la viabilidad de cualquier proyecto de desarrollo agrario (Escobedo, 2010). En relación con los actores intervinientes en el mundo rural, también va a ser el mercado el que por sí mismo, y en búsqueda de esta mayor eficiencia, determine la evolución de los arreglos institucionales en la manera que más beneficie a la iniciativa privada: se ignora a las comunidades al ser tratadas, cuando se consideran, como si fueran individuos (Forni, 2000).

Los mecanismos que permiten viabilizar en la práctica el paradigma mencionado buscan crear y extender este mercado de tierras mediante la incorporación de aquellas que se consideran improductivas o no debidamente explotadas; la privatización de los bienes públicos y comunales y la creación de los títulos jurídicos a favor de estos predios individualizados que doten de seguridad jurídica a las transacciones.

En el Perú, la ampliación del mercado de tierras y la implantación de este modelo de «territorio eficiente» llevan a considerar los bosques bajo la condición de tierras eriazas o propiedad que se pueda transferir a manos privadas; en relación con la sierra, a considerar sus tierras improductivas por ser de propiedad comunal y en conflicto con la iniciativa privada, de mayor escala para el país, y, en relación con la costa, a la reversión en el dominio del Estado de territorios eriazos (que, en muchos casos, también se encuentran en manos de las comunidades), con vistas a la inversión en grandes proyectos de irrigación y a su cesión para la agroindustria con destino a la exportación.

Paralelamente, el entorno político vigente se enfoca en asegurar la titulación individualizada de las tierras como una manera de promover su integración en el mercado: una vez que la propiedad ha sido reconocida jurídicamente, esta puede enajenarse o hipotecarse de modo que los beneficiarios puedan abandonar la agricultura u obtener beneficios para realizar las inversiones necesarias en las tierras²².

Así, el paradigma neoliberal dominante se ha plasmado en distintas líneas de acción que han llegado a tener en la práctica repercusiones en la propiedad comunal. Según Pinto (2009), el actuar desde el Estado se habría enfocado en flexibilizar la protección jurídica de la propiedad comunal y en fomentar la desintegración de las comunidades, para promover la concentración de tierras en actores plenamente insertados en el mercado (ya sean nacionales o extranjeros); en disminuir las condiciones a la inversión extractiva (minería, hidrocarburos), particularmente, debilitando la normatividad e institucionalidad ambiental. Asimismo, habría empujado a la reasunción por el Estado de determinadas competencias relativas a la zonificación y ordenación del territorio local: estas competencias cercanas a los niveles descentralizados de gobierno, donde la participación ciudadana tiene más cabida, habrían sido retomadas por el Estado con el fin de ejecutar el proyecto desarrollista con mayor éxito.

En el presente contexto no existe un lugar para una política de desarrollo rural integral del territorio y sus comunidades; por el contrario, únicamente se concibe la política agraria desde una perspectiva sectorial y destinada prioritariamente al mercado agroexportador. La pequeña y mediana agricultura del país, por su parte, también queda en el aire ante la imposibilidad de competir en igualdad de condiciones con las grandes corporaciones que vienen avaladas por el capital y, sobre todo, ante la bajada de aranceles a los productos agrícolas de importación. Como resultado, se atisba una concentración de tierras y de capital a futuro, que, incluso, favorece la cesión de grandes extensiones de tierra a favor de corporaciones extranjeras, sumándose a lo que algunos autores han denominado la desnacionalización económica²³.

Este paradigma liberal se apoya, además, en lo que Trivelli y otros (2009: capítulo 3) describen como el «imaginario que bloquea sistemáticamente un nuevo posicionamiento ante su realidad» al hablar de la sierra peruana, pero que perfectamente se extiende a la selva y a sus comunidades. Así, el discurso oficial se defiende, al referirse a las comunidades, desde conceptos de marginalidad; de pobladores que no conocen el desarrollo, que no les sacan el valor a los recursos de que disponen, que se encuentran estancados, en un orden temporal y espacial ajeno, vinculados al atraso, al conflicto y a la violencia²⁴. Los territorios de la selva y de la sierra son tratados también como vacíos, sin gente, improductivos, donde es necesario que entren los grandes inversionistas a sacarles el provecho que hasta el momento no se ha obtenido (Baldovino y otros, 2009). En particular, este imaginario es un discurso externo que se ha estereotipado y que sirve de fundamento para las posiciones hegemónicas sobre desarrollo, productivistas, en que se defiende la vuelta a la colonización del territorio de la mano del capitalismo y de la modernización.

El artículo del presidente de la República, Alan García Pérez (2006-2011), titulado «El síndrome del perro del hortelano»²⁵ condensa los principios expuestos. En este se incita decididamente a la parcelación de las tierras comunales, que son «tierras ociosas», y a su «puesta en valor» por grandes capitales que capten la mano de obra

22 Esta es la teoría de Hernando de Soto, expuesta en su libro *El misterio del capital*.

23 Consultar: Durand, F. (2010). «Un Estado en retirada. El nuevo mapa del poder económico en el Perú». En: Oxfam (2010) Informe Perú 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú. Lima, Perú. 2010.

24 Al respecto consultar también Ames, P. (2010) «Desigualdad y territorio en el Perú: una geografía jerarquizada». Revista Argumentos. Año 4, nro. 1. Marzo de 2010. IEP.

25 Nos referimos al artículo publicado en el diario *El Comercio*. «El síndrome del perro del hortelano». Alan García Pérez. 28 octubre de 2007. Este artículo precedió las iniciativas legislativas que tuvieron lugar en 2008, de gran trascendencia para el estatus jurídico de la propiedad comunal.

de los campesinos que hoy son pobres, pese a que gozan de la propiedad «aparente» de sus tierras. En este modelo se excluye a las comunidades del desarrollo agrario al manifestar: «pero hemos caído en el engaño de entregar pequeños lotes de terreno a familias pobres que no tienen un centavo para invertir, entonces aparte de la tierra deberán pedirle al Estado para fertilizantes, semillas, tecnología de riego y además precios protegidos»²⁶. Así, las tierras comunales «son tierras ociosas», «de mano muerta»; el comunero ni deja entrar a los inversores privados, ni puede hacer uso mejor de sus recursos «porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos» y, finalmente, la inversión privada es una manera superior de organización de los recursos²⁷.

Este discurso se desarrolla en la práctica de forma continuada, desde la década de 1990, a través de las sucesivas políticas agrícolas y de un marco normativo que ha conseguido consolidar un modelo económico de desarrollo para el país en el que no existe espacio para el emprendimiento de las organizaciones comunales.

3.2. ¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS EN RELACIÓN CON LA PROPIEDAD COMUNAL?

La alta representatividad de las comunidades a nivel poblacional y geográfico contrasta con su clara omisión en las políticas públicas de generación de crecimiento y desarrollo nacional. En el Perú existen 1.497 comunidades nativas y 6.067 comunidades campesinas registradas. Siguiendo a Eguren y otros (2009:15), las seis mil comunidades campesinas²⁸ situadas, sobre todo, en la sierra controlan cerca de las dos quintas partes²⁹ de las tierras agropecuarias del país (la mayoría, zonas de pastos naturales) y su población (alrededor de 40 por ciento de la población rural total) es predominantemente pobre o pobre extrema.

El marco de la propiedad comunal rescata la concepción del carácter multifuncional³⁰ de la agricultura, y la importancia de la tenencia de la tierra en los modos de vida y la supervivencia cultural de muchas comunidades en el Perú. Así se entiende en muchas de las constituciones de los países vecinos (Ecuador, Colombia y Bolivia) y en el derecho internacional, donde se ha defendido que el derecho a la tierra de las comunidades indígenas se diferencia del tradicional derecho a la propiedad (entendido este desde una perspectiva moderna u occidental), en que, el primero, representa la base geográfica para el ejercicio práctico de otros derechos humanos, como son el derecho a la vida, el derecho a la salud, el derecho a la familia y el derecho a un ambiente saludable por los pueblos y comunidades indígenas. Esta cualidad le otorga un carácter sui generis que se debe trasladar a una protección singular por parte del Estado a favor de estos territorios, que son la base para la reproducción social y cultural de los pueblos indígenas (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010).

26 En este sentido, es preciso mencionar el artículo de Venero, en que se cuestiona si hay inversión pública para la pequeña agricultura y resalta el dato de que la última oleada de inversión en proyectos de irrigación que ha sido la de Olmos-Tinajones, Chavimochic, Chira-Piura, Chinecas, Majes-Siguas, entre otros, representa un monto de inversión de recursos públicos del orden de todo el presupuesto público de inversión agrícola ejecutado en el quinquenio 2006-2010. Consultar: La Revista Agraria. «¿En el Perú hay inversión pública para la pequeña agricultura?». Hidelgardi Venero. Año II, nro. 25. Enero de 2011. Cepes.

27 La salida a la situación de pobreza se resuelve de manera gráfica en el mencionado artículo con «esta misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero».

28 El artículo 2 de la Ley general de comunidades campesinas las define como organizaciones ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales «expresados en la propiedad comunal de la tierra»; por su parte, el artículo 8 de la Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja de selva, Decreto Ley 22175, considera como uno de sus elementos constitutivos «la tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio».

29 El 64,4 por ciento del total de las comunidades campesinas se ubica en los departamentos de Puno, Cusco, Huancavelica, Ayacucho y Apurímac.

30 La multifuncionalidad de la agricultura fue señalada en el informe IAASTD:

«La agricultura es multifuncional. Proporciona alimento, pienso, fibra, combustible y otros bienes. También tiene una gran influencia en otros servicios esenciales del ecosistema, como el abastecimiento de agua y la retención o liberación de carbono. La agricultura desempeña una importante función social, crea empleos y una manera de vivir. Tanto la agricultura como sus productos son un medio de transmisión cultural y prácticas culturales en todo el mundo. Comunidades sustentadas en la agricultura constituyen una base para las economías locales y son un medio importante para que los países aseguren sus territorios» (International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development, IAASTD, Informe Mundial, 2008). Accesible en: www.agassessment.org Consultado enero de 2011.

Esta visión proteccionista ha estado vigente en el Perú hasta 1991, en que se produce un cambio de rumbo y se inicia un proceso sin interrupción de debilitamiento y reducción de la propiedad comunitaria y de limitación del accionar social (Durand, 2011), que se desarrolla normativamente en distintos frentes y durante los sucesivos gobiernos sin excepción y culmina con los distintos decretos legislativos que desarrollan la teoría expuesta del «síndrome del perro del hortelano».

Estos decretos legislativos, promulgados todos en 2008 por el gobierno del presidente Alan García Pérez (2006-2011), responden a la estrategia descrita, cuyas principales líneas de acción, perfectamente articuladas entre sí, exponemos a continuación. De ellas resulta un nuevo modelo institucional y paisajístico para el campo peruano.

3.2.1. Incorporación de las tierras comunales al mercado

El proceso de liberalización de las tierras agrícolas para su incorporación al mercado se inició con el Decreto Supremo 011-91-AG, del 31 de marzo de 1991, que aprobó medidas para estimular la producción de alimentos mediante la libre disposición de las tierras, con lo que se alentaba la entrada de capital en tierras de cultivo «inexploradas o deficientemente explotadas». Se permitió que sociedades anónimas y cualquier otra forma asociativa pudiesen ser propietarias de tierras y que la propiedad agraria (ya fuera comunal o de pequeños propietarios) pudiese ser libremente transferida a terceros, arrendada o hipotecada. Se suprimió la conducción directa de la propiedad como requisito (principio fundamental de la Reforma Agraria de 1969), con lo que se facilitaba la entrada de terceros no productores y de especuladores con intereses exclusivamente financieros.

El Decreto Legislativo 653, Ley de promoción de las inversiones en el sector agrario, de julio de 1991, deroga el anterior decreto supremo, y es el que finalmente «legaliza» e instituye que la propiedad agraria, cualquiera que sea su origen, pueda ser libremente transferida a terceros; se autoriza a las sociedades anónimas a ser propietarias de tierras y se instaura la conducción indirecta de los predios agrícolas.

A este proceso de disponibilidad de las tierras comunales se le dota de jerarquía constitucional con la Constitución de 1993, en que se modifican las condiciones proteccionistas establecidas en las constituciones anteriores, que propugnaban las garantías de inembargabilidad, imprescriptibilidad e inalienabilidad de los territorios indígenas. La Constitución de 1993 elimina la inalienabilidad e inembargabilidad de las tierras comunales y señala la autonomía y libertad de las comunidades en el uso y «libre disposición de sus tierras», lo que incluye la posibilidad de establecimiento en las tierras comunales de la prenda agrícola o de la hipoteca. La defensa de las tierras comunales queda reducida, así, a la imprescriptibilidad, si bien con la excepción del abandono, en que se entiende que las tierras declaradas en abandono pueden revertir al dominio del Estado.

La nueva política agraria, que deja el camino abierto para que las comunidades puedan vender sus tierras, se consolida con la Ley 26505, Ley de la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas o «Ley de Tierras», de julio de 1995. Esta norma afirma que las comunidades pueden disponer de sus tierras, y se establecen normas de quórum en la toma de decisiones en la asamblea comunal relativas a la disposición de las tierras comunales. Con ello se obligaba a que los estatutos de las comunidades incorporaran la posibilidad de que la comunidad disponga de sus tierras, siguiendo las exigencias contempladas en la Constitución.

La intervención en la autonomía de las comunidades para disponer de sus tierras será el principal objetivo de los distintos gobiernos en la ejecución de la política de liberalización de las tierras comunales. Este proceso se vuelca, en un principio, en las comunidades de la costa, que poseen grandes cantidades de terrenos eriazos y que



► El cacao cultivado en el Perú es del tipo aromático, el cual cuenta con un alto valor comercial en el mercado internacional y un gran potencial para la producción de cacao orgánico.



► Cultivo de plantas medicinales, en este caso de Valeriana, en la sierra del departamento de Cajamarca. En el Perú existen cerca de 1,400 plantas con propiedades medicinales.

están en la mira de la inversión privada, por ser susceptibles de una mayor explotación agrícola. Con este fin, se comprimen al mínimo los requisitos para la toma de decisiones en la comunidad en relación con la transferencia de sus tierras. Así, se proporciona una votación más fácilmente alcanzable en la asamblea comunal que allanar el acceso de los inversionistas a las tierras de las comunidades campesinas de la costa.

El Decreto Legislativo 1015 de 2008³¹ intentará cambiar igualmente el quórum para la toma de las decisiones; esta vez será sobre las tierras comunales de la sierra y la selva, para equipararlo con el de las comunidades de la costa. Así, se proponía reducir el porcentaje de comuneros necesarios para tomar la decisión de disponer de las tierras de la comunidad y la votación en cualquier asamblea, no en la asamblea general, con el objetivo —como se indicaba en la exposición de motivos— de promover y facilitar la inversión privada en tierras comunales. Sin embargo, el intento resultó fallido debido a las movilizaciones sociales en contra y culminó con la derogación de la norma.

Así, la Ley 26505, Ley de Tierras, deja establecido un régimen de adopción de decisiones, que todavía se encuentra vigente³², según el cual, para la disposición de las tierras comunales ubicadas en la sierra y selva, se deberá llegar a un acuerdo en la comunidad que se deberá aprobar en asamblea general y contar con el voto aprobatorio de no menos de dos tercios del número total de todos los miembros de la comunidad. Para las comunidades de la costa, bastará con la votación a favor de no menos del 50 por ciento de los comuneros asistentes a la asamblea³³ (no necesariamente la asamblea general de la comunidad)³⁴.

Esta norma no tomó en consideración el hecho de que en la comunidad los derechos sobre la tierra no son uniformes: el comunero activo en las tareas de la comunidad no tiene los mismos derechos sobre las tierras de la comunidad que el que no lo es, sino superiores (Eguren y otros, 2009). De la misma manera, tampoco tiene los mismos derechos el comunero que trabaja directamente la tierra del que no lo hace y simplemente está inscrito en el padrón comunal. Esto creó problemas en su aplicación desde el inicio por considerar, en relación con los votos de las comunidades de la sierra, los de «todos los miembros de la comunidad» y no los de los «comuneros calificados», no respetando las normas consuetudinarias de organización de la comunidad y del territorio.

3.2.2. Parcelación y privatización de las tierras comunales

Otra línea de actuación ha sido la de promover la individualización de las tierras en la comunidad y su posterior titulación para su ingreso en el mercado de tierras. Esta fragmentación concluye, con frecuencia, en la desaparición de la cultura comunal y la dispersión o pérdida de los espacios trabajados comunalmente. Las comunidades campesinas, al asumir el título de propiedad individual, dejan de ser reconocidas como comunidades. La Ley 24656, Ley general de comunidades campesinas, interpreta a la comunidad campesina

³¹ Dos meses después de publicado el artículo del Presidente de la República sobre el síndrome del perro del hortelano, en diciembre de 2007, el Congreso delegó facultades en el Poder Ejecutivo para que pudiera legislar con el fin de implementar el Acuerdo de Promoción Comercial con Estados Unidos (TLC). Como parte de esta delegación, en 2008, se dictaron seis decretos legislativos que tenían vinculación con la propiedad comunal y con las comunidades campesinas y nativas: decretos legislativos 994, 1015, 1020, 1064, 1073, 1089 y 1090. Los decretos legislativos 1015, 1073, 1064 y 1089 fueron posteriormente derogados en setiembre de 2008 (Ley 29261, de 21 de setiembre de 2008) y junio de 2009 (Ley 29376, de 10 de junio de 2009), como consecuencia de las protestas de la población indígena de la selva.

³² Esta ley fue derogada por el Decreto Legislativo 1064, que luego fue, a su vez, derogado mediante la Ley 29376, de 11 de junio de 2009, volviendo la Ley de Tierras a entrar en vigor.

³³ Esta norma sería modificada por la Ley 26845, de 1997, que rebajaría las exigencias aplicables a las comunidades de la costa.

³⁴ Sobre la autonomía de las comunidades en relación con la disposición de sus tierras consultar: Boletín Tierra Fecunda. 13 de marzo de 2011. «Nadie puede obligar a las comunidades campesinas a vender sus tierras». Entrevista a Pedro Castillo. Cepes; www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos-aa/4528189676e60f79d36b1f41ca39da9/pedro_comunidades_Cepesopina.mp3.

basada en la propiedad comunal, sin reconocer la propiedad individual dentro del territorio comunal. Al titular sus tierras individualmente, los campesinos dejarían también de ser propietarios de las tierras eriazas que son manejadas colectivamente.

Hasta el momento, la normativa peruana únicamente se ha centrado en las comunidades de la costa. La individualización de las tierras de las comunidades costeñas fue promovida por la Ley 26845, de 26 de julio de 1997, que relajó enormemente los requisitos para que los poseedores, incluso aquellos que estuviesen en la condición de precario, adquirieran el título de propiedad de ellas (artículo 6). Con este fin, se minimizaron, de nuevo, los requisitos exigidos para la aprobación de la parcelación en fincas particulares en la asamblea de la comunidad. Además, en estos casos, se les impone que el régimen jurídico de estas tierras adjudicadas por la comunidad o por el PETT³⁵ sea el Código Civil y no la normativa propia de la organización comunal (artículo 7) (Cepes, 2010: 34). En este sentido, se niega a las comunidades de la costa mantener cualquier ordenación consuetudinaria en relación con tierras de su propiedad.

En relación con las comunidades de la sierra y la selva, si bien la parcelación no está prevista, la intervención en la práctica de funcionarios del PETT, con falta de criterios transparentes y uniformes a la hora de proceder a la titulación, ha llevado a que se hayan producido procesos informales de parcelación y disposición, con gran fraude y conflicto dentro de algunas comunidades (Baldovino, 2008; Eguren y otros, 2009: 38). Asimismo, en el ámbito de la sierra, ello ha sido alentado en algunos casos por su cercanía a conglomerados urbanos de las ciudades, donde los comuneros optan por la disolución de la comunidad con el fin de vender los lotes para vivienda, cambiando el uso agrícola por el residencial. Este es el motivo de la desaparición de las tierras comunales en la región Junín. (Grupo ALLPA 2010). Para algunos expertos³⁶, la parcelación y el cercado de tierras en la comunidad es un modelo que se opone absolutamente al desarrollo de la agrobiodiversidad en el área andina y podría tener graves implicancias en la identidad y organización de las comunidades.

La experiencia en relación con la disposición de las tierras comunales de la costa indica que estas condiciones han facilitado la parcelación de la propiedad comunal, sumada a los conflictos generados en las comunidades, lo que ha concluido en la pérdida de territorios de las comunidades, el enriquecimiento de algunas minorías dentro de ellas y el monopolio por grupos de poder ajenos a las comunidades (Baldovino, 2008). Ello ha llevado, en fin, a la desaparición de comunidades de la costa.

Por último, no se exige cumplir con lo que se denomina la función social de la propiedad. A partir de la Constitución de 1993, se eliminó la exigencia de trabajar directamente la tierra, con lo que es posible ser propietario y no trabajarla. La desvinculación de la tierra de las necesidades alimenticias de la población puede tener consecuencias para la seguridad alimentaria de las poblaciones locales.

3.2.3. Ampliación del mercado: tierras eriazas y abandonadas

Las tierras eriazas son aquellas que se encuentran vinculadas a la explotación colectiva, de forma que la misma existencia de la organización comunal depende de ellas. En este sentido, la Ley 24657, de deslinde y titulación del territorio comunal, distingue los tipos de tierras comunales entre las tierras originarias; las adquiridas conforme al derecho común y agrario y las adjudicadas por la Reforma Agraria. Las tierras eriazas están incluidas en el concepto de las tierras originarias, con lo que se reconoce su carácter ancestral.

³⁵ Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural creado en 1992 y asumido en 2007 por Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

³⁶ Juan Torres, Coordinadora de Ciencia y Tecnología en los Andes (CCTA). Diciembre de 2010. Comunicación personal.

Las tierras eriazas siempre han estado en el punto de mira de los intereses privados, sobre todo teniendo en cuenta la escasez de tierras con aptitud agrícola y las grandes extensiones que ocupan. Sobre ellas se han desarrollado los grandes proyectos de irrigación de la costa; la mayor parte de la explotación agrícola dedicada a cultivos de exportación se extiende en tierras que fueron eriazas.

Todas las iniciativas en relación con las tierras eriazas de las comunidades han tenido por objeto el no reconocer los derechos comunales sobre ellas e incluirlas en la consideración de tierras pertenecientes al Estado. Una vez dado este paso, son transferidas por el Estado a favor de inversionistas particulares.

El Decreto Legislativo 1064 de 2008 parecía seguir esta tendencia al excluir del concepto de «tierras originarias» de las comunidades campesinas a las tierras eriazas³⁷. El mencionado Decreto Legislativo 1064 únicamente reconocía la calidad de tierras originarias de las comunidades campesinas a las que la comunidad viniese poseyendo y aquellas que estuvieran tituladas. Esta nueva definición, que excluía las eriazas, permitía que, en el momento de realizar el deslinde y la titulación de las comunidades campesinas, los comuneros tuvieran que avalar la titularidad de ellas con documentos, de lo contrario, las perderían. Este aspecto desvinculaba las tierras eriazas de la noción de ancestralidad y las dejaba libres para el comercio.

En la misma dirección, el Decreto Legislativo 994, también de 2008, estableció que las tierras eriazas con aptitud agrícola se declaraban dominio del Estado, «salvo aquellas sobre las que exista título de propiedad privada o comunal inscrito en los registros públicos». Esto, que hubiera significado una confiscación de derechos, dado que la inscripción es facultativa del propietario y su mayor o menor cumplimiento depende fundamentalmente de las labores de saneamiento legal realizadas por los mismos poderes públicos, fue suprimido por el Decreto Legislativo 1064. Finalmente, el Decreto Legislativo 994 ha quedado vigente en la actualidad, pero con un nuevo texto que establece que las tierras eriazas con aptitud agrícola son dominio del Estado, salvo aquellas sobre las que exista título de propiedad privada o comunal.

No hay que omitir, tampoco en este caso, el tratamiento que recibirán en la práctica a través del proceso de formalización de la propiedad rural. Cofopri³⁸ (que asumió en 2007 las funciones del PETT) está encargado de realizar con exclusividad, durante el plazo de cuatro años, la tarea de saneamiento de la propiedad rural, lo que incluye la formalización de los derechos sobre tierras eriazas, según se dispuso en el Decreto Legislativo 1089 de 2008 todavía en vigor. Esta norma ha sido desarrollada por el Decreto Supremo 032-2008-Vivienda.

La desestructuración de las tierras eriazas comunales también se ha perseguido mediante la parcelación de las tierras dentro de la comunidad. Una vez tituladas las tierras comunales en parcelas individuales, el destino de los terrenos eriazos, que tradicionalmente se explotaban de forma comunal, se vuelve incierto: puede concluir en la parcelación individual de las tierras eriazas³⁹ o en la reversión al Estado.

Por otra parte, las prácticas comunales de rotación de cultivos y descanso en el aprovechamiento de las tierras eriazas comunales podrían situar esas tierras en la condición de ser declaradas en abandono, con la consiguiente reversión de ellas a favor del Estado. El abandono consiste en la pérdida del derecho por no usar el bien de acuerdo con su fin económico; en este caso, la realización de actividades agrarias.

³⁷ Así, el Decreto Legislativo 1064 modificaba el artículo 2 de la Ley 24657, que establece: «El territorio comunal está integrado por: las tierras originarias de la Comunidad, las tierras adquiridas de acuerdo al derecho común y agrario, y las adjudicadas con fines de Reforma Agraria. Las tierras originarias comprenden las que la Comunidad viene poseyendo, incluyendo las eriazas, y las que indican sus títulos».

³⁸ Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.

³⁹ Ello podría venir facilitado por el artículo 9 del Decreto Supremo 011-97-AG, que establece: «Las tierras eriazas con aptitud agropecuaria son de dominio del Estado, salvo aquellas sobre las que exista título de propiedad privada o comunal».

El abandono de las tierras comunales solo se encuentra regulado en relación con las comunidades de la costa por la Ley 26845. Esta norma equipara el abandono con la figura legal de la prescripción adquisitiva por el uso y aprovechamiento continuado por un tercero. Así, establece que las tierras comunales serán declaradas en abandono cuando estén en la posesión de terceros en condición de precario y las tengan dedicadas a la actividad agraria de forma pública e ininterrumpida por un periodo de dos años desde la fecha de presentación de la solicitud de abandono (artículo 10). Este supuesto, que confunde el abandono con la prescripción adquisitiva, tolera el que exista prescripción por la explotación pública continuada y se permite que sea adquirida por poseedores en situación de precario. Esto es algo inaudito en el ámbito civil, donde, precisamente, la misma condición de precario (sin título ni contrato y dependiente de la buena fe del que tiene el título de posesión) inhabilita la adquisición de derechos por prescripción y, sobre todo, en franca oposición a la condición de imprescriptibilidad de las tierras comunales prevista constitucionalmente (Cepes, 2010:39).

Con ello se restablece el principio de prescripción adquisitiva de la propiedad comunal, incluso a favor de personas que estén aprovechándose de las tierras comunales sin título alguno, y se facilita, de esta manera, la disposición de las tierras comunales a favor de inversionistas particulares. Distintas actuaciones gubernamentales han seguido ahondando en este camino, de poner a disposición del mercado las tierras de las comunidades de la costa, aprovechando su menor nivel de organización y fortaleza comunal, en comparación con las de la sierra y selva.

3.2.4. Límites al derecho de propiedad comunal: la imposición de servidumbres obligatorias

Las normas sobre la propiedad de la tierra son construcciones sociales y tienden a reflejar las relaciones de poder existentes en un país determinado: los poderosos disfrutan de derechos más seguros sobre la tierra, mientras que los grupos más vulnerables tienen derechos de propiedad menos seguros (De Schutter, 2010). Esta afirmación no puede ser más cierta para el caso de las concesiones mineras y de hidrocarburos otorgadas sobre tierras de propiedad comunal.

En el Perú, si bien el suelo pertenece al propietario del terreno, los recursos del subsuelo son patrimonio de la Nación. El aprovechamiento de estos recursos se concede a particulares que los explotan mediante concesiones mineras o de hidrocarburos, entrando a menudo en conflicto con los propietarios de la tierra. Esta situación determina que, si bien se podría pensar que una vez que se tiene el derecho de propiedad comunal de la tierra, esta es una propiedad plena, sin embargo, al no tener derechos sobre los recursos del subsuelo, la propiedad comunal está subordinada y limitada por los títulos de aprovechamiento que el Estado quiera conceder a privados.

Lo anterior conduce inevitablemente a situaciones de conflicto social ante la ausencia de procedimientos adecuados de consulta; y en un contexto de impactos negativos de las explotaciones sobre los recursos naturales de las comunidades, sobre todo, reflejados en la contaminación de las fuentes de agua y el suelo, con daños para el aprovechamiento de las tierras y la salud de las poblaciones⁴⁰.

⁴⁰ Esta búsqueda del desarrollo, a expensas de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, ha sido objeto de numerosas controversias en la Corte Interamericana y en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos que han considerado que «las concesiones, junto con los actos estatales relacionados con ellas, pueden ser violaciones del derecho de propiedad protegido por la Convención Americana cuando de ellas se han derivado consecuencias para la salud, los sistemas de producción, la modificación de las migraciones internas, la contaminación de las fuentes de agua, el empobrecimiento de los suelos agrícolas, la disminución de la pesca, fauna, flora y biodiversidad en general, y la afectación del equilibrio que constituye la base de la reproducción étnica y cultural, todas las cuales han ocurrido en lugares donde las industrias mineras, madereras o de hidrocarburos desarrollan sus proyectos». (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010: 88).

La acelerada expansión en el otorgamiento de concesiones mineras se refleja en las siguientes cifras: de 2.258.000 hectáreas afectadas por derechos mineros en 1991 se ha pasado a 21.282.000 hectáreas en noviembre de 2010. Únicamente en el 2010 las concesiones han aumentado en 1.709.000 hectáreas. Las regiones que concentran el mayor número de concesiones son Arequipa, Puno, Cajamarca, Áncash, La Libertad, Ayacucho, Lima, Cusco y Apurímac, regiones con alta concentración de comunidades campesinas. (Alerta Minera. Diciembre de 2010. CooperAcción).

Más de la mitad de las comunidades campesinas de la sierra tiene sus territorios ocupados por concesiones mineras: 3.326 comunidades campesinas tenían parte de sus territorios ocupados por concesiones mineras, de un total de 5.680 comunidades reconocidas y con títulos de propiedad, en 2001. (CooperAcción 2001 en De Echave y otros, 2009). De igual manera —según un estudio realizado por la Universidad Autónoma de Barcelona y la ONG Save America's Forest—, a diciembre de 2009, existían 52 concesiones de hidrocarburos activas que cubren el 55 por ciento de las tierras tituladas de las comunidades indígenas, el 17 por ciento de las áreas naturales protegidas de uso directo y el 61 por ciento de las reservas territoriales donde se ubican pueblos en aislamiento voluntario⁴¹ (Finer y Orta-Martínez, 2010).

La Ley de Tierras, Ley 26505, introdujo la obligación a los empresarios mineros de llegar a un acuerdo previo con los propietarios de los predios antes de iniciar cualquier actividad minera; si esto no era posible, se podía optar por el procedimiento de servidumbre que impone obligaciones a los titulares de la tierra. Sin embargo, estas dos figuras fueron eliminadas por el Decreto Legislativo 1064 de 2008, que pretendía allanar el camino a las compañías e imponer de forma obligatoria las servidumbres mineras o de hidrocarburos. Con este cambio, se negaba a las comunidades cualquier posibilidad de negociación con las empresas extractivas por la utilización de sus territorios. Finalmente, el Decreto Legislativo 1064 es derogado ante la presión social de las poblaciones nativas, y quedó vigente el antiguo artículo 7 de la Ley de Tierras y su norma de desarrollo, el Decreto Supremo 17-96-AG.

Las protestas y movilizaciones sociales se han ido incrementando de forma paralela a la expansión de las actividades extractivas en el país. Según los informes de la Defensoría del Pueblo⁴², los conflictos socioambientales se han convertido en la primera fuente de conflictos sociales: en febrero de 2011 ha habido 113 casos de conflictos de carácter socioambiental, que representan el 48,3 por ciento del total, muchos de ellos vinculados a la minería y extracción de hidrocarburos. Las comunidades campesinas e indígenas se han constituido como el principal actor social de resistencia al avance de la minería y otras actividades extractivas en sus territorios.

3.2.5. Inseguridad jurídica de la propiedad comunal y titulación de predios rurales

Existen dos aproximaciones al concepto de seguridad en la tenencia de la tierra: los que se orientan a la adjudicación de títulos con fines comerciales, con el objeto de lograr la «comerciabilidad de la tierra», y los que buscan la certeza de los derechos de las comunidades con el fin de garantizar sus medios de vida.

41 Esto significa que en los últimos cuatro años se han concesionado más tierras de la Amazonia peruana para la exploración y explotación de petróleo y gas que en ningún otro periodo registrado desde 1970; de tal manera que a diciembre de 2009, las concesiones de gas e hidrocarburos ocupaban más del 41 por ciento de la región (frente al 7 por ciento en 2003), con previsiones de que lleguen a alcanzar el 70 por ciento de este territorio selvático en los próximos años (Finer y Orta-Martínez, 2010). Consultar: www.peru.com/noticias/portada20100218/81850/Exploracion-de-hidrocarburos-amenaza-la-Amazonia-de-Peru-dice-estudio-de-la-Universidad-Autonomade-Barcelona. Consultado marzo de 2011.

42 Consultar el Reporte de conflictos sociales, nro. 84. Febrero de 2011. Accesible en: www.defensoria.gob.pe/conflictos-sociales

Desde esta última aproximación, es preciso tener en cuenta que la tierra sirve de red de protección social para los pobladores de las zonas rurales: la tierra es un activo esencial para los comuneros cuando no se dispone de ningún otro. Por ello, a los agricultores lo que más les importa es la seguridad en la tenencia de la tierra: el que sus derechos sean reconocidos por los demás y protegidos eficazmente frente a su violación arbitraria o ante determinadas situaciones de riesgo, como pueden ser los asentamientos humanos o las invasiones por colonos en la Amazonía. De ahí que muchas comunidades no tengan tanto interés en el deslinde y la titulación como en la estabilidad jurídica y seguridad de sus tierras (De Schutter, 2010; Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2010: 38).

La seguridad en la tenencia de la tierra favorece la diversidad agrícola. Ello implica que el campesino tenga activos de largo plazo que le permitan otorgarle mayor valor y dedicación, invertir en mejoras y en su conservación y practicar un manejo más sostenible. La inversión en agrobiodiversidad es de largo plazo y se puede utilizar, en estos casos, como una herramienta para mejorar la productividad de la tierra y la sostenibilidad. Unas políticas de tenencia inadecuadas pueden redundar en una intensificación de los cultivos y del pastoreo en las zonas marginales y en la degradación de los suelos.

En este sentido, el no contar con esta certidumbre puede contribuir a que las comunidades sean más conservadoras en el manejo del riesgo y, por lo tanto, a no adoptar iniciativas o tecnologías de desarrollo que, de aprovecharse, mejorarían sus condiciones de vida. Por ello, en el estudio realizado por Grade (2007) para el Programa Aliados sobre el desarrollo territorial de seis departamentos pertenecientes a la sierra central del Perú (que coinciden con su gran importancia en términos de riqueza en diversidad agrícola) se destaca, entre los pasivos que frenan el desarrollo, el limitado acceso a los activos productivos (agua y suelos) por la elevada informalidad en los derechos de propiedad sobre la tenencia de ellos, así como la excesiva fragmentación de la propiedad.

En cualquier caso, esta perspectiva atiende a la seguridad de los medios de vida de las poblaciones que viven en estos territorios, por encima de su puesta en valor en el mercado. En contraste, la otra teoría abunda en que el otorgamiento de títulos hace que la propiedad se transforme en capital, y, de esta forma, se convierte en garantía visible en el mercado, la garantía en créditos y el crédito en ingresos.

Sin embargo, para las poblaciones más pobres, donde los ingresos son bajos y no existen otros mecanismos de seguridad social, la tierra se constituye en un factor importante de protección social, por lo que son reacios a hipotecar sus tierras para tener acceso a crédito. Así, Eguren y otros (2009: 35) señalan que, en general, las comunidades campesinas de la sierra no participan en el mercado de tierras, ya que, en la práctica, las tierras comunales no se transfieren a terceros no comuneros. Las comunidades tampoco participan en los mercados financieros rurales, y las figuras como la hipoteca son, para ellas, inexistentes. Las razones que los autores indican se basan en que las tierras familiares son consideradas como parte de un territorio que está vinculado estrechamente a la existencia misma de la comunidad.

Es importante, en este contexto, que los regímenes de titulación de tierras amparen los sistemas consuetudinarios de tenencia, posesión y usufructo de la tierra y preserven las formas comunales de gestión de la tierra, otorgando la certeza que las comunidades demandan. Esto no necesariamente equivale a la titulación individual de la tierra.

En el Perú, las comunidades campesinas tienen un total de 19.721.441 hectáreas tituladas (agosto 2009). Según la última información proporcionada por Cofopri, en el Perú existen 6.067 comunidades, de las que 5.095 estarían tituladas. Quedaría pendiente la titulación de 972 comunidades, aproximadamente el 16 por ciento del total de comunidades a escala nacional. Las comunidades con alta concentración de agrobiodiversidad, como Puno,

Cusco, Apurímac, Ayacucho y Huancavelica, concentran el 65,5 por ciento de comunidades pendientes de titular (estos departamentos concentran el 64,4 por ciento del total de comunidades reconocidas en el Perú) (Cepes, 2010: 30).

En relación con las comunidades nativas, existe un número total aproximado de 1.461, de las que están tituladas 1.267 y no lo están 194. El área total titulada de las comunidades sería de 10.876.281 hectáreas, de las que el 59,1 por ciento serían tierras con aptitud agrícola (Cepes, 2010: 44).

En general, se puede afirmar que, de las dos visiones, en el Perú ha predominado la titulación individual de la propiedad con el fin de hacer más dinámico el mercado de tierras. Con este propósito se ha vinculado la política de acceso al crédito con la titularidad de la tierra: la capacidad de ser sujeto de crédito se ciñe a la titularidad de la tierra.

A ello parece conducir el hecho de que la titulación de las comunidades haya sido lenta y escasa⁴³, frente al protagonismo dado al otorgamiento de títulos a predios rurales. Al respecto, no existe un catastro de comunidades, ni una inscripción formal en los registros públicos de todas las comunidades y sus directivas, ni una institución que mantenga un registro nacional actualizado de las comunidades campesinas y de las comunidades tituladas, tampoco se sabe cuántas tienen sus títulos en regla (Baldovino, 2007). En el caso de las comunidades nativas, no se cuenta con un estudio que determine el número de comunidades que existen en el territorio nacional, ni con un catastro oficial de las comunidades nativas tituladas ni con la inscripción de los títulos en los registros.

Desde 2006, Cofopri no ha titulado a ninguna comunidad campesina⁴⁴. El silencio ante las demandas comunales es lo que –según algunos expertos⁴⁵– habría favorecido la parcelación de las comunidades y la fragmentación de la propiedad comunal. La incidencia en la práctica de instituciones como el antiguo PETT, a favor de la titulación de predios a título personal, se suma a lo anterior, lo que contribuye, además, a la generación de conflictos dentro de las comunidades (Eguren y otros, 2009: 38). En el entorno de las comunidades nativas, la paralización de los procedimientos de titulación y la inexistencia de un catastro de las comunidades tituladas han implicado la superposición de derechos simultáneos y contrapuestos sobre los mismos territorios de las comunidades (concesiones, áreas naturales protegidas, entre otros) (Baldovino y otros, 2009).

En la actualidad, son los gobiernos regionales los competentes para «promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de los actores involucrados»⁴⁶; no obstante, existe incertidumbre en la delimitación de sus competencias con las correspondientes a Cofopri como institución del Estado (como resultado de lo previsto en el Decreto Legislativo 1089 de 2008 y en el reciente Decreto Supremo 056-2010-PCM). La consecuencia es que, en la actualidad, no existe claridad en relación con el quién y el cómo respecto a la formalización de la propiedad comunal. No obstante, tampoco se dispone de cifras confiables sobre la titulación de predios rurales, y es preciso seguir recurriendo al censo de 1994.

43 Una experiencia al respecto se relata en la telúrica y trágica noticia de El Comercio «La costosa defensa del territorio». Ricardo León. 9 de enero de 2011, que describe los problemas originados por la paralización de la titulación de la comunidad y las consecuencias para los pobladores de las comunidades del distrito del Teniente César López en la provincia de Alto Amazonas, al temer perder sus tierras por el ingreso de una empresa que se las compró al Estado (a menos de 1 nuevo sol la hectárea).

44 Consultar: Boletín Tierra Fecunda. 22 de marzo de 2011. Entrevista a Pedro Castillo. «Desde el año 2006, Cofopri no titula a las comunidades campesinas». Cepes.

45 Consultar en este sentido Alex Álvarez del Castillo. Política de la tierra en los Andes del Cuzco, Perú. Accesible en: www.ibcperu.org/doc/isis/10621.pdf. Consultado marzo de 2011.

46 Artículo 51 de la Ley 27867, Ley orgánica de gobiernos regionales.



► Recolector de café en la zona de la selva alta, entre las provincias de Jaén y San Ignacio, Cajamarca. Los principales mercados de destino del café peruano son los países de la Unión Europea, Estados Unidos y Japón.



► Miembros de la Comunidad Campesina de Pacchanta durante cosecha de papas en el distrito de Ocongate, provincia de Quispikanchi, Cusco. Se estima que cada peruano consume alrededor de 80 kilos de papa al año.

3.3. ¿CUÁLES SON LAS POLÍTICAS EN RELACIÓN CON LA ORGANIZACIÓN COMUNAL?

En el imaginario productivista anteriormente descrito, la sierra y la selva son espacios que se deben volver a colonizar para ser integrados en un mercado globalizado y dirigido a la exportación; en este escenario de intervención rural no existen actores. Las comunidades no interesan, son invisibles, no se las considera como agentes partícipes de esta fantasía modernizadora (Trivelli y otros, 2009:67). Por el contrario, se promueve la creación de organizaciones asociativas paralelas que sean más capaces de responder a este nuevo desarrollo agrario globalizado.

Desde la perspectiva liberal, la situación de protección existente sobre la propiedad comunal sitúa a las comunidades en una especie de apartheid, que impide las transacciones económicas y evita la constitución plena de relaciones mercantiles en el campo. El campesino comunero es incapaz para contratar por estar subordinado a las decisiones de la comunidad, su condición es la de usufructuario, no la de propietario, lo que impide considerarlo en las actividades económicas. En este discurso, las comunidades son una rémora, son apropiadores incompetentes en el manejo de los recursos y, por ello, inexistentes en los procesos modernizadores del agro nacional.

Esta definición de la política agrícola que algunos expertos califican de «urbana» y lejana en el entendimiento de la realidad rural no deja de ser preocupante, no solo por el número de comunidades existentes en el país, sino también por su importancia poblacional y territorial. Las comunidades son un espacio político, cultural, económico y social. En el ámbito andino amazónico siguen siendo las instituciones rurales más sólidas⁴⁷. Las comunidades son instituciones políticas en tanto funcionan como instancias de organización, regulación y solución de conflictos entre sus miembros; de representatividad en las relaciones externas y de defensa de la integridad de su territorio frente a terceros. Al mismo tiempo, estas desempeñan un papel central en el ordenamiento del acceso a los recursos naturales colectivos y un papel importante en el desarrollo del ámbito rural⁴⁸. Precisamente, esta base comunal ha permitido el uso sostenible de los recursos y la riqueza en diversidad agrícola que abunda en la geografía nacional. En ellas descansa la seguridad alimentaria del país.

La organización colectiva de mano de obra, de conocimientos y tecnologías, que es la comunidad, tiene la eficiencia propia de toda acción colectiva: economías de escala; reducción de costes de transacción; respuesta a los fallos del mercado, con el fin de contrarrestar la insuficiencia de información; seguro social frente a riesgos económicos y climáticos, entre otros. Sin embargo, no son consideradas como agentes de cambio en los planes para «fomentar la competitividad, la reconversión y la modernización del sector agrario»⁴⁹.

Su falta de reconocimiento, como socios por parte del Estado, se plasma en el Decreto Legislativo 1020 de 2008, que establece un régimen crediticio para el agro únicamente reservado a las «unidades productivas sostenibles», que serán aquellas conformadas por campesinos con títulos individuales. Las comunidades son ignoradas en la

47 Por ejemplo, en el estudio realizado por Grade (2007) para el Programa Aliados de desarrollo territorial en seis departamentos pertenecientes a la sierra central del Perú, que coinciden por su gran importancia en términos de conservación de agrobiodiversidad, se destacan los bajos niveles de asociatividad de los agricultores, siendo únicamente las comunidades campesinas y los grupos vecinales las únicas formas de participación social. No existe mayor participación con fines productivos que la de las comunidades campesinas. Las otras formas de asociación existentes vienen motivadas por las políticas asistencialistas del Estado (desayuno escolar, vaso de leche, etcétera).

48 Como indica Burneo de la Rocha (2007), las comunidades cumplen un papel importante en la modernización de las áreas rurales. A pesar de sus limitaciones, los comuneros han construido con sus recursos e iniciativa más escuelas y kilómetros de caminos rurales que la inversión pública.

49 Artículo 1 del Decreto Legislativo 1020, decreto legislativo para la promoción de la organización de los productores agrarios y la consolidación de la propiedad rural para el crédito agrario.

norma. Con este fin, se fomenta que los campesinos adquieran la propiedad de sus vecinos⁵⁰, lo que para algunos expertos⁵¹ puede insertar una cuña que empuje al quiebre de las relaciones comunales. Finalmente, ya no se habla de campesinos sino de «pequeños productores agrarios».

Así —según la referida norma—, para poder acceder a cualquier crédito de empresas del sistema financiero nacional o persona jurídica se requiere que se constituyan «entidades asociativas agrarias», que son las únicas que van a tener derecho al crédito para asistencia técnica, infraestructura y equipamiento. Con el fin de conseguir esta nueva asociatividad se incluyen dentro del Programa de Compensaciones para la Competitividad, que fue regulado mediante Decreto Legislativo 1077, del 28 de junio de 2008 (en el marco de ejecución del Acuerdo de Promoción Comercial-TLC Perú-Estados Unidos)⁵².

La reconversión del agro, entonces, debería implicar el derrumbe de las instituciones comunitarias, por entender que las comunidades no pueden proceder a la asimilación tecnológica que se requiere. Así, al tratamiento de la propiedad comunal como de segunda categoría, se le suma el de la consideración de la institución comunal como una forma de organización subsidiaria de las nuevas formas asociativas que surgen en el ámbito rural y urbano (centros poblados, las organizaciones de base y asociaciones con fines productivos, asentamientos humanos, etcétera). Paralelamente los conocimientos tradicionales de las comunidades sobre los sistemas de producción agropecuarios tampoco reciben ningún tipo de reconocimiento y articulación. El sistema productivo andino de rotación y descanso, con el fin de garantizar la recuperación de los suelos y las sucesivas campañas productivas, se ubica en el ámbito legal del abandono de tierras.

Las comunidades campesinas y nativas también son un obstáculo por condicionar constantemente los proyectos de actividades extractivas de hidrocarburos y minería. En este ámbito, cabe manifestar que, de acuerdo con el marco normativo vigente, las comunidades campesinas constituyen las únicas dueñas de sus tierras. Las comunidades son las que figuran como propietarias, los comuneros también lo son, pero en tanto que miembros de la comunidad, actuando conjuntamente, no son propietarios de forma individual. Asimismo, la legislación prevé mecanismos para la toma de decisiones en la comunidad en relación con la adopción de acuerdos sobre la venta o disposición de las tierras comunales. El elemento crítico radicará en la fortaleza de la organización comunal a la hora de enfrentar, en la práctica, las presiones externas del Poder Ejecutivo y de los inversores privados.

En este sentido, serán aquellas organizaciones cuyo tejido social esté más cohesionado las que podrán decidir con mayor autonomía lo que resulta más conveniente para sus intereses colectivos. No obstante, con las transformaciones que está viviendo el ámbito rural, es inevitable la apertura de nuevos espacios de poder y de intereses difíciles de conciliar, como puede ser el caso de los líderes y directivos de algunas comunidades que, al amparo de su propia esfera de poder e interés (son corrompidos o captados por intereses privados), terminan enfrentándose a las propias comunidades a las que representan. Al respecto, no se han creado instancias que fomenten la negociación en las comunidades, lo que ha motivado situaciones de gran conflicto.

50 Con este propósito se crea un «Fondo de apoyo a la consolidación de la propiedad rural» para «otorgar financiamiento al pequeño productor agrario, incluidos los pequeños productores agrarios asociados, para que adquieran propiedades colindantes a fin de conformar unidades productivas sostenibles» (Artículo 12.1.a del Decreto Legislativo 1020).

51 Esta es la posición, por ejemplo, de Laureano del Castillo Pinto (Cepes) expuesta en el XI Convención Nacional del Agro Peruano (Conveagro) 2008. «Política agraria y seguridad alimentaria: retos para crecer». 14 de noviembre de 2008.

52 En su artículo 3 se establece: «son beneficiarios del Programa de Compensaciones para la Competitividad los medianos y pequeños productores agrarios de todo el país que desarrollan sus actividades en unidades productivas sostenibles, pudiendo abarcar todo tipo de producto generado por la actividad agraria o pecuaria, entre ellos algodón, maíz amarillo duro y trigo. Para efectos de asociarse, los productores agrarios podrán utilizar una entidad asociativa agraria, según establece el Decreto Legislativo 1020».

En este contexto, la posición oficial del poder Ejecutivo ha sido flexibilizar los controles sociales que condicionan la actividad extractiva e iniciar un proceso de deslegitimación de las comunidades, al negarles los derechos de consulta y participación efectiva. Frente a ello, las comunidades han invocado el derecho a consulta libre, previa e informada, en relación con las actividades extractivas que se realicen en sus territorios. Para ello se han amparado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, del que el Perú es parte desde el 2 de febrero de 1995. Sin embargo, este instrumento internacional ha dado pasos iniciales para ser reconocido y aceptado por diversos sectores⁵³, siendo uno de ellos el Sector Ambiente en lo que respecta a procesos de establecimiento y categorización de áreas naturales protegidas⁵⁴. En ese sentido hay que recordar que la Ley de consulta previa a los pueblos indígenas u originarios fue aprobada por el Congreso de la República el 19 de mayo de 2010, sin embargo fue objeto de observaciones por parte del poder Ejecutivo^{55/56}, y como consecuencia no fue promulgada. Recientemente mediante Ley No. 29785, se aprobó la Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Entre las observaciones formuladas en el gobierno del Presidente Alan García, se manifestó el deseo del Poder Ejecutivo de limitar el derecho de consulta de los pueblos indígenas en relación únicamente con los proyectos que se desarrollen exclusivamente en las tierras indígenas que estén tituladas. Frente a esta posición gubernamental, y siguiendo lo previsto en el propio Convenio 169, las comunidades deberían ser consultadas en todas aquellas medidas administrativas o legislativas que pudieran afectarlas directamente, incluso cuando afectan tierras o territorios indígenas que tradicionalmente ocupan o utilizan, independientemente de que estos estén titulados o no⁵⁷. De la misma manera, las observaciones el Poder Ejecutivo⁵⁸ se oponían a la inclusión de la comunidad campesina andina y costeña en la definición de pueblos indígenas, con lo que contradice lo establecido en los artículos 89 y 149 de la Constitución de 1993.

En la práctica, es común la negativa a realizar procesos de consulta libre, previa e informada a las comunidades; a lo sumo, se han desarrollado «talleres informativos». A modo de ejemplo, en Cusco y Puno se otorgaron 293 concesiones mineras sobre territorio de las comunidades en 2010 sin notificar ni informar a las comunidades; en este caso, el Instituto Geológico Minero y Metalúrgico (Ingemmet) reconoce no haber realizado el proceso de consulta, alegando que solo corresponde esta cuando la concesión ya se ha otorgado y tiene lugar la fase de exploración o explotación: con ello se omite el deber de realizar la consulta con carácter «previo» a la toma de decisiones sobre la ejecución de las actividades⁵⁹.

53 A pesar de que el Tribunal Constitucional declara la obligatoriedad del derecho de consulta y su carácter vinculante para todos los poderes del Estado, según los principios elaborados en Sentencia 0022-2009-PI/TC.

54 La Ley y el Reglamento de Áreas Naturales Protegidas han desarrollado el Convenio 169 en base a los principios del procedimiento de consulta, ver, Ipenza Peralta, César A. en Derecho de Consulta y Conservación - Mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas en la toma de decisión.

55 Contenidas en el Oficio 142-2010-DP/SCM. A este respecto, consultar también Coronado, H., Ortega, M. e I. Vega (2009). Análisis de las observaciones del poder Ejecutivo sobre la ley de consulta previa aprobada por el Congreso de la República el 19 de mayo de 2010. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAAP). Junio de 2010.

56 Demarcándose de esta posición del Gobierno nacional, el gobierno regional del departamento de Junín ha emitido la Ordenanza Regional 108-2011-GRI/CR (5 de marzo de 2011), en que se expresa la voluntad política de cumplir los derechos de los pueblos indígenas reconocidos en el Convenio 169 de la OIT. Entre ellos, la ordenanza se centra en los de consulta previa; el derecho a compartir beneficios que reporten la explotación de recursos naturales y el derecho a participar en la administración y conservación de los recursos naturales explotados. En esta misma línea de compartir beneficios con las comunidades, hay que tener en cuenta que los decretos de urgencia O28-2006 y O26-2010 ya preveían que el 5 por ciento del canon petrolero que reciben los gobiernos regionales y locales se deba invertir a favor de comunidades campesinas y nativas ubicadas en las zonas de explotación y, también, que destinaran el 10 por ciento y 5 por ciento de los fondos que les son asignados por concepto de canon y sobrecanon petroleros. Estas medidas no se contemplan para las actividades mineras. Consultar: Gobierno Regional de Junín exige a empresas privadas compartir beneficios con pueblos indígenas. Juan Carlos Ruiz Molleda. 10 de marzo de 2011. Accesible en: www.justiciaviva.org.pe Consultado marzo 2011.

57 OIT-CEACR. Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones Referencia: ILC.100/III/1A. 16 de febrero de 2011. Accesible en: www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/lang-es/docName--WCMS_151559/index.htm. Consultado marzo de 2011.

58 Observación número 6.

59 Consultar: Ingemmet reconoce que entrega concesiones sin consulta, incumpliendo el Convenio 169 y la jurisprudencia vinculante del TC. Juan Carlos Ruiz Molleda. 18 de noviembre de 2010. Accesible en: www.justiciaviva.org.pe. Consultado marzo de 2011.

La reciente aprobación de la Ley No. 29785, Ley de Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de fecha 07 de septiembre del 2011, la cual tiene como objeto desarrollar el contenido, principios y procedimiento del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios respecto a las medidas legislativas o administrativas que les afecten directamente, existe un enorme reto a fin de que cuente con un reglamento y lineamientos para que todos los sectores del Estado peruano puedan desarrollar mecanismos de consulta y participación efectiva, donde los pueblos indígenas, y las comunidades nativas y campesinas ejerzan plenamente este derecho fundamental.

Finalmente es pertinente afirmar que esta Ley, no va a solucionar por sí misma la conflictividad social, el clima de enfrentamiento, y de violencia que surja ante cualquier iniciativa de inversión que afecte los recursos naturales de las comunidades y su capacidad negociadora, si es que no viene acompañada de medidas paralelas que hagan posible su implementación en la práctica, como el dotar de suficiente capacidad a la autoridad responsable dentro del Ministerio de Cultura, o el generar procesos de confianza con las poblaciones, y evidenciar y hacerlos verdaderos actores de los procesos de consulta y desarrollo.



IV

IMPACTO DE LAS POLÍTICAS EN LA CONSERVACIÓN DE LA AGROBIODIVERSIDAD

El uso y la conservación de la agrobiodiversidad relatan la presencia de ecosistemas complejos donde abundan las especies endémicas, la variabilidad de cultivos nativos y las poblaciones silvestres emparentadas. La agrobiodiversidad se articula en una arquitectura de sistemas de conocimiento, prácticas y tecnologías; en las redes sociales de confianza e intercambio de semilla y en la identidad cultural y cosmovisión de las comunidades.

Esta es la geografía de los procesos de conservación *in situ*, cuya trascendencia es global por responder a la necesidad de recursos genéticos de importancia para la agricultura y la alimentación humana en el mundo. La diversidad agrícola representa el sistema inmunológico frente al continuo cambio de condiciones climáticas y de necesidades y, por ello, es materia prima básica para el mejoramiento agrícola futuro. A nivel local, esta diversidad es el capital natural crítico, el seguro que el agricultor dispone frente a una multiplicidad de vulnerabilidades de carácter ecológico y económico, y primer eslabón de la cadena alimentaria de muchas comunidades locales (Lapeña, 2007).

Existe un vínculo claro entre la existencia de comunidades campesinas y nativas y la conservación de la agrobiodiversidad. Tanto la diversificación de cultivos como el tejido social en el que esta se ampara, el de las comunidades campesinas y nativas, son sistemas de seguros, mecanismos con los que cuenta el agricultor para controlar los riesgos a los que tiene que enfrentarse. La diversidad agrícola otorga seguridad ante la diversidad de riesgos comunes a la agricultura andino-amazónica y es importante para la participación de los campesinos en los mercados. Por su parte, la comunidad es el seguro social con el que cuenta el agricultor ante esos riesgos y se manifiesta como un mecanismo eficiente contra la carencia de información y de ayuda por el Estado y frente a las fallas del mercado. Este entramado social, que asigna el uso de los recursos naturales, establece sistemas de confianza, intercambio y reciprocidad, es favorable al desarrollo de la conservación *in situ*. Es, precisamente, en zonas donde predomina la organización comunal de la tierra, donde prima una mayor diversidad de cultivos y variabilidad genética.

También se produce una alta correlación entre el catálogo de cultivos nativos y el índice de identidad cultural y de arraigo que existe en las comunidades. Este sentido de pertenencia es reflejo de una serie de valores, visiones, conocimientos y expresiones; aspectos subjetivos todos ellos fundamentales para construir una identidad colectiva. Las comunidades campesinas y nativas están unidas a los conceptos de descendencia directa de las poblaciones originarias; estilos de vida, vínculos espirituales e históricos con el territorio que ocupan; instituciones sociales y costumbres propias; patrones culturales y modo de vida distintivos.

En este contexto, la tierra significa algo más que un simple recurso. La identificación de los comuneros con su comunidad se encuentra en el vínculo con el territorio que esta ocupa. Es decir, la noción de comunidad y territorio es de unidad. La cohesión interna de la comunidad dependerá de la existencia de un territorio comunal. Al mismo tiempo, frente al exterior, las comunidades tienen que poseer un territorio común para ser consideradas como tales por el Estado (Burneo de la Rocha, 2007).

En el Perú, las únicas organizaciones que poseen tierras de propiedad y uso colectivo son las comunidades campesinas y nativas. Las comunidades son, también, las principales formas de participación social con fines productivos en el ámbito rural. Las comunidades sirven para controlar el uso de los recursos ante una situación de gran complejidad geográfica y se constituyen en instituciones políticas al ostentar la representación de los comuneros en las relaciones con otros actores.

En las tierras comunales se desarrollan los *hotspots* de diversidad de cultivos nativos, los *laymis*, los campos de ensayo comunales y los parientes silvestres. La comunidad maneja el «entorno mayor», el territorio alrededor de las chacras, las zonas de pastos naturales, las áreas forestales, las zonas de montaña que alojan la biodiversidad

de la que dependen los sistemas productivos de las parcelas familiares (y que significan al Perú como centro de origen de una gran diversidad agrícola a escala mundial). La comunidad constituye el ámbito en que se desarrollan los bancos comunales de semillas, los sistemas comunales de producción de semilla, las ferias de semillas, las festividades y las tradiciones que amparan el intercambio y las relaciones de ayuda mutua. La comunidad es, igualmente, el espacio donde se generan y desarrollan los conocimientos colectivos, las técnicas, prácticas y tecnologías asociadas a la diversidad agrícola. Como corolario, las familias conservacionistas se alimentan de este «paraguas colectivo» que les proporciona la diversidad de recursos genéticos y tecnologías que recrean después en sus propias parcelas. En la medida en que estos sistemas sociales sean más abiertos, dinámicos e integrados, la población rural tendrá una mayor capacidad para cubrir sus necesidades de una mayor diversidad de semilla y de una semilla de mejor calidad.

Los derechos de propiedad afectan el acceso de las comunidades a estos recursos genéticos, al influir las estructuras tradicionales que han mantenido durante generaciones la diversidad agrícola y al condicionar los márgenes en que esta acción colectiva es posible. Así, la seguridad en la tenencia de la tierra y la formalización de las comunidades y de la propiedad comunal favorecen una mayor dedicación del campesino y una mayor inversión en el largo plazo, lo que puede redundar en beneficio de la agrobiodiversidad. El agricultor invierte en la diversidad genética con vistas al largo plazo, porque sus resultados son fruto de un proceso de trabajo intensivo y continuado de recreación y experimentación. La diversidad es utilizada como una herramienta para mejorar la productividad de la tierra y la sostenibilidad, pero ello implica que, para ser rentable y cubrir las expectativas de la inversión, los derechos de tenencia de la tierra deben ser de largo alcance⁶⁰.

Al mismo tiempo, el dotar de estabilidad jurídica a estos sistemas productivos basados en la utilización extensiva del territorio, el uso temporal de los cultivos, los descansos y la rotación de las tierras es favorable a la reproducción cultural de las comunidades, la fertilidad de los suelos y a una menor degradación de los ecosistemas y, con ello, a la preservación de la diversidad agrícola que se cultiva en ellos. Al contar con mejores tierras de cultivo, se evita ampliar la frontera agrícola hacia el «entorno mayor», como son las zonas de pastizales o forestales, respetando los servicios que estos ecosistemas prestan.

Los agricultores y las mismas comunidades son, en definitiva, los árbitros que deciden cuál es el germoplasma que se adoptará. La diversidad es el resultado del ejercicio de esa autonomía, donde las variedades seleccionadas son objeto de evaluación constante, en permanente contraste con los criterios, objetivos y preferencias personales y comunales. En este sentido, el dotar de legitimidad a las normas consuetudinarias de gerencia es importante, a efectos de asegurar el control comunal de sus procesos de producción y garantizar la seguridad alimentaria de las poblaciones.

De lo expuesto, concluimos que el entorno en el que se desarrolla la diversidad agrícola es el de las redes sociales de intercambio; la seguridad en la tenencia de la tierra y la autonomía en la toma de decisiones sobre el proceso productivo. También que el acceso a la diversidad agrícola es el activo con el que cuentan las familias como manera de garantizar sus medios de vida y de acceder a los mercados locales y regionales. Este activo depende estrechamente de otros, como son la tierra, el agua, el capital humano y las comunidades, como organizaciones donde tiene lugar con carácter preferente el intercambio de la diversidad de semillas entre los campesinos del Perú.

Por ello, si bien concurren diversos factores que contribuyen a la pérdida de diversidad genética, como pueden ser los demográficos o los tecnológicos, entre otros, los aspectos políticos e institucionales vinculados a los derechos

⁶⁰ En este sentido, consultar: Morales, M., Naughton-Treves, L., y Suárez, L. (editores). 2010. Seguridad en la tenencia de la tierra e incentivos para la conservación de bosques. Ecolex. Quito, Ecuador.

de propiedad sobre recursos básicos, como son el agua y la tierra, y los relativos a la organización comunal, también tienen repercusiones de importancia para conservar la diversidad agrícola a futuro.

Las medidas desarrolladas por los sucesivos gobiernos desde la década de 1990 han aportado a la débil gobernabilidad de la propiedad comunal y a mermar la legitimidad de la organización comunal. En el presente, el paradigma predominante sigue siendo desfavorable a la conservación *in situ*. Su punto de partida es la consideración del campesino o comunero como ineficiente, inmóvil, primitivo, y no como un partícipe activo en el mercado, que busque generar riqueza e incrementa el bienestar. Por su parte, la comunidad no tiene un rol en el desarrollo económico rural; las restricciones comunales son un impedimento para la innovación tecnológica y son un lastre para la libre disponibilidad en los mercados de tierras, que es la única vía para garantizar el «uso óptimo» de los recursos.

Desde esta imagen estática y reduccionista, la dirección ha sido buscar una mayor fluidez en los mercados mediante lo que se ha calificado como la «descampesinización» del medio rural, la promoción de grandes proyectos agrícolas, la parcelación y privatización de las tierras comunales y de los recursos naturales, el cambio en el uso de la tierra y la desestructuración de las comunidades.

Las comunidades ocupan el último escalón en el nuevo escenario económico y político; a cambio, se busca su reemplazo por nuevas formas de organización social en las que predomina el individualismo. Se procura un nuevo orden social lejano al intercambio y la reciprocidad y un nuevo concepto de agricultor, como consumidor individual, como entidad aislada. La sustitución de redes sociales por pequeñas fortalezas o islas puede concluir en una pérdida de posicionamiento del pequeño agricultor, su perpetuación en los márgenes de la economía, su desplazamiento hacia las zonas urbanas y, finalmente, en la desaparición de estos reductos de conocimiento tradicional y de diversidad agrícola.

El cambio de rol del campesino, de generador de tecnología a mero consumidor de los productos proporcionados por el mercado, puede ser determinante en el futuro de la agrobiodiversidad. La interferencia del Estado en la autonomía de las comunidades puede causar, a su vez, el deterioro de la capacidad innovadora de las unidades familiares, ya que esto les supone un aumento de los costes de transacción vinculados al mantenimiento de la diversidad agrícola, que antes se evitaban con la existencia de espacios de intercambio y de bienes comunales.

De igual forma, el problema de la debilidad de la propiedad de la tierra es un factor político: las reglas de juego del Estado sancionan una diferente legitimidad, en general, en favor de los actores que participan con mayor poder en el mercado de tierras (i.e. empresas extractivas). Este panorama coloca a las comunidades en una situación de desbalance que no es corregida ni se ve acompañada de otro tipo de políticas que contrarresten los impactos, o, al menos, aseguren que las transacciones se realicen en condiciones de equidad. En este escenario, los derechos consuetudinarios y la propiedad comunal son arrasados por la declaración de derechos de propiedad privada, en perjuicio de aquellos con menor seguridad jurídica y mayor debilidad en el balance de poderes.

Esta deslegitimización de lo comunal, fomentada desde las instancias públicas, ha magnificado la complejidad del «paquete de derechos» que existe sobre la propiedad comunal y ha profundizado el conflicto social: la misma definición de lo que es territorio comunal se convierte en un lugar de conflicto, con claras repercusiones, además, para preservar la diversidad agrícola.

La incertidumbre acompaña a los sistemas tradicionales productivos en los que se asienta la diversidad agrícola. Estos se subordinan a otras actividades económicas con las que concurren en los mismos espacios geográficos y que oficialmente se consideran prioritarias. Además, con frecuencia, estos sistemas están basados en la utilización extensiva del territorio, en la rotación y los descansos de las tierras. El desconocer estos sistemas, o considerar que

equivalen al abandono de la tierra, implica privar a las comunidades de la estabilidad jurídica de sus derechos de propiedad, con el consiguiente recorte de su territorio ancestral y pérdida de diversidad.

En los centros de origen como el Perú, la interacción que se da entre la biodiversidad en general y los sistemas agrícolas es de máxima importancia: en los espacios comunales se desarrollan los parientes silvestres que son la fuente de la riqueza genética existente en la agricultura. De ahí que la privatización de las áreas que anteriormente eran comunales puede afectar a la reducción del germoplasma disponible; a la posibilidad de acceder a una amplia variedad de semillas y a la pérdida de conocimiento sobre el valor de las especies, al desaparecer las tradiciones de manejo, los usos y los conocimientos asociados a ellas. La parcelación del «entorno mayor» puede resultar en una pérdida del reconocimiento de las especies y de las tradiciones asociadas a los parientes silvestres que crecen en las áreas comunales. Así, si con motivo de su privatización se excluye el acceso, es muy probable que desaparezcan la tradición, el uso y la especie (Eyzaguirre y Dennis, 2003).

Las políticas sobre la propiedad comunal pueden afectar a la gestión comunal del territorio, donde las actividades individuales se articulan en aras de un interés compartido. En la medida en que esta cultura se vea cada vez más marginada, mayor será la pérdida del conocimiento científico local, de la capacidad de innovación de las comunidades y de su sabiduría sobre la gestión de los ecosistemas. Cuanto mayor sea la pérdida de conocimiento tradicional, mayor será la erosión de la diversidad genética.

A escala global se insiste en la necesidad de contar con sistemas agroecológicos variados que propicien una producción de nutrientes más diversificada, de forma que se atienda adecuadamente a la seguridad alimentaria de las poblaciones (De Shutter, 2010b; Frison y otros, 2011). Sin embargo, las reglas del juego imperantes en el Perú omiten la función social de la propiedad y propician las desigualdades productivas, la concentración de tierras, el destino de ellas a la producción de biocombustibles, la migración del campesinado a las ciudades y la inseguridad alimentaria. En consecuencia, se consolidan la pobreza rural, la desnutrición infantil y el desbalance nutricional predominante en el país, que se concentra en el arroz y el trigo como fuentes básicas y mayoritarias de energía y proteína de la población peruana. Adicionalmente, el entorno jurídico y político actual promueve el desplazamiento de la institucionalidad propia de la agrobiodiversidad y, como resultado, la pérdida de los sistemas productivos que son el origen de la riqueza nutricional de la gran diversidad de cultivos nativos originarios del Perú.

BIBLIOGRAFÍA

Anaya, S. J. (2009) Relator Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas. *Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú*. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos.

Ames, P. (2010) “Desigualdad y territorio en el Perú: una geografía jerarquizada”. *Revista Argumentos*. Año 4. No. 1. Marzo 2010. IEP.

Burneo de la Rocha, Z. (2007). *La propiedad colectiva de la tierra y las comunidades campesinas del Perú*. CEPES. www.observatoriotierras.info/node/1806

Burneo, M. L. y A. Chaparro (2009). *Dinámicas de transferencias y cambios en los usos y valoraciones de la tierra en un contexto de expansión minera: el caso de la comunidad campesina de Michiquillay*. ILC - CISEPA - CEPES. Lima, Perú. www.ibcperu.org/doc/isis/12898.pdf

Baldovino, S. (2007). *Iniciativas legislativas en titulación de predios rurales de comunidades campesinas y comunidades nativas*. Documento de trabajo. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, Perú.

Baldovino, S. (2008). *Análisis del Decreto Legislativo 1015*. Documento de trabajo. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima, Perú.

Baldovino, S. Caillaux, J. Capella, J.L., Monteferrri, B., Pulgar-Vidal, M. y M. Sandoval (2009). “Hacia la construcción de una nueva visión de la Amazonia”. *Revista Argumentos*. Año 3. No. 3. Julio 2009. IEP. www.revistargumentos.org.pe/index.php?fp_verpub=true&idpub=189

Castillo, P. (2009). *El derecho a la tierra y los acuerdos internacionales. El caso del Perú*. CEPES- International Land Coalition.

Castillo, P. (2010). *Límites a la propiedad de la tierra: antecedentes legales*. CEPES. Lima, Perú.

CEPES, Centro Peruano de Estudios Sociales (2005). “Legislación de comunidades campesinas y nativas”. *Informativo Legal Agrario*. Número 21. Segunda época. CEPES. Lima, Perú.

CEPES, Centro Peruano de Estudios Sociales (2008). “El agro peruano y los decretos legislativos”. *Informativo Legal Agrario*. Número 24. Segunda época. CEPES. Lima, Perú.

CEPES, Centro Peruano de Estudios Sociales (2010). "Legislación sobre la tierra agrícola". *Informativo Legal Agrario*. Número 25. Segunda época. Lima, Perú. CEPES. Lima, Perú.

CEPLAN, Centro de Planeamiento Estratégico. Presidencia del Consejo de Ministros (2010). *Plan Perú 2021. Plan estratégico de desarrollo nacional. Proyecto para la discusión*. Centro de Planeamiento Estratégico. Lima, Perú.

Collado-Panduro, L., Chavez-Servia, J. L., Riesgo, A., y R. Soto (2004). "Community systems of seed supply and storage in the Central Amazon of Peru". En: Jarvis, D.I., Sevilla-Panizo, R., Chavez-Servia y T. Hodgkin (Eds.). (2004). *Seed systems and crop genetic diversity on-farm*. Proceedings of a workshop, 16-20 Setiembre 2003, Pucallpa, Perú.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2010). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales: normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. Organización de Estados Americanos.

Cruz, A., Velásquez, D. y J. Torres (2006). "Campesinos conservadores de la agrobiodiversidad y su incidencia política". En: *LEISA. Revista de Agroecología*. Abril 2006. pags. 29-32.

Chávez-Servia, J. L. y R. Sevilla-Panizo (Eds.). (2006). Seminario: *Fundamentos genéticos y socioeconómicos para analizar la agrobiodiversidad en la región de Ucayali*, 16 de enero de 2003, Pucallpa, Perú. Bioversity International, Cali, Colombia.

De Echave, J., Palacios, M. y R. Hoetner (2009). (Coordinadores). *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Programa Democracia y Transformación Global, Confederación Nacional de Comunidades Peruanas Afectadas por la Minería (CONACAMI), CooperAcción, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

De Haan, S. (2009). *Potato diversity at height: multiple dimensions of farmer-driven in situ conservation in the Andes*. Universidad de Wageningen. Wageningen, Holanda.

Dennis, E., Ilyasov, J., Van Dusen, E., Treshkin, S. Lee, M. y P. Eyzaguirre (2004). *The role of local institutions in the conservation of plant genetic diversity*. IFPRI. University of California at Berkeley.

Department of Economic and Social Affairs - Secretariat of the United Nations. (2009). *State of the world's indigenous peoples*. ST/ESA/328. United Nations, Nueva York, Estados Unidos de América.

De Schutter, O. (2010a). Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. *El derecho a la alimentación y la tenencia de la tierra*. (A/65/281). 11 de agosto de 2010. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de América. www2.ohchr.org/english/issues/food/annual.htm

De Schutter, O. (2010b). Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación. La agroecología y el derecho a la alimentación (A/HRC/16/49). 20 de diciembre 2010. Naciones Unidas. Nueva York, Estados Unidos de América. www2.ohchr.org/english/issues/food/docs/A-HRC-16-49_sp.pdf

Diez, A. (2003). "Interculturalidad y comunidades: propiedad colectiva y propiedad individual". *Debate Agrario*. No. 36. Centro Peruano de Estudios Sociales. Lima, Perú.

-
- Durand, F. (2010). "Un Estado en retirada. El nuevo mapa del poder económico en el Perú". En: OXFAM (2010) *Informe Perú 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*. Lima, Perú.
-
- Eguren, F. (2010). *Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú*. CEPES. www.ruralfinance.org/fileadmin/templates/rflc/documents/1248203802936_O1__eguren_peru.pdf
-
- Eguren, F., del Castillo, L. y Z. Burneo (2009). "Los derechos de propiedad sobre la tierra en las comunidades campesinas". En: *Economía y Sociedad*. 71, pp. 29-38. CIES.
-
- Escobedo, J. (2010). *La tierra, ¿mercancía o valor social?*. CEPES. 12 agosto 2010. www.observatoriotierras.info/node/3760
-
- Eyzaguirre, P., McCarthy, N., Di Gregorio, M. Y E. Denis (2004). "Property rights, collective action and plant genetic resources". En: Meizen – Dick, R. Di Gregorio, M. (Eds.). *Collective action and property rights for sustainable development*. CAPRI –IFPRI.
-
- Eyzaguirre, P. y E. Dennis (2003). *The impacts of collective action and property rights on plant genetic resources*. IPGRI.
-
- FIDA-Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (2011). *Informe sobre la Pobreza Rural 2011. Nuevas realidades, nuevos desafíos, nuevas oportunidades para la generación del mañana*. FIDA. Roma, Italia.
-
- Finer, M. y M. Orta-Martínez (2010). "A second hydrocarbon boom threatens the Peruvian Amazon: trends, projections, and policy implications". *Environmental Research Letters*. 5 (2010). Save America's Forests, Washington, DC, USA. Institut de Ciència i Tecnologia Ambiental, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra Barcelona, España.
-
- Forni, N. (2000). "Common property regimes: origins and implications of the theoretical debate". En *Land Reform*. 2000/2. pp. 29-39.
-
- Frison, E., Cherfas, J. y T. Hodgkin (2011). "Agricultural biodiversity is essential for a sustainable improvement in food and nutrition security". En: *Sustainability*. 2011, 3, 238-253. Bioersivity International, Marcaresse, Roma, Italia.
-
- García Pérez, A. (2007). "El síndrome del perro del hortelano". *El Comercio*. Lima, Perú. 28 de octubre 2007.
-
- GRADE (2007). *Estudio de línea de base de las poblaciones rurales a ser intervenidas por el programa de apoyo a las alianzas rurales productivas de la sierra. Informe Final*. 30 de diciembre, 2007. GRADE-IFPRI.
-
- Grupo ALLPA (2010). *Políticas públicas aplicadas a las comunidades campesinas, 2008-2009*. Informe de monitoreo. ALLPA. Comunidades y Desarrollo. SER.
-
- Ankersen, T. y T. Ruppert (2006). "Defending the polygon: the emerging human right to communal property". *Oklahoma Law Review*. No. 4. Volume 59.
-
- Hermann M, Amaya K, Latournerie L y L. Castiñeiras (Eds.). (2009). *¿Cómo conservan los agricultores sus semillas en el trópico húmedo de Cuba, México y Perú?. Experiencias de un proyecto de investigación en sistemas informales de semillas de chile, frijoles y maíz*. Bioersivity International, Roma, Italia.
-

Ipenza, C. (2012) *Derecho de Consulta y Conservación - Mecanismos de participación de los Pueblos Indígenas en la toma de decisión*. Documento de trabajo, Lima, Perú.

Kervyn, B. (1987). *La economía campesina en el Perú: teorías y políticas*. Documento presentado para el segundo Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA II). Ayacucho, Perú. Junio 1987. http://culturaandina.khipu.net/pdf/economia/la_economia_campesina_en_el_peru.pdf

Lapeña, I. (2007). *Semillas transgénicas en centros de origen y diversidad*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental- SPDA. Lima, Perú.

Lapeña, I. Sigüeñas, M., López Noriega, I. y M. Ramírez (2010). *Incentivos y desincentivos para la participación del Perú en el sistema multilateral del Tratado Internacional sobre Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura*. Bioversity International, Roma, Italia.

La Revista Agraria. *Nuestra cada vez más frágil seguridad alimentaria*. Año 9. No. 94. Abril 2008. CEPES.

La Revista Agraria. *La gran propiedad vuelve al campo*. Año 10. No. 107. Mayo 2009a. CEPES.

La Revista Agraria. *El espejismo de la asociatividad*. Año 10. No. 109. Julio 2009b. CEPES.

La Revista Agraria. Editorial: *El Estado y las muchas agriculturas del Perú*. Año 11. No. 116. Marzo 2010a. CEPES.

La Revista Agraria. Editorial: *¿A qué se dedican las tierras agrícolas en el Perú?*. Año 11. No. 117. Abril 2010b. CEPES.

La Revista Agraria. (2010) *Nuevos latifundios, viejos males*. Año 11.No. 119.

La Revista Agraria. (2011) *La multiplicación del minifundio*. Año 12. No. 126.

Palmer, D., Friccka, D. y B. Wehrmann (2009). *Hacia una mejor gobernanza de la tierra*. Documento de trabajo sobre la tenencia de la tierra II. FAO y Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.

Peña Jumpa, A (1998). "Justicia comunal en los Andes del Perú. El caso de Calahuyo". PUCP. *SEPIA X*.

Pérez, A. (2006). "Hacia la competitividad agropecuaria y la equidad rural". En: Giugale, M., Fretes, V., y Newman J.L. (Eds.). *La oportunidad de un país diferente: próspero, equitativo y gobernable*. Banco Mundial. Lima, Perú.

Pinto, V. (2009). "Reestructuración neoliberal del Estado peruano, industrias extractivas y derechos sobre el territorio". En: De Echave, J., Palacios, M. y R. Hoetner (2009) (Coordinadores). *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Programa Democracia y Transformación Global, Confederación Nacional de Comunidades Peruanas Afectadas por la Minería (CONACAMI), CooperAcción, Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, Perú.

Plata, W., Colque, G. y N. Calle (2003). *Visiones de desarrollo en comunidades aymaras. Tradición y modernidad en tiempos de globalización*. Fundación PIEB. La Paz, Bolivia.

Rosa, H., Kande, S. y E. Méndez (2003). *Compensación por servicios ambientales y comunidades rurales. Lecciones de las Américas y temas críticos para fortalecer estrategias comunitarias*. PRISMA (Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente).

Soto, R., Collado, L., y M. Ramírez (2007). *Las semillas del agricultor, garantía para la seguridad alimentaria: Revisión de políticas locales y alternativas de fortalecimiento*. IPGRI, CODESU, INIA.

Stolton, S., Maxted, N., Ford-Lloyd, B, Kell, S. y D. Nigel (2006). *Food stores: using protected areas to secure crop genetic diversity*. World Wild Fund for Nature WWF. The Argument for Protection Series. UK.

Stromberg, M., Pascual, U. y M. Bellon (2009). "Etnicidad, agrobiodiversidad y sistemas locales de semillas en el Amazonas central peruano". En: Hermann M, Amaya K, Latournerie L y L. Castiñeiras (Eds.). (2009). *¿Cómo conservan los agricultores sus semillas en el trópico húmedo de Cuba, México y Perú?. Experiencias de un proyecto de investigación en sistemas informales de semillas de chile, frijoles y maíz*. Bioersivity International, Roma, Italia.

Tapia, M. y A. Fries (2007). *Guía de Campo de los Cultivos Andinos*. FAO- ANPE, Lima.

Torres, J. y F. Parra (2009). *Parientes silvestres de plantas nativas cultivadas andinas (Perú): los sachas*. Coordinadora de Ciencia y Tecnología de los Andes (CCTA). Lima, Perú.

Trivelli, C., Escobal, J. y B. Revesz (2009). *Desarrollo rural en la sierra: aportes para el debate*. Lima, CIPCA, GRADE, IEP, CIES. Lima, Perú. 2009. www.grade.org.pe/download/pubs/libros/desarrollo.pdf

Trivelli, C. (2010). "Las caras de la pobreza. Los pobres siguen siendo los mismos y muchos". En: OXFAM (2010) *Informe Perú 2009-2010. Pobreza, desigualdad y desarrollo en el Perú*. Lima, Perú.

Vásquez, D. (2009). *Estrategias campesinas de conservación in situ de recursos genéticos en agroecosistemas andinos de la Sierra del Perú: Cajamarca y Huánuco*. Tesis para obtener el grado de Maestría en Ciencias (Biología) presentada ante la Universidad Nacional Autónoma de México.

World Bank (2007). *Environmental Sustainability: A Key To Poverty Reduction In Peru*. Country Environmental Analysis Volume 2: Full Report. Environmentally and Socially Sustainable Development Department. Latin America and the Caribbean Region, World Bank.
