



El proceso de concentración de la tierra en el Perú



Nuestra visión

El acceso seguro y equitativo a la tierra y su control reducen la pobreza y contribuyen a la identidad, la dignidad y la inclusión

Nuestra misión

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de organizaciones de la sociedad civil e intergubernamentales que trabajan juntas para promover el acceso seguro y equitativo a la tierra así como su control para las mujeres y hombres pobres a través de la incidencia, el diálogo, el intercambio de conocimientos y la formación de capacidades



El Cirad produce y transmite, conjuntamente con los países del Sur, nuevos conocimientos para acompañar su desarrollo agrícola y contribuir al debate sobre los grandes retos mundiales de la agronomía. El Cirad, organismo de investigación finalizada, establece su programación a partir de las necesidades del desarrollo, del terreno al laboratorio, de lo local a lo planetario.



El Centro Peruano de Estudios Sociales fue creado en 1976 como una institución especializada en el desarrollo rural, interesada en brindar su aporte profesional a las tareas de mejorar las condiciones de vida de los hombres y mujeres del campo del Perú, en la perspectiva de contribuir a forjar una sociedad más democrática y justa. Luego de más de dos décadas, el CEPES se mantiene fiel a sus objetivos iniciales.

CEPES busca la inclusión de pequeños agricultores y campesinos en los procesos de modernización y democratización, con un compromiso político amplio por un desarrollo democrático nacional, descentralizado y equitativo.

Ilustración de cubierta: © Aldo di Domenico 2011

Las opiniones expresadas en este informe son las de los autores y no representan necesariamente la posición oficial de la Coalición, ni de sus miembros y donantes

ISBN 978-92-95093-25-6

© 2011 Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

El proceso de concentración de la tierra en el Perú

Preparado por:

Zulema Burneo

Enero 2011

Reconocimientos

El proyecto de investigación de la Iniciativa Presiones Comerciales sobre la Tierra fue coordinado en la secretaría de la Coalición por Michael Taylor, con la asistencia de Andrea Fiorenza. Ward Anseeuw de CIRAD proporcionó asistencia técnica a todos los estudios y el proyecto tuvo como base in marco conceptual desarrollado por Michel Merlet y Clara Jamart de AGTER. Un gran número de miembros y socios de la Coalición, así como especialistas independientes, han contribuido a la investigación, análisis y documentación de este proyecto.

La Coalición desea agradecer a todos los siguientes donantes que a través de su soporte han permitido la realización de todas las investigaciones en el marco de la iniciativa sobre las Presiones Comerciales sobre la Tierra.



Canadian International
Development Agency

Agence canadienne de
développement international



Ministry of Foreign Affairs



Enabling poor rural people
to overcome poverty



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Agency for Development
and Cooperation SDC

Las opiniones expresadas en este documento no pueden considerarse opiniones oficiales de estos donantes. La Secretaria de la Coalición agradecería recibir copias de toda publicación que utilice esta publicación como fuente al correo electrónico info@landcoalition.org.

Prefacio

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra fue establecida por organizaciones de la sociedad civil y multilaterales que estaban convencidas de que el acceso seguro a la tierra y a los recursos naturales es un aspecto central para que las mujeres y hombres sean capaces de salir del hambre y la pobreza y se mantengan fuera.

En 2008, al mismo tiempo que la crisis de los precios de los alimentos elevaba al número de personas con hambre por encima de los mil millones, los miembros de la Coalición lanzaron un proyecto de investigación global para entender de mejor manera las implicancias de la creciente ola de inversiones internacionales de gran escala en tierras. Los productores de pequeña escala siempre han enfrentado competencia por la tierra de la que depende su subsistencia. Es evidente, sin embargo, que los cambios en la demanda de alimentos, energía y recursos naturales, junto a la liberalización de los regímenes comerciales, están determinando que la competencia por tierras sea crecientemente global y crecientemente desigual.

Empezando con un estudio sobre alcances realizado por el miembro de la Coalición, AGTER, el proyecto de investigación de Presiones Comerciales sobre la Tierra ha juntado a más de 30 socios, que incluyen desde ONG en regiones afectadas y cuyas perspectivas y voces son las más cercanas a los usuarios de la tierra afectados, hasta institutos de investigación internacionales cuya contribución proporciona un análisis global de temas clave seleccionados. El proceso de estudio permitió que organizaciones con poca experiencia previa en la realización de este tipo de proyectos de investigación participen en el estudio global y que sus voces sean escuchadas. El miembro de la Coalición, CIRAD, proporcionó asistencia para la planificación y la redacción de cada estudio.

La Coalición sostiene que, en una era de uso y gobernanza de la tierra crecientemente globalizados, es más importante que nunca que las voces e intereses de todos los actores interesados – y en particular los usuarios locales de la tierra – sean representados en la búsqueda de soluciones para lograr un acceso equitativo y seguro a la tierra.

Este informe es uno de los 28 que están siendo publicados como parte del estudio global. La lista completa de estudios, así como otra información sobre otras iniciativas de la Coalición relacionadas con Presiones Comerciales sobre la Tierra, está disponible para ser descargada del sitio de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en www.landcoalition.org/cplstudies.

Extiendo mis agradecimientos a todas las organizaciones que han sido parte de este proyecto de investigación único. Continuaremos trabajando para que haya oportunidades para que estos estudios, y las diversas perspectivas que representan, contribuyan a que se tomen decisiones informadas. Las implicancias de las opciones de uso de la tierra y los recursos naturales son extremas. En un mundo crecientemente polarizado y con limitaciones sobre los recursos, las decisiones tomadas hoy acerca de la tenencia y propiedad de la tierra moldearán las economías, sociedades y oportunidades de las generaciones futuras, y por ello deben ser consideradas cuidadosamente.

Madiodio Niasse

Director, Secretaría de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

Resumen

Reconocimientos
Prefacio
Abreviaciones
Resumen ejecutivo

Introducción	1
1 El camino hacia la concentración de la tierra	2
De la reforma agraria a la pequeña agricultura	2
La Constitución de 1993 y la declaración del liberalismo	5
El desenfreno legal de la última década	7
2 Situación actual de la concentración de la tierra	11
La concentración de la tierra para fines agrarios	12
La concentración de la tierra para la producción de biocombustibles	19
La concentración de la tierra para la explotación minera y de hidrocarburos	26
La concentración de la tierra para la explotación forestal	30
3 Tres casos de concentración de la tierra en la costa del Perú	33
Las zonas de estudio	33
De la reforma agraria a la pequeña agricultura	37
La tenencia de la tierra y la polarización de la propiedad	38
Los caminos hacia la concentración	45
Efectos del proceso de concentración	51
4 Reflexiones finales	58
Bibliografía	64
Anexos	66

Lista de gráficos, cuadros y recuadros

Gráficos

Gráfico 1. Perú: estimación de la concentración de la tierra por regiones, junio de 2009	12
Gráfico 2. Localización de las zonas de los estudios de caso	34
Gráfico 3. Valle de Ica: diez empresas agroexportadoras de mayor extensión	41

Cuadros

Cuadro 1. Perú: unidades agropecuarias y su superficie, 1994	4
Cuadro 2. Perú: principales proyectos de irrigación (hectáreas)	13
Cuadro 3. Proyecto Chavimochic: mayores compradores de lotes, 1994-2006	14
Cuadro 4. Piura e Ica: adquisición de tierras por compra, 2009	16
Cuadro 5. Perú: privatización de empresas azucareras agroindustriales, 1996-2009	18
Cuadro 6. Perú: proyectos de producción de caña de azúcar y piñón blanco para etanol en la costa	21
Cuadro 7. Perú: proyectos de producción de palma aceitera para biodiésel en la selva	26
Cuadro 8. Perú: empresas mineras transnacionales, 2000	27
Cuadro 9. Perú: áreas de concesión minera y niveles de pobreza por departamento (%)	27
Cuadro 10. Perú: concesiones de hidrocarburos, 2009	28
Cuadro 11. Perú: áreas de concesión forestal por departamento, 2008	30
Cuadro 12. Valle del Chira: características agrícolas	35
Cuadro 13. Valle de Motupe: características agrícolas	36
Cuadro 14. Valle de Ica: características agrícolas	36
Cuadro 15. Concentración de la tierra antes de la reforma agraria de 1969	37
Cuadro 16. Zonas de estudio: unidades agropecuarias según tamaño, por departamento, 1994	38
Cuadro 17. Valle del Chira: grandes propiedades	42
Cuadro 18. Valles del Chira y Motupe: unidades agrícolas menores a las 10 hectáreas	44

Recuadros

Recuadro 1: ¿Nueva ley de consulta previa a los pueblos indígenas?	10
Recuadro 2. Conflicto: El Grupo Romero, biocombustibles y deforestación	24
Recuadro 3. Entre la población nativa y la concesión: el caso de la comunidad indígena de Puerto Azul	32

Abreviaciones

AAA	Asociación de Agricultores con Agua del Subsuelo de Lambayeque
AFP	Administradora de Fondos de Pensiones / Administradoras de Fondos de Pensiones
AGRORURAL	Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural
ATDR	Administración Técnica del Distrito de Riego / Administraciones Técnicas de los Distritos de Riego
BCRP	Banco Central de Reserva del Perú
BHP	Broken Hill Proprietary
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAP	Cooperativa agraria de producción / cooperativas agrarias de producción
CAU	Cooperativa agraria de usuarios / cooperativas agrarias de usuarios
CENAGRO	Censo Nacional Agropecuario
CEPES	Centro Peruano de Estudios Sociales
CEPIBO	Central Piurana de Productores de Banano Orgánico
COFOPRI	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
COMISA	Corporación Miraflores s. A.
CONFIEP	Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
CRASVI	Comisión de Regantes con Agua del Subsuelo en el Valle de Ica
CRAV	Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda
D. L.	Decreto legislativo
DRA	Dirección Regional Agraria
DRASAM	Dirección Regional de Agricultura de San Martín
D. S.	Decreto supremo
EE. UU.	Estados Unidos de América
EFASAC	Empresa Forestal El Aguajal
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación / United Nations Food and Agriculture Organization
ha	hectárea / hectáreas
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
ILC	International Land Coalition
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática

INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
IOP	Institute of Physics
JNUDRP	Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú
km ²	kilómetro cuadrado / kilómetros cuadrados
m ²	metro cuadrado / metros cuadrados
MEM	Ministerio de Energía y Minas
MINAG	Ministerio de Agricultura
MYSA	Newmont Mining Corporation
OCDE / OECD	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico / Organisation for Economic Co-operation and Development
OIA	Oficina de Información Agraria / Oficinas de Información Agraria
OIT / ILO	Organización Internacional del Trabajo / International Labour Organization
ONG	Organización no gubernamental / organizaciones no gubernamentales
OSINFOR	Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
PBI	Producto bruto interno
PECHP	Proyecto Especial Chira-Piura
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras
PMF	Plan de Manejo Forestal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRIDI	Proyectos Privados de Desarrollo Integral
PROBIOCOM	Programa de Promoción del Uso de Biocombustibles
PROINVERSIÓN	Agencia de Promoción de la Inversión Privada
SAIS	Sociedad agrícola de interés social / sociedades agrícolas de interés social
SERVINDI	Servicios en Comunicación Intercultural
SNV	Servicio Holandés al Desarrollo
SUNAT	Superintendencia Nacional de Administración Tributaria
TLC	Tratado de libre comercio
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo / United Nations Conference on Trade and Development
UNFCCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático / United Nations Framework Convention on Climate Change

Resumen ejecutivo

El proceso global de concentración de la propiedad de la tierra, que afecta especialmente a los países del Hemisferio Sur y del desaparecido bloque soviético, de acuerdo con las particularidades históricas y nacionales adopta vías de transición y modalidades de desarrollo diversas. El presente estudio, referido al Perú, muestra esa diversidad a partir del análisis de la interacción entre los campesinos, el Estado y el capital privado.

Con este propósito reconstruye el nuevo proceso de concentración de la propiedad de la tierra ocurrido en el país andino durante los últimos diez años, el cual revierte los efectos redistributivos de la reforma agraria ejecutada en la década de 1970 que acabó con el sistema de hacienda.

La exposición se divide en tres partes: un marco histórico y contextual, un diagnóstico general y un análisis de casos.

En la primera parte se describe a grandes rasgos la estructura de tenencia y propiedad de la tierra resultante de la reforma agraria y la nueva legalidad que el Estado construye para adecuarla a un modelo de economía liberal, así como las políticas gubernamentales que se valen de esa nueva legalidad para favorecer la inversión privada por encima de los derechos de los pequeños propietarios y las comunidades campesinas y nativas.

En la segunda parte se presenta un panorama de las vías y el alcance que sigue y consigue la nueva concentración de la tierra. Aquí se identifican cuatro modalidades de concentración acordes con sus objetivos: agrarios, producción de biocombustibles, explotación minera y de hidrocarburos, y explotación forestal. En cada caso se expone la dimensión de la concentración y su proyección futura, y se revela el rol facilitador del capital privado que asume el Estado.

En la tercera parte, la más extensa, se emplea el estudio de casos para ilustrar ya no solo las tendencias generales sino las particularidades específicas de la concentración de la tierra en tres grandes valles de la costa. Se muestra los procesos seguidos para el traslado de la propiedad de pequeños e incluso medianos agricultores hacia los nuevos grandes dueños de la tierra y el papel desempeñado por el Estado al darles prioridad en la adjudicación de las áreas ganadas por irrigación. Culmina esta parte con un repaso de los efectos sociales y políticos de la nueva concentración, entre los que destacan: la proletarianización de los pequeños parceleros, la subordinación de los medianos propietarios, el surgimiento de conflictos por el control del agua, el distanciamiento de la elite propietaria de las sociedades rurales locales y la precarización de las condiciones laborales y de existencia de las aglomeraciones humanas que surgen alrededor de las zonas de producción agroindustrial exportadora.

En las reflexiones finales se subrayan las discrepancias económicas entre el interés extractivo del capital privado y los requerimientos nacionales de seguridad alimentaria, así como las desigualdades sociales que emergen de la nueva concentración de la propiedad de la tierra y la resistencia que genera.

El estudio muestra que el camino del capital hacia la propiedad de la tierra no es unilineal, equitativo o consensuado sino complejo, asimétrico y siempre contradictorio.

Introducción

En materia de propiedad agraria, el Perú es un verdadero laboratorio de observación de procesos de continuidad y cambio. Ello porque son pocos los casos en los que se han producido en tan corto tiempo fenómenos de concentración latifundista, reforma agraria y nuevo acaparamiento de tierras, acompañados de la subsistencia de la comunidad campesina, como en este país andino. El presente estudio es una primera aproximación a esta realidad y se focaliza en mostrar las dimensiones de la nueva concentración y los caminos que la han hecho posible, así como algunos de sus efectos sociales más saltantes.

La investigación que sustenta este estudio fue realizada por el Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES) y forma parte del programa de investigaciones desarrollado por los miembros de la International Land Coalition (ILC) acerca de las presiones comerciales por la tierra, que actualmente vienen manifestándose en buena parte de los países del sur y el antiguo bloque soviético.

En el caso peruano, esta oleada de acaparamiento de las tierras y los recursos naturales por parte de grandes grupos económicos y empresas transnacionales, aunque difícil de calcular en sus reales dimensiones, es una realidad. El sinnúmero de conflictos sociales y medioambientales entre poblaciones locales, de un lado, y las grandes empresas y el gobierno, del otro, deja claro también que este fenómeno se produce al margen de los derechos y el desarrollo de miles de familias de pequeños productores y de la población indígena del país.

El texto está dividido en tres grandes secciones. En la primera se hace un recorrido, desde la reforma agraria de 1969 hasta la actualidad, por las políticas y las normas peruanas que han configurado el camino para llegar a la estructura de tenencia que se tiene hoy en día y que han derivado en la concentración de la tierra. La segunda sección busca mapear los niveles de concentración de la tierra en las distintas regiones del país y las vías a través de las cuales la adquisición de la tierra es posible, distinguiendo los diferentes fines para los cuales se concentra la propiedad (producción agrícola y de biocombustibles, extracción minera y de hidrocarburos y explotación forestal). La tercera sección, la más amplia, es la síntesis de tres estudios de caso acerca del proceso de concentración que atraviesan tres valles de la costa del país (el valle de Chira, en el departamento de Piura; el valle de Motupe, en el de Lambayeque, y el valle de Ica, en el de Ica) y sus efectos.

Finalmente, a modo de conclusión, se propone algunas reflexiones acerca del proceso de concentración de la tierra en el Perú que se espera sean de utilidad para la comprensión de este nuevo fenómeno global.

1 El camino hacia la concentración de la tierra

Para comprender el actual proceso de concentración de la tierra en el Perú, su significado e implicancias para el sector rural y sus pobladores es necesario remitirse al camino político y legal que lo ha hecho posible. Se debe comenzar por señalar que esta no es la primera vez que en el país existen propiedades (o concesiones) de grandes dimensiones. Así, en la primera mitad del siglo xx se consolidaron haciendas que representaban, según el I Censo Nacional Agropecuario (CENAGRO) de 1961, el 0,3% de las unidades agropecuarias pero ocupaban casi 70% de la superficie agropecuaria nacional.

Sostenidas por la concentración de la tierra, las haciendas realizaron una intensa explotación económica y social sobre una parte importante de la población rural, además de ejercer control y presión políticos en distintos niveles de gobierno. No obstante, ya desde la década de 1960 la reestructuración de la propiedad de la tierra era considerada una necesidad urgente para la democratización y la modernización socioeconómica del campo, y los candidatos a la presidencia de la República incluían como parte de sus propuestas una reforma agraria (Eguren 2004), giro al que contribuyó la presión del gobierno de Estados Unidos en pro de realizar la modernización de las estructuras agrarias, ante el temor de una expansión de la revolución cubana en otros países de América Latina.

De la reforma agraria a la pequeña agricultura

En junio de 1969, el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado promulgó la Ley de Reforma Agraria, Decreto Ley 17716, que abolió el sistema de haciendas. Hasta entonces convivían con propiedades de más de mil hectáreas centenares de miles de familias que conducían parcelas de menos de 5 hectáreas y ocupaban 6% de las tierras. Ante este panorama, varios sectores de la población urbana y rural consideraban necesaria una reforma agraria. Incluso, el gobierno de derecha de Manuel Prado nombró, en 1956, la Comisión para la Reforma Agraria y la Vivienda (CRAV), integrada en parte por hacendados relativamente modernos, la cual recomendó establecer límites a la propiedad rural con un máximo de 250 hectáreas (Eguren 2004). Casi una década más tarde, la reforma agraria de Velasco fijó el límite en 150 hectáreas.

La reforma agraria peruana fue una de las más radicales de América Latina pues expropió la mayor parte de las haciendas (más de 8 millones de hectáreas). En la costa se expropió y adjudicó más de la mitad de las tierras bajo riego; y en la sierra, 58% del total de las tierras de

cultivo de secano y 38% del total de las tierras con pastos naturales. Sin embargo, la mayor parte no fueron distribuidas a familias, como en otras reformas en América Latina, sino que se formaron cooperativas agrarias de producción (CAP) con los ex trabajadores de las haciendas en la costa y sociedades agrícolas de interés social (SAIS) con los de las haciendas ganaderas de la sierra. Las comunidades campesinas colindantes a las haciendas también se vieron beneficiadas, pero solo con 10% de las tierras adjudicadas.¹

Luego de seis años de iniciada la reforma agraria se había hecho 70% de las afectaciones totales. No obstante, al interior de CAP y SAIS surgieron problemas debido a la mala gestión de los nuevos gerentes y a la sensación de buena parte del campesinado de no haber sido directamente beneficiado. En un análisis a los 40 años de la dación del Decreto Ley 17716, uno de sus inspiradores² reconoció que no había entre los militares la suficiente preparación para conducir el proceso de reforma, pues no se trataba solamente de expropiar y redistribuir sino que se requería, entre otros factores, desarrollar habilidades y herramientas de administración y gestión entre los nuevos dueños que hasta entonces se habían dedicado solo al trabajo manual de la tierra. De ahí que, tras una década de experiencia asociativa, en la costa, los propios socios de las empresas asociativas se encargaron de disolverlas y distribuir la tierra para uso y beneficio familiar. El resultado fue la proliferación de pequeñas propiedades en el campo, las cuales han continuado subdividiéndose para ser traspasadas por herencia. De otro lado, en la sierra, buena parte de las tierras de las SAIS fueron apropiadas por comunidades campesinas.

Esta disolución estuvo acompañada por nuevas normas, dadas al término del gobierno militar, que se encargaron de poner fin a la reforma agraria y contribuyeron a la parcelación.

La primera de ellas fue el decreto legislativo (D. L.) 02, aprobado en 1980 durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, que terminó con el proceso de reforma y, además, reconoció legalmente la reestructuración de las empresas y permitió la adopción del modelo «que mejor conviniese a sus asociados» (Eguren 2004). Posteriormente, en 1986 durante el primer gobierno de Alan García, y bajo la presión de las comunidades campesinas, se promulgaron decretos supremos en los que se declaraba la reestructuración de las empresas de Cusco y Puno y su adjudicación a las comunidades campesinas de la zona. En este proceso muchos grupos campesinos se inscribieron como comunidades campesinas para ser beneficiarios, por lo que entre 1986 y 1990 se registraron 1.321 nuevas comunidades, 38% de las ya inscritas (Trivelli 1992: 28).

Tras la reestructuración y los procesos de parcelación de tierras, los pequeños agricultores eran el grupo más numeroso en el país y el tamaño promedio de las parcelas alcanzaba apenas las 3,1 hectáreas, según el III CENAGRO de 1994 (cuadro 1). De otro lado, más de 97% de las unidades bajo riego poseía menos de 20 hectáreas, las que concentraban tres cuartas partes de las extensiones regadas, con lo cual es posible afirmar que la tierra estaba en posesión de pequeños y medianos agricultores (Eguren 2004). En cuanto a las comunidades campesinas, el III CENAGRO registró 5.680, aunque actualmente se sabe que existen más de seis mil (Burneo 2007).

1 Una evaluación de conjunto de la reforma agraria puede encontrarse en Eguren 2009.

2 Guillermo Figallo fue presidente del Tribunal Agrario y destacado especialista jurídico.

Cuadro 1. Perú: unidades agropecuarias y su superficie, 1994

Rango de extensión (hectáreas)	Unidades agropecuarias		Superficie	
	Número	Porcentaje	Hectáreas	Porcentaje
0,0-2,99	967.550	55	919.956	17
3,0-9,99	506.973	29	1.783.057	33
10,0-29,99	180.346	10	1.325.638	24
30,0 a más	90.904	5	1.448.327	26
Total	1.745.773	100	5.476.978	100

Fuente: III CENAGRO, 1994.

Como parte del paquete de medidas que puso fin a la reforma agraria hubo algunas que representaron un primer retroceso en cuanto a los límites que esta había impuesto y, de otro lado, se hizo visible el interés del Estado por las tierras eriazas de la costa susceptibles de ser irrigadas. En 1982 se crearon los Proyectos Privados de Desarrollo Integral (PRIDI), los cuales establecían que en tierras eriazas podían otorgarse concesiones desde 100 hasta 50 mil hectáreas. Posteriormente, en 1988, el decreto supremo (D. S.) 029-88-AG elevó los límites de la propiedad inafectable de 150 hectáreas, de acuerdo con la reforma agraria, a 450 hectáreas para irrigaciones en la costa y proyectos de asentamiento rural en la selva y la ceja de selva. Este decreto permitió también que cualquier sociedad constituida según la Ley General de Sociedades pudiese obtener concesiones de tierras eriazas costeñas.

Estos cambios legislativos se dieron aún bajo la Constitución de 1979, según la cual la conducción directa de la tierra era condición indispensable para la garantía legal de la propiedad. Además, la Carta Magna prohibía el latifundio, la explotación que se opusiera al interés social y la propiedad a las sociedades mercantiles. Asimismo, protegía la propiedad de las comunidades campesinas declarándola imprescriptible, inalienable e inembargable.

De esta manera, aunque ya la inclinación de los gobiernos que siguieron a la reforma agraria abría el camino de regreso hacia la expansión de la propiedad privada, el marco constitucional todavía impedía que cualquier modificación acelerara este avance. Sin embargo, no consiguió frenar los intereses del gobierno de Alberto Fujimori por hacer lo que llamó «la reforma de la reforma agraria» (Eguren 2004), mediante la promulgación de un conjunto de leyes anticonstitucionales como antesala al cambio de la Constitución en 1993.

La Constitución de 1993 y la declaración del liberalismo

En 1991 fueron promulgadas dos normas que marcaron el inicio de lo que sería la política de tierras bajo la línea neoliberal del «fujimorato» (como se denominó al gobierno de Fujimori). La primera fue el D. S. 011-91-AG, que permitía la conducción indirecta, el arrendamiento, la venta libre y la hipoteca de tierras. Asimismo, nuevamente se aumentó el límite de hectáreas de tierras eriazas que podían ser conducidas a través de la inversión privada en obras de irrigación: 1.000 hectáreas (CEPES 1991).

La segunda fue el D. L. 653, Ley de Promoción de Inversiones del Sector Agrario, el cual, entre otros aspectos, autorizó a las sociedades anónimas a ser propietarias de tierras; aumentó los límites de la propiedad a 250 hectáreas en costa, sierra y selva; y declaró las tierras eriazas propiedad del Estado. Meses después, su reglamento estableció la reversión de las tierras abandonadas al Estado. Esta medida hizo que se pudiese afectar las tierras de las comunidades campesinas, que muchas veces descansan durante años antes de ser cultivadas de nuevo por una estrategia de rotación de áreas de cultivo.

Tras estos decretos, y frente a su incongruencia con la Constitución vigente, Fujimori hizo aprobar una nueva Constitución en 1993; con lo que quedaron despejados el camino para continuar la liberalización de las políticas de tierras, el recorte de los derechos de las comunidades campesinas sobre su propiedad, los incentivos a los inversionistas para la compra de tierras, esencialmente de costa, y el ingreso al país de capitales extranjeros, entre otros aspectos.

Es importante puntualizar que con la nueva Constitución una de las organizaciones que vio completamente modificados sus derechos de propiedad sobre la tierra fue la comunidad campesina. Como se ha señalado, la Constitución de 1979 (igual que las de 1920 y 1933) establecía un régimen de protección de sus tierras, por el cual su propiedad no podía ser traspasada ni hipotecada ni prescribía en el tiempo. En cambio, a partir de 1993 las comunidades tenían completa autonomía para disponer de las tierras con lo cual estas podían ser vendidas, alquiladas a terceros, etc.

A partir de este mandato se aprobaron dos nuevas leyes en las cuales se especificaba la forma en la cual el nuevo mercado de las tierras comunales se ponía en marcha. Primero, en 1995, la Ley 26505 de Promoción de la Inversión de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas, conocida como Ley de Tierras, permitía la privatización individual de las tierras de comunidades campesinas y nativas. Además, eliminó todo límite al tamaño de la propiedad de la tierra y permitió la urbanización de las tierras de cultivo.

Este periodo de intensas reformas vino de la mano del renovado interés de inversionistas nacionales y extranjeros sobre la riqueza del subsuelo del país. Bajo su influencia, la Ley de Tierras y su posterior reglamento también incluían los procedimientos para obtener los permisos necesarios para la exploración y la explotación de recursos naturales bajo tierras comunales. El texto original, en su artículo 7, estableció la obligatoriedad de una conciliación entre empresas

extractivas y dueños de las tierras; no obstante, tras la presión de los inversionistas mineros, luego de seis meses la norma fue modificada por el D. S. 017-96-AG. Según esta modificación, y su posterior reglamentación en 2003, si no se llegaba a un acuerdo procedía la servidumbre minera,³ luego de lo cual quedaba el camino abierto para el inicio de la actividad extractiva. De otro lado, se debe destacar la disparidad de poder entre las partes y la falta de conciliadores capacitados para este tipo de acuerdos, lo que trajo como resultado numerosos conflictos o acuerdos en los que las comunidades resultaban compensadas en forma insuficiente.

Una segunda ley que cambió las reglas de juego, específicamente para las comunidades de la costa, fue la Ley 26845 de Titulación de Comunidades Campesinas de la Costa, dada en 1997. Se debe destacar que las tierras de cultivo o las eriazas con potencial de riego de las comunidades de la costa, a diferencia de las vastas extensiones de pastos de la sierra, son de interés de los inversionistas por su importante potencial para el cultivo de productos de exportación. Así, la Ley 26845 estableció que para las tierras costeñas bastaba el acuerdo de la mitad de los comuneros para votar a favor de la adjudicación individual de las tierras. Esto contradecía lo señalado en la Ley de Tierras y establecía una deliberada diferencia entre comunidades costeñas y las del resto del país. Más aún, esta misma ley introdujo la figura de abandono de tierras para las comunidades costeñas, con lo cual las tierras no cultivadas pasaban al Estado, figura inexistente para cualquier otro tipo de propiedad (Eguren 2004).

A pesar de las reformas normativas, en las comunidades campesinas no se produjeron en los años sucesivos a la dación de estas leyes fenómenos importantes de transferencia de tierras. No obstante, sí se inició un proceso que se propagó con rapidez en distintas zonas del país: la expansión de la actividad extractiva minera o de hidrocarburos sobre tierras comunales o de grupos campesinos.⁴

El análisis de las políticas dadas a partir de la derogación de la reforma agraria hace evidente que la intención del Estado ha sido impulsar la formación de un nuevo grupo empresarial facilitándole el acceso a los recursos naturales que otros poseían. Los comuneros han visto recortados los derechos que aseguraban sus propiedades y los pequeños agricultores han asistido a la desaparición de la intervención del Estado en apoyo a la producción y la comercialización de sus productos. Para Eguren, el hilo conductor de las políticas agrarias debe ser analizado también por *omisión*:

[...] en la inhibición del Estado de contribuir a crear condiciones de viabilidad para la pequeña agricultura que no son ofrecidas por la iniciativa privada (ausencia de servicios financieros e informativos, falta de asistencia técnica, etcétera) y, en contraste, en la política activa para mejorar las condiciones en que opera la agricultura de exportación (Eguren 2004: 31-32).

3 La servidumbre minera es un procedimiento administrativo a través del cual se transfieren los derechos de propiedad del propietario de un predio a un particular. Según Piscoya (2006), de acuerdo con nuestra legislación la servidumbre minera implica el total despojo de todos los derechos de propiedad, por lo cual se trataría de una transferencia forzosa de la propiedad, análoga a la expropiación, con la diferencia de que esta última es a favor del Estado y no de un particular.

4 Sobre el alcance de esta expansión trata el tercer punto del capítulo 2.

Ya en la última década, y a pesar del fin del fujimorato, se ha mantenido el mismo rumbo. Más aún, ante la firma del tratado de libre comercio (TLC) con Estados Unidos se han dictado nuevas leyes que amplían la brecha que existe entre la situación y las posibilidades de pequeños agricultores y campesinos y las de empresarios e inversionistas nacionales y extranjeros.

El desenfreno legal de la última década

Desde su campaña electoral, el presidente Alejandro Toledo se proclamó como gran defensor de las poblaciones indígenas y mostró una especial preocupación por los problemas agrarios. No obstante, durante su gobierno (2001-2006) se promulgó una serie de decretos que hicieron más vulnerables las tierras de comuneros y pequeños agricultores. Así, mientras de un lado congresistas de su partido lideraban un proceso de consulta para una nueva ley de comunidades campesinas y nativas, del otro, se dictaron cuatro leyes y sus reglamentos que detallaban la figura del abandono de tierras y la forma de revertir tierras de las comunidades al Estado.⁵

Aunque no es una política propiamente sino un acuerdo comercial, el TLC con Estados Unidos ha llevado a la concentración de la propiedad de la tierra; lo que se explica si se considera que sus efectos para el sector agrario serán tanto más severos que muchas de las reformas normativas de la última década. El gran beneficiado será el pequeño grupo exportador que está concentrando las tierras y los afectados, los pequeños agricultores sin posibilidad de competir con los nuevos productos que vendrán a abastecer el mercado interno.

El largo proceso de negociación de este TLC fue llevado a cabo durante el gobierno de Toledo, no sin una fuerte oposición y manifestaciones de diferentes gremios y sectores (agricultura, textiles y salud, entre otros) que pugnaban por un acuerdo más justo y mejor negociado. Incluso el presidente García, entonces candidato, en un acto de oportunismo electoral advirtió: «Le sugiero al señor Toledo que respete al país [...]. Si se atreve a firmar el TLC, borraré su firma para que sea discutido por todo el país».⁶ Posteriormente, durante el gobierno de García, las negociaciones continuaron bajo los mismos términos hasta su ratificación por el Congreso de Estados Unidos en 2007 y su entrada en vigor en febrero de 2009.

En el marco de la firma del TLC, el presidente García publicó en un diario de circulación nacional

5 Ley 28259 de reversión a favor del Estado de los predios rústicos adquiridos a título gratuito; Ley 28667 que declara la reversión al Estado de los predios rústicos adjudicados a título oneroso con fines agrarios ocupados por asentamientos humanos; Ley 28685 que regula la declaración de abandono legal de las tierras de las comunidades campesinas de la costa ocupadas por asentamientos humanos y otras formas informales de posesión; y Ley 28687 de desarrollo y complementaria de la formalización de la propiedad informal, acceso al suelo y dotación de servicios básicos.

6 Declaraciones públicas de marzo de 2006.

su manifiesto «El síndrome del perro del hortelano» (García 2007),⁷ en el cual expresó el pensamiento político que guía hasta la fecha las acciones de su gobierno. En él, García deja claro que la prioridad en su gobierno es el apoyo al sector de quienes tienen los recursos económicos suficientes para invertir, producir, transformar y exportar y que, para ello, es necesario proveerlos de los recursos naturales necesarios (la tierra, en esencia), aunque estos ya tengan otros dueños. Por el contrario, quienes posean tierras pero no tengan la capacidad suficiente para invertir en ellas son un lastre para el desarrollo del país, como el perro del hortelano que no come ni deja comer. Así: «[...] las tierras de las comunidades son] tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos; por tanto, su propiedad es aparente. Esa misma tierra, vendida en grandes lotes, traería tecnología [...]» (García 2007).

Sobre la base de este discurso, y argumentando que para adecuar nuestra legislación a la entrada en vigencia del TLC con Estados Unidos era necesario reformar varias normas, se aprobó una ley que concedía al Poder Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar durante 180 días sobre este tema.⁸ En ese lapso se promulgaron 99 decretos legislativos de los cuales 26 tenían relación con la agricultura, el uso del agua y los recursos forestales, así como las comunidades campesinas y nativas (CEPES 2008). El resultado no pudo ser peor. En esta desenfrenada racha legislativa, de los cinco decretos legislativos que versaban sobre la propiedad y el acceso a la tierra tres tuvieron que ser derogados (D. L. 1015, D. L. 1073 y D. L. 1064) y uno modificado (D. L. 994), pues amenazaban la propiedad comunal y atentaban contra la propiedad de tierras eriazas de las comunidades. Igualmente, se derogó el D. L. 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, al que también se le llamó la *Ley de la Selva* por la forma desaprensiva en la cual facilitaba el cambio de uso del suelo de áreas de bosques a áreas de uso agrícola. No obstante, entre la dación de las normas y su derogatoria hubo una gran movilización indígena que se concentró en la ciudad de Bagua, selva norte del país, que terminó con un enfrentamiento en el que hubo más de 30 muertos entre policías e indígenas.

Sin embargo, quedaron vigentes dos decretos legislativos vinculados al recurso tierra que contribuirán a la adquisición y la acumulación de tierras por parte de los grandes inversionistas. El D. L. 994, el cual autoriza que se entregue a particulares tierras eriazas de propiedad del Estado para obras de irrigación, vía venta u otra forma de contraprestación, cuando antes era el Estado el ejecutor de dichas obras y solo en forma excepcional las entregaba a particulares.

El D. L. 1089 establece un periodo excepcional de cuatro años en el cual se le otorga de forma exclusiva al Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) la tarea de saneamiento de la propiedad. Se excluye así de esta tarea a municipios y dependencias regionales del Ministerio de Agricultura (MINAG), encargados normalmente de dicha labor, y se contraviene la Ley Orgánica de Gobiernos Locales. Además, se atribuye a COFOPRI la tarea de modernizar y actualizar el sistema catastral del país, lo cual según los expertos resulta una función excesiva para esta entidad (CEPES 2008). Finalmente, se encarga a esta institución asumir

7 El perro del hortelano es una fábula clásica que se emplea para describir a aquellos que no hacen algo y, al mismo tiempo, no dejan hacerlo a los otros.

8 Ley 29157, 20 de diciembre de 2007.

la reversión al Estado de los predios rústicos ocupados por asentamientos humanos y otorgados de forma gratuita para fines agrarios (lo que incluye las tierras de las comunidades), según lo indicaba la Ley 28667.

La política de García se ha visto reflejada, como se verá más adelante, no solo en la concentración de la propiedad para fines agrarios sino también en el otorgamiento de concesiones y permisos para la explotación minera, de hidrocarburos y forestal. Así, en los últimos años el Poder Ejecutivo ha otorgado permisos y repartido territorio a capitales privados de forma casi frenética. Entre 2005 y 2009 el número de contratos firmados para la exploración de hidrocarburos alcanzó su pico más alto en la historia del país, pasando a involucrar del 7 al 49% del territorio de la Amazonía peruana (Finer y Orta-Martínez 2010: 4). En cuanto a los derechos mineros, estos aumentaron de 11 millones y medio a más de 17 millones de hectáreas entre 2006 y 2008 (De Echave 2009).

Pero lo último en materia normativa sobre concentración de la propiedad se encuentra actualmente (junio de 2010) listo para ser debatido en el Congreso de la República. Se trata del proyecto de ley 3194 que establece el límite a la propiedad agraria en zonas agrícolas de la costa en 40 mil hectáreas, propuesto por el congresista aprista Alfredo Cenzano y aprobado por la Comisión Agraria del Congreso el 21 de abril. Lo irónico es que, a pesar de lo históricamente exorbitante que resulta como límite 40 mil hectáreas de tierra, se pretende afirmar que el propósito de esta ley es «[...] evitar la concentración monopólica en zonas de cultivo, especialmente en la costa [...]» (CEPES 2009). Más allá de que esta cifra se ha establecido sin ningún estudio que justifique su conveniencia, resulta absurda si se considera que antes de la reforma agraria de 1969 la hacienda más grande en tierras costeñas alcanzaba solo 29 mil hectáreas. Más aún, tal como se mencionó, el estudio de la CRAV estableció como límite máximo para las propiedades de la costa 250 hectáreas. Para determinar esta cifra el estudio no se limitó a considerar una «magnitud máxima económica» sino que tuvo en cuenta también factores públicos y sociales de no menor importancia (CEPES 2009).

Recuadro 1: ¿Nueva ley de consulta previa a los pueblos indígenas?

Cuando se concluía el presente estudio fue aprobada por amplia mayoría en el Congreso de la República la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios (19 de mayo de 2010). Esta ley, fruto de las presiones de las poblaciones indígenas amazónicas y de un sector de la sociedad civil, cuenta con la aprobación de las organizaciones indígenas para las cuales representa un avance importante en sus posibilidades de participación ante cualquier medida o proyecto que las afecte, como la operación de una empresa extractiva en sus territorios.

No obstante, el 21 de junio de 2010, el gobierno central hizo observaciones a la ley que modificaban aspectos centrales del derecho a la consulta. Esta nueva versión ha sido aprobada casi en su integridad por la Comisión de Constitución del Congreso y entregada al pleno para su discusión. Las modificaciones hechas han dejado fuera del alcance de la ley a las comunidades campesinas (6 mil en el país, dueñas de más de la mitad de las tierras de aptitud agrícola) al señalarse que no son pueblos indígenas. En segundo lugar, se indica que se consultará a las poblaciones indígenas de la selva solo si son afectadas tierras de su propiedad, cuando se sabe que buena parte del territorio de estas poblaciones (las áreas forestales) no se encuentra titulada a su nombre sino solo cedida por el Estado. Finalmente, en su Artículo 3 establece: «[...] si realizado el proceso de consulta objeto de la presente ley, no se arriba a un acuerdo o consentimiento respecto de la medida legislativa o administrativa propuesta, la entidad estatal competente decide conforme a sus atribuciones constitucionales y legales», con lo cual se pone en tela de juicio la utilidad y la eficacia del proceso de consulta.

Ahora el Congreso debe discutir si se aprueba la versión inicial o la versión allanada de la ley. Luego de cuatro meses de espera, el tema aún no entra en la agenda ni en las prioridades de atención del Congreso; pero, de ser aprobada la ley allanada por el Ejecutivo, el Perú contaría con una ley de consulta que se aparta del espíritu del Convenio 169 de la OIT — ratificado por el Estado peruano en 1994—, el cual en su Artículo 7 dispone establecer procesos de consulta adecuados y de buena fe.*

* *La Revista Agraria*, N° 122, septiembre, CEPES. Lima, 2010.

2 Situación actual de la concentración de la tierra

Ya el tema de la concentración de la tierra no es una novedad como fenómeno mundial sino una preocupación manifiesta de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), numerosas entidades de cooperación técnica, organizaciones no gubernamentales (ONG) e incluso prestigiosas revistas como *The Economist* o *Business Week*. El Perú no se escapa de este proceso global, por el contrario, ha ido paulatina pero firmemente insertándose en él a través de las políticas de sus gobernantes.

En el capítulo anterior se ha visto el camino que han seguido las políticas de tierras en el país, guiadas por la convicción de que la alternativa para el desarrollo rural es el apoyo a la gran inversión. Esto, a pesar de los derechos de miles de familias de pequeños agricultores y comuneros y el retiro de la intervención del Estado y sus programas de apoyo a la pequeña agricultura. Luego de algunos años, lo que se está logrando es deshacer buena parte de lo que se obtuvo con la reforma agraria de 1969: redistribuir las tierras entre quienes las trabajaban y crear una sociedad rural más democrática.

Lamentablemente, uno de los problemas para poder hacer una revisión de la situación actual de la concentración de la propiedad de la tierra es la falta de estadísticas actualizadas en el país. El último censo agrario fue hecho en 1994, tan solo un año después de la Constitución liberal de Fujimori y antes incluso de la dación de leyes que, como la Ley de Tierras, otorgaba seguridad sobre la propiedad a privados, facilitaba un mercado de tierras comunales y eliminaba todo límite a la propiedad. No obstante, a través de investigaciones de ONG y medios de prensa, y de algunas estadísticas de dependencias del Estado o los propios inversionistas, se puede tener una primera idea sobre la magnitud de la concentración en el país.

Son distintos los fines para los cuales los inversionistas buscan concentrar grandes extensiones de tierra: la producción agrícola (incluyendo cultivos para la producción de agrocombustibles), la extracción minera y de hidrocarburos, y la explotación forestal. Estos fines determinan diferencias en las zonas geográficas de expansión, los impactos sociales y medioambientales, y los mecanismos para acceder a la tierra, entre otras características. En el presente capítulo se hará una revisión de lo que sucede en cada uno de estos rubros.

La concentración de la tierra para fines agrarios

La gran propiedad agroindustrial empieza a hacerse notar en la década de 1990 pero su expansión se ha acelerado en gran medida en la última década. Se ha desarrollado esencialmente en la costa norte y centro-sur del país, además de un enclave en la selva para la producción de palma aceitera para agrocombustibles (gráfico 1). En la actualidad su grado de la concentración es tal que ha superado ya el cuarto millón de hectáreas en manos de solo 34 propietarios, sin contar las extensiones dedicadas a la minería, el petróleo o la madera (CEPES 2009).

Gráfico 1. Perú: estimación de la concentración de la tierra por regiones, junio de 2009



Tomado de CEPES 2009.

Los mecanismos para acceder a la tierra son muy distintos. Se han identificado tres formas principales: ampliación de la frontera agrícola, mercado de tierras y privatización de las grandes empresas azucareras.

Ampliación de la frontera agrícola

Si bien las condiciones climáticas de la costa peruana son idóneas para la producción tanto de cultivos tradicionales como de exportación, la disponibilidad de agua siempre ha sido un problema central. Debido a lo escaso de la extensión de tierras agrícolas en relación con la población del país, desde inicios del siglo xx las tierras eriazas de la costa comenzaron a ser irrigadas.

Tradicionalmente, el Estado era el encargado principal de ampliar la frontera agrícola mediante proyectos de irrigación, transfiriendo luego las tierras a medianos o pequeños agricultores.

Este panorama cambió en la década de 1990 y las grandes obras de irrigación se realizan ahora para ser vendidas a agentes económicos que disponen de los recursos para invertir y producir para la exportación en gran escala. Gracias a estos proyectos, la extensión de tierras con disponibilidad de agua de irrigación es mucho mayor, como se aprecia en el cuadro 2.

Cuadro 2. Perú: principales proyectos de irrigación (hectáreas)

Rubro	Piura	La Libertad	Lambayeque	Lambayeque La Libertad	Ica	Arequipa
Superficie agrícola	244.360	407.790	270.000	270.000	234.454	117.334

Proyectos de irrigación	Alto Piura	Chira-Piura	Chavimochic (etapas I, II y III)	Olmos-Tinajones	Jequetepeque-Zaña	Tambo-Ccaracocha	Majes-Siguas II
Impacto previsto	50.000	111.000	144.385	43.000	42.000	30.000	40.000
Áreas nuevas	19.000	24.000	66.075	35.000	6.000		40.000
Mejoramiento de riego	31.000	87.000	78.310	8.000	36.000		

Fuente: III CENAGRO, 1994; e información de los proyectos.

De otro lado, como se ha señalado, el D. L. 994, de 2008, facultó que las tierras eriazas pudiesen ser entregadas a particulares para la inversión en obras de irrigación. La adjudicación de tierras eriazas se da, salvo solicitud expresa de algún particular, a través de subastas públicas. El Estado, a través de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada (PROINVERSIÓN), establece el precio base de la tierra y los costos mínimos de inversión por hectárea que los compradores deben asumir. En las subastas, el precio base de la tierra aumenta considerablemente, incluso se cuadruplica, y varía en función de la ubicación y el acceso a agua del predio. Por ejemplo, en la última subasta de tierras del proyecto de irrigación Chavimochic (2008), en la costa norte, los precios finales fluctuaron entre 70 y 2.500 dólares estadounidenses (en adelante, dólares) por hectárea y se

elevaron en promedio 2,5 veces respecto de los precios base.⁹ En cuanto a los compromisos de inversión, en el mismo año estos fluctuaron entre 1.000 y 2.000 dólares por hectárea.¹⁰

De este modo, las posibilidades de pequeños y medianos productores de acceder a las nuevas tierras agrícolas se cierran, mientras que las grandes empresas siguen comprando y acumulando propiedades. Chavimochic es, una vez más, un caso típico, así, entre 1994 y 2006 amplió cerca de 44 mil hectáreas su frontera agrícola, de las cuales 86% quedó concentrado en manos de once empresas agroindustriales (cuadro 3, CEPES 2009). Destaca la empresa Camposol, primer exportador de espárrago en el mundo, que compró más de 10 mil hectáreas; es decir, 23% del total de las tierras ganadas al desierto. Camposol posee además tierras en Barranca al norte de Lima y en los departamentos de Ica y Piura. En total alcanza más de 22 mil hectáreas.¹¹

Cuadro 3. Proyecto Chavimochic: mayores compradores de lotes, 1994-2006

Empresas	Área bruta (hectáreas)	Porcentaje
Camposol	10.050	23
Compañía Minera San Simón	6.185	14
El Rocío	4.901	11
Empresa Agroindustrial Laredo	3.790	9
Rego Corporation	3.778	9
Green Peru	1.660	4
Danper Trujillo	1.640	4
Morava	1.622	4
Sociedad Agrícola Virú	1.503	3
Manuel Ugás de la Torre Ugarte	1.347	3
Cefer Agrícola Chavimochic	1.304	3
Subtotal	37.780	86
Total	43.870	100

Fuente: Proyecto Especial Chavimochic, Gerencia de Promoción de la Inversión Privada.

Los compradores de las nuevas tierras suelen ser empresas agroindustriales, no obstante, algunas de ellas no se dedican solo a la agroindustria sino que tienen actividades en otros sectores. Por ejemplo, Rego Corporation, que posee 3.542 hectáreas en las tierras de Chavimochic, también se dedica a la venta de bienes raíces; o la compañía minera San Simón¹² que, además de 4.166

9 Información institucional del Proyecto Especial Chavimochic sobre la XIII subasta pública (http://www.chavimochic.gob.pe/portal/Ftp/Subasta_Publica/Resultados/Subasta_XIII_Resumen.pdf).

10 En este caso el Estado ha financiado las obras principales y los inversionistas deben asumir las obras secundarias.

11 Información institucional de Camposol (www.camposol.com.pe).

12 Como dato adicional se debe señalar que los propietarios de esta compañía minera (la familia Sánchez Paredes) se encuentran actualmente bajo proceso judicial por lavado de dinero proveniente del narcotráfico.

hectáreas para la explotación agrícola en La Libertad, tiene yacimientos de oro a 3.700 metros de altura en la sierra de La Libertad. Sin embargo, para el Estado poco importa quién sea el comprador de las tierras, pues la elección del mejor postor depende de su capacidad de inversión y no considera otros criterios como el impacto de la instalación de la empresa sobre las poblaciones aledañas o su capacidad para influir en el desarrollo local.

Por su parte, las autoridades locales ven la llegada de los nuevos inversionistas como el modelo ideal para el desarrollo regional. Como ha declarado el presidente García, los grandes proyectos de irrigación del norte el país (Chira-Piura, Tinajones, San Lorenzo, Jequetepeque-Zaña, Chavimochic y Chinecas) deberían unirse en un solo gran proyecto ordenado de agroexportación (CEPES 2009).

Mercado de tierras

Como se ha visto, desde inicios de la década de 1990 existen en la legislación peruana muy pocas restricciones para la transferencia de las tierras de uso agrícola. Sin embargo, la liberalización del régimen de propiedad no ha dinamizado de forma significativa el mercado de tierras por lo que este no ha resultado la vía más importante para la concentración de la propiedad de la tierra (Alvarado 1996, Zegarra 1999).

Las razones pueden ser varias, entre ellas, la falta de saneamiento de algunas propiedades. En el caso de las comunidades campesinas esta es una situación recurrente; no obstante, deben considerarse otros aspectos como la reticencia de los comuneros a desprenderse de sus tierras, el desconocimiento de los alcances de las nuevas leyes, las deficiencias del aparato público y la existencia de vacíos importantes en la legislación. A ello se suman los problemas de linderos o superposición de áreas tituladas entre las comunidades y sus vecinos que terminan por desanimar a las empresas de realizar cualquier tipo de transacción. Esto lleva a pensar que ante una legislación liberal como la peruana, que permite todo tipo de transacciones de las tierras comunales, contar con la propiedad debidamente saneada ya no implica necesariamente mayor seguridad sobre esta pues, de tener un título de propiedad, existen mayores posibilidades de que los inversionistas se interesen por la propiedad y ejerzan presión para su venta. De Schutter, relator especial de Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, refuerza esta idea al sostener que la seguridad de la tenencia de la tierra no es suficiente pues las propiedades serán sujeto de las presiones comerciales mientras que los campesinos empobrecidos tenderán a perder sus tierras. Agrega que, en este contexto, lo importante antes que procurar dinamizar el mercado de tierras es garantizar la seguridad alimentaria de la población.¹³

Una segunda razón para el escaso dinamismo del mercado de tierras son las dimensiones de las parcelas de los pequeños agricultores que resultan poco atractivas para la gran inversión que opta por minimizar los costos de transacción y busca propiedades de grandes extensiones y, en lo posible, contiguas. Finalmente, muchos comuneros o pequeños agricultores prefieren mantener

13 Declaraciones de Olivier de Schutter, relator de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD). High Level Session, Commission on Investment, Enterprise and Development. Ginebra, 26 abril de 2010.

sus tierras, el único medio seguro para la subsistencia de sus familias. Como se puede apreciar, las limitaciones para el ágil desenvolvimiento de un mercado de tierras no son propiamente legales.

De otro lado, la falta de información sobre las transacciones entre particulares impide conocer con precisión el alcance de estas o los posibles focos de compra-venta de tierras. No obstante, algunos estudios han identificado dos departamentos en los cuales el mercado de tierras es más activo: Piura, en la costa norte, e Ica, en la costa sur del país.

En el valle de Ica se habrían adquirido 9.715 hectáreas por compra a pequeños agricultores por parte de siete empresas agroindustriales, mientras que en el valle de Piura esta cifra ascendería a 13.600 hectáreas en manos de cinco compradores. Estas cifras pueden parecer bajas en relación con las dimensiones de las propiedades vendidas por la ampliación de frontera agrícola; sin embargo, no son menos significativas si se comparan con la extensión promedio de las unidades agropecuarias en estas zonas. Por ejemplo, en la provincia de Ica el promedio de una parcela es de 3,4 hectáreas, por lo que haría falta 2.857 agricultores para ocupar las tierras de estas siete empresas (cuadro 4).

Una fuente adicional es la del Censo de Productores de Espárragos de 2005 que registró 47 empresas con un promedio de 280 hectáreas cada una. No obstante, esta cifra solo da cuenta de la producción de espárragos y las empresas no manejan un solo cultivo, por lo cual la extensión total de sus propiedades sería mucho mayor. Estas se ubican en los departamentos de Ica y La Libertad y habrían adquirido sus tierras a través de la compra a pequeños productores.

Cuadro 4. Piura e Ica: adquisición de tierras por compra, 2009

Empresas	Área (hectáreas)
Departamento de Piura	13.600
Grupo Saturno	1.000
Alberto Caparó	4.300
Camposol	3.000
Grupo Romero	3.800
Acuícola R. Mustafá	1.500
Departamento de Ica	9.715
Agroindustrias AIB	3.200
Sociedad Agrícola Agrokasa	2.906
Icatom	1.000
IQF del Perú	912
Complejo Agrícola Beta	607
Agrícola Chapi	590
Agrícola Athos	500
Total	23.315

Fuente: CEPES 2009. Sobre el Grupo Romero: *El Tiempo* [Piura], 25 de septiembre de 2009.

Finalmente, según información recabada por el CEPES, se sabe que el Grupo Romero adquirió 500 hectáreas en Huando, al norte de Lima; Camposol compró tierras en el departamento de Piura y en Barranca, al norte de Lima; y el Complejo Agrícola Beta adquirió 1.200 hectáreas en Chiclayo, departamento de Lambayeque, y 200 hectáreas en Piura (CEPES 2009).

En suma, a pesar de la escasa información disponible, los datos presentados muestran que existe una movilización de tierras en la que está involucrado un número importante de productores que venden sus propiedades, una extensión considerable traspasada y un grupo bastante pequeño de empresas agroindustriales que las compra. El impacto de las ventas de tierras sobre sus propietarios originales debe ser un importante foco de atención ya que, al margen del pago o la compensación que reciban por el traspaso de la tierra, la tendencia será que los agricultores tengan dificultades para encontrar un trabajo que les garantice un nivel de ingresos apropiado para que no peligre la seguridad alimentaria de numerosas familias.¹⁴

Tal como se apreciará en los estudios de caso, muchos agricultores terminarán trabajando como jornaleros de las empresas que compraron sus tierras. Aunque algunos están satisfechos, otros consideran que sus condiciones laborales y el salario recibido no reflejan la mejora que esperaban en su calidad de vida. Sin embargo, existen otras formas para las empresas de acceder a la tierra de pequeños o medianos productores que pueden implicar menores riesgos para los productores, como el alquiler o la producción por contrato.¹⁵

Privatización de las cooperativas azucareras

Hasta 1969 existían en la costa peruana doce importantes complejos agroindustriales de producción de azúcar. Tras la reforma agraria, estos fueron expropiados y adjudicados a doce cooperativas ubicadas en Lambayeque (Tumán, Pucalá, Pomalca y Cayaltí), La Libertad (Casa Grande, Cartavio y Laredo), Áncash (San Jacinto), Lima (Andahuasi, Paramonga y El Ingenio) y Arequipa (Chucarapi). Estas cooperativas eran manejadas por sus propios trabajadores pero con una fuerte presencia del Estado. Tuvieron como beneficiarios a cerca de 28 mil personas entre técnicos, empleados y obreros de campo, y un área total de 128 mil hectáreas (CEPES 2009).

Factores como la mala gestión interna y una fuerte crisis económica nacional confluyeron para el fracaso de las cooperativas, las que contrajeron deudas importantes con el Estado. El gobierno de Fujimori, en 1996, a través del D. L. 802, Ley de Saneamiento Económico-Financiero de las Empresas Agrarias Azucareras, capitalizó esa deuda de las cooperativas llevándolas a convertirse en sociedades anónimas y aceptar al Estado como copropietario. Al mismo tiempo, promovió la entrada de inversionistas privados a través de la venta de estas acciones. Actualmente son estos inversionistas quienes poseen la gran mayoría de acciones (cuadro 5).

14 Declaraciones de De Schutter ya citadas.

15 Estos temas se desarrollan en el siguiente capítulo.

Cuadro 5. Perú: privatización de empresas azucareras agroindustriales, 1996-2009

Empresa	Ubicación	Accionista mayoritario	Año de ingreso	Área (hectáreas)
Empresa Agroindustrial Tumán	Lambayeque	Grupo Oviedo	2007	11.800
Empresa Agroindustrial Pomalca	Lambayeque	Grupo Oviedo	2004	10.000
Industrial Pucalá	Lambayeque	Grupo Huancaruna	2007	6.500
Corporación Agrícola Úcupe*	Lambayeque	Grupo Huancaruna	2008	3.000
Complejo Agroindustrial Cartavio	La Libertad	Grupo Gloria	2007	11.000
Empresa Agroindustrial Casa Grande	La Libertad	Grupo Gloria	2006	29.383
Empresa Agroindustrial Chiquitoy**	La Libertad	Grupo Gloria	2006	3.200
Empresa Agroindustrial Sintuco**	La Libertad	Grupo Gloria	2007	1.414
Empresa Agroindustrial Laredo	La Libertad	Grupo Manuelita	1999	9.100
Agroindustrias San Jacinto	Áncash	Grupo Gloria	1996	16.000
Agroindustrial Paramonga	Lima	Grupo Wong	1997	10.000
Industrial Andahuasi	Lima	Grupo Wong Accionistas trabajadores		7.200
Central Azucarera Churacapi-Pampa Blanca	Arequipa	Grupo Michell	1998	1.200
Total				119.797

Fuente: Tomado de CEPES 2009; excepto la información sobre el Grupo Gloria (www.grupogloria.com) y Corporación Agrícola Úcupe (*El Comercio* [Lima], 4 de febrero de 2008).

* En época de la reforma agraria la Corporación Úcupe era una cooperativa agraria no azucarera.

** Perteneció a inicios de la reforma agraria a la CAP Cartavio, pero sus lotes fueron separados de esta por luchas internas a inicios de los años noventa (información institucional de Cartavio www.complejocartavio.com.pe).

Las primeras compras de acciones por parte de los inversionistas ocurrieron desde 1996 a partir de la dación del D. L. 802. No obstante, las compras más significativas se han producido en los últimos cinco años y por parte de las mismas empresas, las cuales han llegado a concentrar en el caso del Grupo Gloria más de 60 mil hectáreas, y en los casos de los Wong y los Oviedo, 17.200 y 21.800 hectáreas, respectivamente. Se trata de los nuevos «barones del azúcar» como se les llama en recuerdo de los hacendados de la primera mitad del siglo XX.

Se debe señalar que la compra de acciones no se ha dado siempre de forma transparente y armoniosa, razón por la cual se suceden intensos conflictos entre los inversionistas y los trabajadores que aún poseen acciones. El caso más grave es el de Pucalá, en donde las luchas por la propiedad han ocasionado 21 muertos desde la década de 1990. Los dos últimos asesinatos fueron en octubre de 2008, del abogado del Grupo Huancaruna (actual accionista mayoritario) y, en el pasado mes de abril, del abogado de los trabajadores y demás socios de Pucalá. Pero también ha habido conflicto entre inversionistas rivales: desde hace alrededor de un año la propiedad de Industrial Andahuasi es disputada por el Grupo Wong y el Grupo Bustamante, este último apoyado por los trabajadores. Hasta la fecha, cinco trabajadores han quedado heridos de bala, cientos de ellos están con sus salarios impagos y 250 mil sacos de azúcar se encuentran inmovilizados por el Poder Judicial.

Dentro de este panorama no se puede dejar de constatar la ausencia del Estado y su debilidad institucional para evitar y manejar estos conflictos que pueden prolongarse por décadas. La política estatal de transferencia de derechos sobre la tierra a través de la venta de sus acciones no considera los posibles impactos que puedan generar sobre la administración de la empresa ni sobre las condiciones y los derechos de los antiguos trabajadores.

La concentración de la tierra para la producción de biocombustibles¹⁶

El proceso de concentración de la tierra para la producción de insumos agrícolas para biocombustibles y la construcción de plantas para su procesamiento han experimentado un *boom* en el país en los últimos años. El Perú no ha escapado de la carrera de los países del sur por la producción de biocombustibles para satisfacer la demanda de Estados Unidos y la Unión Europea, sobre todo porque el territorio nacional cuenta con un alto potencial para la siembra de caña de azúcar, canola y palma aceitera, materias primas más eficientes para su producción.

El Estado peruano ha dado un conjunto de medidas para incentivar la producción de insumos para biocombustibles. En el año 2000 se elaboró el Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010, con el objetivo de promover *clusters* en San Martín y Loreto hasta llegar a las 50 mil hectáreas. Más adelante, en 2003, se promulgó la Ley 28054 de Promoción del Mercado de Biocombustibles que propugna su comercialización sobre la base de la libre competencia. Finalmente, en 2007 se creó el Programa de Promoción del Uso de Biocombustibles (PROBIOCOM) para incentivar la inversión en biocombustibles y difundir sus beneficios.

Con este marco, no son pocas las empresas que han comenzado a plantar caña de azúcar, principalmente en la costa, y palma aceitera en la selva, para la producción de biocombustibles. En la sierra, aunque en menor medida, también se empieza a manifestar interés por la siembra de canola. Para esas nuevas plantaciones o para reorientar el destino de las existentes se ha adquirido tierras bajo las tres modalidades ya mencionadas: compra o concesión de tierras del Estado, compra de las ex cooperativas azucareras de la costa y del mercado de tierras.

Resulta muy difícil determinar actualmente las empresas y las extensiones que se encuentran involucradas en esta producción, ya que se trata de empresas privadas. No obstante, se ha tratado de obtener información de los procesos esenciales que suceden en las tres regiones del país a través de medios de prensa, las propias empresas e inversionistas, organismos especializados en medio ambiente y desarrollo rural, y las entidades del sector público.

16 Según la legislación peruana, con el término biocombustible se alude únicamente a los biocombustibles líquidos (biodiésel y etanol) y no a los sólidos (leña, carbón vegetal) o gaseosos (biogás).

Proceso en la costa

Como se ha visto, las tierras de la costa son especialmente aptas para el cultivo de caña de azúcar. Los ingenios azucareros concentran la tierra de mejor calidad y actualmente cuentan con muy buena tecnología agrícola. La producción de etanol resulta 20% más rentable que la de azúcar debido a su mayor precio internacional, por lo cual es posible prever que muchas de estas áreas terminarán produciendo para este mercado. Algunas de las empresas ya dirigen su cosecha al etanol y otras proyectan hacerlo en el corto plazo. A continuación se sintetiza la información obtenida:

- El Grupo Gloria dedica en la empresa Cartavio (11 mil hectáreas) parte de su producción de caña de azúcar para etanol que exporta a mercados europeos.¹⁷
- La fideicomisaria Fiducia-Cayaltí planea producir caña de azúcar en la empresa Cayaltí (5.500 hectáreas) para etanol. Ha firmado un convenio con el consorcio español Bioterra para la construcción de su planta procesadora. Espera producir 60 millones anuales de litros de etanol.¹⁸
- El Grupo Oviedo invertirá 10 millones de dólares para la construcción de su planta de etanol. En la empresa Pomalca (10 mil hectáreas) cultivará caña de azúcar para abastecerla.¹⁹
- El Grupo Huancaruna busca instalar una planta en la empresa Pucalá (6.500 hectáreas) para producir 60 mil litros diarios de etanol.²⁰

Se debe añadir el potencial de la costa para la siembra de piñón, algodón y sorgo dulce, insumos importantes para la producción de biocombustibles. Igualmente, se debe considerar las vastas tierras eriazas susceptibles de ser irrigadas en las cuales esta industria podría desarrollarse. Así, según información del ex Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA, actual AGRORURAL), existen en la costa 280.236 hectáreas de tierras eriazas con aguas subterráneas aptas para el cultivo de bioenergéticos (Endo 2010).

En los últimos años el Estado ha otorgado miles de hectáreas de estas tierras a inversionistas nacionales y extranjeros específicamente destinados a la producción de insumos para biocombustibles, a las que se añaden otras compradas a través del mercado interno de tierras. Estos son algunos ejemplos:

- El Grupo Maple, de capitales estadounidenses, adquirió 10.684 hectáreas de tierras eriazas con derecho a agua en el valle del río Chira, departamento de Piura, para el cultivo de caña de azúcar para etanol y la construcción de su planta de producción.²¹ En la actualidad cuenta con un total de 13.500 hectáreas en la zona, lo que lleva a suponer que compraron cerca

17 Información institucional del Grupo Gloria (www.grupogloria.com).

18 Información institucional de Fiducia-Cayaltí (www.fiduciacyalti.com.pe).

19 *Gestión* [Lima]. 22 de febrero y 21 de mayo de 2010.

20 *La República* [Lima]. 2 de septiembre de 2007.

21 Información institucional de PROINVERSIÓN (<http://www.proinversion.gob.pe/0/0/modulos/JER/PlantillaFichaHijo.aspx?ARE=0&PFL=0&JER=258>).

de 3 mil hectáreas a los productores del valle. La conclusión de las obras y el inicio de las operaciones se proyectan para mediados de 2011.²²

- El Grupo Romero adquirió 3.200 hectáreas de tierras del proyecto Chira-Piura y 3.800 adicionales de productores locales con igual propósito y formó la empresa Caña Brava.²³ Actualmente su planta productora de etanol ya funciona y proyecta ampliar la extensión de sus tierras hasta las 10 mil hectáreas (CEPES 2009).
- La empresa Heaven Petroleum Operators posee actualmente una planta productora de biodiésel en Lurín, 33 kilómetros al sur de Lima, que se alimenta de 5 mil hectáreas de piñón blanco proveniente de Nazca, departamento de Ica. Dentro de sus planes de mediano plazo está la adquisición de 50 mil hectáreas de tierras eriazas de la costa para aumentar la producción de insumos para su planta.²⁴
- La empresa de capitales nacionales Corporación Miraflores (COMISA), en alianza con la firma inglesa Altima Partners, tiene proyectada la siembra de caña de azúcar para la producción de etanol, en una etapa inicial en 6 mil hectáreas hasta alcanzar las 20 mil hectáreas, en la provincia de Sullana, departamento de Piura.²⁵

Como se puede observar en el cuadro 6, el área total de plantaciones de caña de azúcar y piñón blanco para etanol asciende a casi 60 mil hectáreas en posesión de tan solo siete empresas, las cuales tienen, además, la proyección de aumentar sus extensiones hasta alcanzar las 120 mil hectáreas.

Cuadro 6. Perú: proyectos de producción de caña de azúcar y piñón blanco para etanol en la costa

Inversionista / Empresa	Origen de las adquisiciones			Extensión actual (hectáreas)	Proyección para etanol (hectáreas)
	Cooperativas azucareras	Tierras eriazas del Estado	Pequeños agricultores		
Grupo Gloria (Cartavio)	✓			11.000	11.000
Fiducia-Cayaltí / Bioterra (Cayaltí)	✓			7.246	5.500
Grupo Oviedo (Pomalca)	✓			10.000	10.000
Maple		✓	✓	13.500	13.500
Grupo Romero (Caña Brava)		✓	✓	7.000	10.000
Heaven Petroleum Operators		✓*		5.000	50.000
Comisa			✓	6.219	20.000
Total				59.965	120.000

* Se refiere a las tierras que la empresa tiene previsto adquirir.

22 Información institucional de Maple (<http://www.maple-energy.com/etanol.htm>).

23 *El Tiempo* [Piura]. 25 de septiembre de 2009.

24 *El Comercio* [Lima]. 1 de febrero de 2008.

25 Información institucional de COMISA (<http://comisa.blogspot.com>).

Sobre la producción agrícola en la región costeña se debe indicar que la disponibilidad del recurso hídrico resulta un problema importante, en especial para cultivos como la caña de azúcar que demandan gran cantidad de agua. A pesar de que el gobierno sostiene que, gracias a las obras de irrigación y represamiento existentes y en proyecto, no habrá problemas de abastecimiento, la realidad indica lo contrario. En Piura, por ejemplo, la irrigación Chira-Piura no será suficiente para abastecer las plantaciones de caña de azúcar de Maple, Caña Brava y COMISA. Así, en mayo de 2007 el MINAG declaró agotados los recursos hídricos de la cuenca del río Chira para el otorgamiento de nuevas licencias (resolución ministerial 380-2007-AG). Este anuncio se hizo pocos meses después de otorgadas en venta las cerca de 15 mil hectáreas a Maple y el Grupo Romero. Los perjudicados en este conflicto fueron la empresa COMISA, que aún no había conseguido su licencia, y los pequeños productores asociados en las juntas de riego, quienes verían afectada su dotación de agua, sobre todo en casos de sequía (Castro et al. 2008).

Proceso en la sierra

La sierra del Perú ha resultado menos atractiva para la adquisición de tierras para la producción de biocombustibles por diversas razones: malas condiciones de acceso y transporte, escasa disponibilidad de agua e infraestructura para el riego, mayor presencia de comunidades campesinas y potenciales conflictos con la población, entre otros. No obstante, las condiciones de sus tierras son compatibles con una de las fuentes más importantes para la producción de biodiésel, después de la palma y la soya, la colza o canola (Calle et al. 2007). Aunque en el Perú su cultivo es prácticamente inexistente, en los últimos años ha despertado el interés del Estado y de algunos inversionistas, como se desprende de los siguientes casos:

- La empresa Pure Biofuels, de capital estadounidense, compró, el 2008, 60 mil hectáreas en Huarochirí, en el valle del río Mala, sierra central del departamento de Lima, para la producción de biodiésel.²⁶ Esta empresa posee dos plantas de producción, en el puerto del Callao y el distrito de Chorrillos, Lima.²⁷
- El Programa Sierra Exportadora del MINAG tiene como objetivo promover la siembra de hasta 200 mil hectáreas de canola en la sierra. Las zonas escogidas serían Cajamarca, Ayacucho, Puno, Cusco, Áncash y Arequipa. Según el director del programa, Gastón Benza Pflucker, desde el año 2008 se mantienen conversaciones con inversionistas alemanes, españoles y estadounidenses quienes invertirían hasta 30 millones de dólares cada uno en un proyecto de producción de biocombustibles en cerca de 10 mil hectáreas.²⁸ Lo que no queda claro son los mecanismos para acceder a estas tierras, en su mayor parte de propiedad comunal. Si se hiciese sin un plan adecuado para el desarrollo de las poblaciones locales, que incluya una negociación transparente y una redistribución justa de sus beneficios, podrían desatarse serios conflictos sociales en la sierra del país.

26 Portal informativo de Perú Empresa (<http://peruempresa.blogspot.com/2008/01/pure-biofuels-adquirir-14000-ha-para.html>).

27 Información institucional de Pure Biofuels (<http://www.purebiofuels.com/newsroomdetailAugust182008.php>).

28 Portal informativo de la Agencia Peruana de Noticias Andina. Consultado el 24/05/2009 (<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=w7D6Jj0bkLY=>).

Proceso en la selva

Conocer lo que sucede actualmente con la producción de insumos para biocombustibles en la selva es un reto mayor. Como en los casos anteriores, no hay información ni del Estado ni del sector privado, además del gran número de iniciativas de empresas nacionales y extranjeras de inversión en el sector en los últimos años.

Según estadísticas de 2005, en el Perú había plantaciones de palma aceitera en 21.200 hectáreas, de las cuales 60% estaría en producción (Calle et al. 2007). A esta oleaginosa, que es la más importante del país, se sumarían en menor proporción otras materias primas como semilla de algodón, aceituna, coco, maní, etc., aptas para la producción de aceites y biodiésel. No obstante, no alcanzarían a cubrir ni la mitad de la demanda nacional, por lo que el Perú es un gran importador de aceite, al punto que en 2002 importó 60% de la demanda total (Calle et al. 2007).

A pesar de esta situación, la prioridad actual no parece ser cubrir las necesidades de alimentación sino aumentar la plantación de palma para la producción de biodiésel, para lo cual existirían vastas extensiones de tierra por sembrar. A partir de información del INRENA se sabe que el potencial para la siembra de palma aceitera en la selva es enorme pues asciende a cerca de 5 millones de hectáreas, cifra que resulta preocupante si se considera que, según la misma fuente, solo 10% correspondería a áreas sin bosque (Calle et al. 2007). La deforestación extensiva debida a los requerimientos de producción de biodiésel resulta un riesgo para la conservación de los recursos maderables y de la Amazonía peruana. En este contexto, y como muestra de la política mercantilista del gobierno, en el D. L. 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, se estipuló que los bosques, que hasta entonces solo podían ser entregados en concesión para la explotación de madera u otros recursos no maderables, podrían ser otorgados en propiedad y para otros usos, como la siembra de palma. Ese decreto fue derogado un año después, tras la presión de las organizaciones de la sociedad civil y la importante movilización indígena de Bagua. Actualmente el Congreso debate una norma definitiva.

Otro aspecto preocupante son los conflictos sociales que se producen con la llegada de inversionistas a los territorios de las poblaciones indígenas en donde pretenden operar. Se debe señalar que las comunidades nativas poseen títulos de propiedad solo sobre las tierras de uso agrícola, mas no sobre todo el territorio que ocupan para su reproducción.²⁹ Así, buena parte de su territorio les es solo cedido por el Estado, lo cual las hace más vulnerables ante las presiones comerciales y el interés del gobierno de entregar más áreas en venta o concesión a empresas o inversionistas privados para la explotación de los recursos naturales. De otro lado, no son pocos los casos de áreas que, habiendo sido tituladas o estando en trámite de titulación, terminan siendo otorgadas a las empresas como parte de su concesión; lo que origina numerosos conflictos sociales. Entre ellos está el conflicto generado por la empresa Palmas de Shanushi, del Grupo Romero, en la provincia de Alto Amazonas, departamento de Loreto, que ha movilizó a 60 familias de la comunidad quechua-lamista San Juan de Pacchilla, luego de que obtuviese la concesión de 7 mil hectáreas en la zona. Igualmente, en el departamento de

29 El artículo 11 de la Ley 22175 señala: «La parte del territorio de las Comunidades Nativas que corresponda a tierras con aptitud forestal les será cedida en uso y su utilización se regirá por la legislación sobre la materia».

San Martín, la instalación de la empresa Palmas del Oriente, del mismo grupo, es rechazada por siete comunidades y entre 200 a 300 familias posesionarias de tierras en la zona³⁰ y la solicitud de concesión de 6.129 hectáreas de la empresa Palmas de Caynarachi ha suscitado un conflicto en el distrito de Barranquita (ver recuadro 2).

Recuadro 2. Conflicto: El Grupo Romero, biocombustibles y deforestación

Ubicación	Departamento de San Martín Distrito de Barranquita, provincia de Lamas
Actores	Municipalidad Distrital de Barranquita Municipalidad Provincial de Lamas Mesa de Concertación de Lucha contra la Pobreza de Barranquita Grupo Romero
Caso	<p>La población de Barranquita se opone a la actividad del Grupo Romero en este distrito pues estaría deforestando los bosques de la zona para sembrar palma aceitera.</p> <p>El 27 de abril de 2010 el Grupo Romero anunció ante la Dirección Regional de Agricultura de San Martín (DRASAM) que renunciaba de manera formal al terreno de 6.129 hectáreas de bosques amazónicos destinados al proyecto Palmas de Caynarachi, señalando que la decisión se basa en mejorar la relación de convivencia con la comunidad. Sin embargo, las tierras a las que ha renunciado el Grupo Romero recién se encontraban en trámite de adjudicación ante el Gobierno Regional San Martín y NO corresponden aquellas por las que se inició el conflicto: 3 mil hectáreas adjudicadas por resolución ministerial 255-AG-2007, de las cuales los pobladores denuncian la deforestación de 2 mil. Sobre esa extensión, la DRASAM ha declarado nulidad del cambio de uso de suelo, lo que se discute en un proceso judicial que alega la irregularidad de la adjudicación.</p>

Fuente: Defensoría del Pueblo 2010.

Son tres las empresas actualmente asentadas en la región amazónica para la producción de palma para biodiésel cuya extensión llega a las 52.829 hectáreas. No obstante, si se consideran aquellas que se encuentran actualmente en proyecto para los mismos fines la cifra asciende a las 307.329 hectáreas, con tan solo seis empresas más:

30 *La Primera* [Lima]. 24 de mayo de 2008 (<http://www.diariolaprimeraperu.com/online/noticia.php?IDnoticia=16579>).

- La empresa estadounidense Pure Biofuels compró, el 2008, 14 mil hectáreas en Pucallpa, departamento de Ucayali, para plantaciones de palma africana. Esta compra se realizó a la empresa Alfa Inmobiliaria.³¹
- La empresa Samoa Fiber, de capitales europeos y estadounidenses, adquirió, en 2007, 15 mil hectáreas de concesión estatal en la zona de Marití, departamento de Loreto, para la plantación de caña brava. Además, en 2008, el MINAG aprobó el Plan Nacional Samoa Fiber: Caña Brava, el cual aspira a la plantación de 60 mil hectáreas de caña brava (resolución ministerial 0521-2008-AG).³²
- La empresa Kausar Corporation, de capitales malasio, busca obtener la concesión de 75 mil hectáreas para su proyecto de producción de aceite de palma en los departamentos de Loreto, Ucayali y San Martín (Servicio Holandés al Desarrollo [SNV] / Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana [IIAP] 2007).
- El Grupo Romero posee 12 mil hectáreas en su empresa Palmas del Espino en Tocache, departamento de San Martín. Allí se produce palma aceitera desde la década de 1980 y, recientemente, como insumo para biodiésel. Además, en 2006 obtuvo en concesión del Estado 7 mil hectáreas, más 1.829 hectáreas compradas a privados, para su proyecto Palmas de Shanushi, y también 3 mil hectáreas, para su proyecto Palmas del Oriente. Es decir, sin considerar el proyecto Palmas de Caynarachi,³³ el Grupo Romero proyecta un área plantada de 23.829 hectáreas. Actualmente, produce 15 millones de galones de biodiésel al año.³⁴
- Finalmente, existen en el departamento de San Martín numerosos proyectos de siembra de insumos para biodiésel que se encuentran en sus fases iniciales pero con importante proyección para los próximos años. Por ejemplo, la empresa Francisco Tello Perú (España) tiene prevista la siembra de 50 mil hectáreas y la construcción de una planta de biodiésel con financiamiento ya aprobado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); las empresas LS Agrofuels y LS Biofuels (Alemania-Estados Unidos) tienen proyectada la plantación de 30 mil hectáreas, y la empresa Verdal-Groupe 22 (España-Italia) ha proyectado sembrar 50 mil hectáreas. Respecto de los capitales nacionales se debe mencionar a las empresas Onasor del Oriente y Andahuasi-Selva con 1.500 y 3 mil hectáreas, respectivamente.³⁵

31 Portal informativo de Perú Empresa (<http://peruempresa.blogspot.com/2008/01/pure-biofuels-adquirir-14000-ha-para.html>).

32 Información institucional de Samoa Fiber (<http://www.sfiber.com/sfh/the-news.html>).

33 Cuando se preparaba este estudio, el Grupo Romero retrocedió en el trámite de adjudicación de las tierras para el proyecto Palmas de Caynarachi aduciendo que era lo mejor para evitar los conflictos que ya se venían produciendo con la población local y el Gobierno Regional San Martín. No obstante, el área a la que ha renunciado no es aquella en conflicto, según ha señalado la Defensoría del Pueblo (ver recuadro 2).

34 Información institucional del Grupo Palmas, que une todos los proyectos de palma aceitera del Grupo Romero (www.saladeprensapalmas.com.pe).

35 II Audiencia Pública del Gobierno Regional San Martín. Moyobamba, 2009.

Cuadro 7. Perú: proyectos de producción de palma aceitera para biodiésel en la selva

Inversionista / Empresa	Extensión actual (hectáreas)	Proyección (hectáreas)	Departamento
Pure Biofuels	14.000	14.000	Ucayali
Samoa Fiber	15.000	60.000	Loreto
Kausar Corporation		75.000	Loreto Ucayali San Martín
Grupo Romero	23.829	23.829	San Martín Loreto
Francisco Tello Perú		50.000	San Martín
LS Agrofuels / LS Biofuels		30.000	San Martín
Verdal-Groupe 22		50.000	San Martín
Onasor del Oriente		1.500	San Martín
Andahuasi-Selva		3.000	San Martín
Total	52.829	307.329	

La concentración de la tierra para la explotación minera y de hidrocarburos

En el Perú, de acuerdo con la Constitución vigente y la Ley General de Minería, los recursos minerales pertenecen a la Nación, y solo el Estado, mediante concesión, otorga derechos a privados para extraer minerales del subsuelo. Como se ha señalado en el primer capítulo de este estudio, la desregulación iniciada en la década de 1990 vino acompañada de diversas normas para promover la inversión privada. Dentro de ellas, la actividad minera tuvo un lugar preponderante, lo que se expresó en la multiplicación de las áreas otorgadas en concesión en los últimos quince años y la presencia de las grandes transnacionales de la industria extractiva que operan en el Perú. Ya en 2000, once de las veinte principales empresas mineras transnacionales estaban en el país (cuadro 8).

Cuadro 8. Perú: empresas mineras transnacionales, 2000

Empresa minera	País de origen	Proyecto	Mineral
Broken Hill Proprietary (BHP)	Australia	Tintaya	Cobre
Noranda-Rio-Algom-Teck	Canadá	Antamina	Cobre, zinc, plomo
Cambior	Canadá	La Granja	Cobre, zinc, plomo
Barrick	Canadá	Pierina	Oro
Manhattan	Canadá	Tambogrande	Cobre, zinc
Cominco-Marubeni	Canadá / Japón	Cajamarquilla	Refinería de zinc
Shougang	China	Marcona	Hierro
Mitsui	Japón	Pallca	Varios
Grupo México	México	Varios	Cobre
Anglo American	Sudáfrica	Quellaveco	Cobre, molibdeno
Glencore	Suiza	Varios	Zinc, plomo
Phelps-Dodge	ee. uu.	Varios	Cobre, varios
Newmont Mining Corporation (MUSA)	ee. uu.	Cajamarca	Oro
Doe Run	ee. uu.	Varios	Polimetálica
ECS Mining Consultants	ee. uu.	Cerro Corona	Cobre, oro

Tomado de Bury 2007.

El incremento de las áreas dadas en concesión para la actividad minera en el país pasó de 2 millones en el año 1992 a 16,3 millones de hectáreas a mediados de 2008 (Bury 2007), lo cual representa 12,8% del territorio nacional (CEPES 2009). La mayor parte de estas concesiones se ubica en la sierra, en zonas de pobreza y extrema pobreza. Así, los departamentos de la lista de los diez más pobres son a su vez los que cuentan con la mayor extensión de sus tierras bajo concesiones mineras; es el caso de Huancavelica, Cusco y Cajamarca con 49, 32 y 31%, respectivamente, de sus territorios dados en concesión (cuadro 9). Además, en el departamento de Cajamarca se encuentra la mina de oro más grande de América Latina, mineral del que el Perú es sexto productor mundial.

Cuadro 9. Perú: áreas de concesión minera y niveles de pobreza por departamento (%)

Departamento	Población en pobreza	Población en extrema pobreza	Extensión territorial bajo concesión
Huancavelica	82	60	49
Cusco	58	33-27	32
Cajamarca	53	23-21	31

Fuente: Encuesta Nacional de Hogares Anual, 2004-2008, Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), en http://censos.inei.gob.pe/DocumentosPublicos/Pobreza/2008/exposicion_Pobreza_2008.pdf; Bury 2007.

Las concesiones para la explotación de hidrocarburos se encuentran focalizadas en la selva del país y su expansión ha alcanzado niveles asombrosos. Según un reciente estudio del Institute of Physics (IOP) del Reino Unido, entre los años 2005 y 2006 se dieron en concesión 26 lotes en la selva peruana, de los 52 que se han registrado hasta fines de 2009 (cuadro 10). A estos habría que añadir diez proyectos más que se están negociando, con lo cual el total de concesiones ocuparía 444.432 km², lo que es igual a 56,8% de la Amazonía peruana. Como si no fuese suficiente, para el presente año Perupetro tiene previsto ofrecer 18 lotes adicionales, con lo cual el área de territorio amazónico peruano bajo concesión llegaría a 70% (Finer y Orta-Martínez 2010).

Cuadro 10. Perú: concesiones de hidrocarburos, 2009

Empresa	Área (hectáreas)	Porcentaje
Petrobras-Petroperú	5.634.268	13
Petrobras	3.189.562	7
Burlington	3.373.066	8
Repsol	3.278.227	7
Occidental	3.003.700	7
Hess	2.923.482	7
Sapet	2.743.299	6
Pluspetrol	2.368.323	5
Pacific	1.881.287	4
Hunt Oil	1.870.863	4
Pan Andean	1.761.160	4
Maple	212.049	0
Subtotal	32.239.286	73
Total	44.037.824	100

Tomado de CEPES 2009.

Las zonas que tienen más áreas en explotación por empresas de hidrocarburos son las cuencas del río Maraón (departamento de Loreto) y el río Ucayali (departamento del mismo nombre), las cuales ocupan 56 y 23% del total, respectivamente (CEPES 2009).

No todas las áreas otorgadas se encuentran en operación. Para el caso de la minería, según recientes informes del Ministerio de Energía y Minas (MEM), el 1,2% del territorio nacional estaría actualmente en fase de explotación y exploración, y no el 12,8% que ocupan las áreas dadas en concesión.³⁶ En el caso de los hidrocarburos, en cambio, de las 52 concesiones registradas, siete se encontrarían en fase de explotación y 45 en fase exploratoria (Finer y Orta-Martínez 2010). En cualquier caso, la presencia de las empresas y los derechos otorgados para la ocupación de las tierras a través de la concesión compiten con los derechos de las poblaciones que viven en ellas. De otro lado, en buena parte de los casos, la exploración y la explotación se realizan sin consulta alguna.

Los propietarios de las tierras bajo las cuales se ubican los recursos a explotar son los grandes afectados. La llegada de la empresa extractiva no solo implica la pérdida de sus tierras, cuando no la degradación de sus ecosistemas (contaminación de suelos y ríos, deforestación, etc.), además su actividad no genera el desarrollo esperado en las localidades en las que se asienta. Por esta razón, si algo ha marcado el país durante la última década han sido los numerosos conflictos sociales entre poblaciones rurales que tratan de defender sus territorios frente a las grandes empresas extractivas. Según un reciente reporte de la Defensoría del Pueblo (2010), del total de conflictos identificados en el país 41% corresponde a disputas por la presencia de empresas extractivas mineras o de hidrocarburos, lo cual representa 75,5% del total de conflictos medioambientales del país.

En la explotación minera y de hidrocarburos, las tierras sobre las cuales se asientan las empresas suelen ser propiedad de comunidades campesinas y nativas. Lamentablemente, las posibilidades de negociación de estas poblaciones frente a las grandes transnacionales es escasa, a lo que se suma una legislación que no las protege y propicia la instalación de las empresas a cualquier costo.

En los últimos años, luego de numerosos conflictos en todo el país, el Estado y las empresas parecen haber comprendido la necesidad de establecer procesos de diálogo y mejorar las condiciones de los acuerdos con las comunidades. No obstante, sigue primando la visión de que una buena retribución económica debería bastar para estas poblaciones pobres. Pero esta concepción obvia que para las comunidades el territorio no solo es fuente de recursos de subsistencia como alimentación, materiales de construcción y trabajo artesanal, plantas medicinales, etc., sino también espacio de manifestaciones culturales y elemento central de la formación de su identidad.

36 Portal informativo de la Agencia Peruana de Noticias Andina. Recuperado el 24/05/2010 (<http://www.andina.com.pe/Espanol/Noticia.aspx?id=9xAIKzSsDRU=>).

La concentración de la tierra para la explotación forestal

El Perú es el cuarto país en el mundo en superficie de bosques tropicales y el octavo en superficie de bosques, los cuales abarcan una extensión aproximada de 66 millones de hectáreas.³⁷ El 92% de estos bosques se sitúa en la selva del país (Endo 2010), en donde también habitan 52 pueblos amazónicos distribuidos en 1.192 comunidades nativas, los cuales han domesticado una gran variedad de plantas y animales. Se trata de un espacio de gran importancia como repositorio de la biodiversidad del país y el planeta, además de sostener a una importante población de origen indígena, dueña de un gran bagaje cultural.

Al igual que en el caso de los recursos del subsuelo, según la legislación peruana los recursos forestales son propiedad de la Nación y solo el Estado puede ofrecer los derechos para su aprovechamiento por parte de particulares, otorgándoles la concesión de las áreas a explotar. De otro lado, como se afirmó al tratar sobre las comunidades nativas, estas habitan los bosques pero no poseen títulos de propiedad sobre estas tierras que tienen en cesión del Estado. Esta situación ha permitido que el Estado peruano, a través de concurso público, entregue 588 concesiones forestales con una extensión de 7,6 millones de hectáreas a particulares (CEPES 2009).

Cuadro 11. Perú: áreas de concesión forestal por departamento, 2008

Departamento	Área (hectáreas)
Ucayali	2.943.061
San Martín	497.793
Madre de Dios	1.278.402
Huánuco	288.374
Loreto	2.676.528
Total	7.684.158

Tomado de CEPES 2009.

Tal como para el caso de las empresas agroexportadoras y extractivas, la ocupación de las vastas extensiones de bosques dadas en concesión origina conflictos sociales con las poblaciones aledañas o con las que allí se asientan. El otorgamiento de la concesión muchas veces no considera la existencia de derechos de las comunidades nativas y otras poblaciones sobre los mismos territorios. De otro lado, el estudio de impacto ambiental que se exige a las empresas madereras para el inicio de sus operaciones se limita al efecto de estas sobre el mismo predio, cuando en la realidad afectan ecosistemas en unidades territoriales mayores (Endo 2010). Como se puede observar, los conflictos por el acceso a la tierra y la explotación de los recursos naturales

37 Discurso del ministro del Ambiente, Antonio Brack, en la sección de alto nivel de la XIV Conferencia de Miembros de las Naciones Unidas en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés). Poznan, 11 de diciembre de 2008.

parecen reproducirse bajo el mismo molde en distintos sectores y en todo el país.

Según un reciente estudio elaborado por el Banco Mundial, el desarrollo normativo e institucional del Estado para evaluar y controlar la actividad que se desarrolla en las concesiones forestales otorgadas se encuentra en las últimas escalas de calificación (Endo 2010). Algunas de las deficiencias identificadas fueron: 1) escasa precisión sobre el contenido que debe tener el Plan de Manejo Forestal (PMF), requisito para el otorgamiento de la concesión; 2) insuficiencia de personal y debilidad operativa de las autoridades para evaluar el PMF; 3) inexistencia de un sistema claro de infracciones y sanciones en caso de incumplimiento del PMF; y 4) inexistencia de una adecuada evaluación de la capacidad del inversionista para atenuar los impactos sociales y ambientales de sus intervenciones.

La ausencia y la debilidad del Estado para el control de las áreas dadas en concesión dejan espacio para la corrupción y el desarrollo de un mayor número de conflictos sociales y ambientales. Según el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), el Perú pierde 220 millones de dólares anuales por la tala ilegal de especies como el cedro y la caoba. Además, en el año 2009, de las 78 supervisiones realizadas a las concesiones forestales por este organismo se encontró irregularidades en 46 de ellas.³⁸

A los problemas antes mencionados hay que añadir que existen en el país superposiciones entre concesiones de distintos sectores (forestal con hidrocarburos, por ejemplo), lo cual genera mayores conflictos. Esto se explica si se considera que a pesar de las grandes extensiones de tierras entregadas por el Estado, no existe un registro único de concesiones.

Finalmente, al igual que en el caso de las concesiones para la actividad extractiva y agroindustrial, no hay mecanismos de redistribución directa de los beneficios obtenidos por las grandes empresas, por lo cual la extracción y la exportación de los recursos maderables no genera ningún desarrollo para las comunidades aledañas. No obstante, al igual que en los otros tipos de concesión, en algunos casos es posible encontrar acuerdos directos entre empresas y gobiernos regionales para la ejecución de acciones específicas o el otorgamiento de algunos permisos a los pobladores con el fin de evitar conflictos sociales; por ejemplo, algunas empresas permiten que la población nativa recoja los frutos del bosque (Endo 2010).

En el recuadro 3 se presenta el caso de la comunidad indígena Puerto Azul del departamento de Ucayali, una clara muestra de la disparidad de poderes entre inversionistas y poblaciones indígenas y de la influencia que pueden ejercer los primeros para alcanzar sus objetivos, ante un Estado para el cual los intereses de la empresa privada priman sobre el bienestar de sus ciudadanos.³⁹

38 OSINFOR: comunicado del 10 de marzo de 2010 (www.osinfor.gob.pe).

39 En los departamentos de Ucayali, Huánuco y Madre de Dios se registran 24, 40 y 20 casos similares, respectivamente, según un reciente estudio del Banco Mundial (Endo 2010).

Recuadro 3. Entre la población nativa y la concesión: el caso de la comunidad indígena de Puerto Azul

En 1991, los dirigentes de la comunidad nativa de Puerto Azul, pertenecientes al grupo indígena Cacataibo, en el departamento de Ucayali, solicitaron a la Dirección Regional de Agricultura (DRA) de Ucayali la ampliación de su territorio, pues sus 4.600 hectáreas resultaban escasas para sus 1.200 habitantes. Tres años más tarde la DRA y el Proyecto Especial de Titulación de Tierras (PETT) elaboraron un plano de la propuesta de ampliación de Puerto Azul, con un área de 53.665 hectáreas. A pesar de ello, y transcurridos más de diez años, no hubo mayores acciones por parte del Estado.

En cambio, el año 2003, el INRENA otorgó cuatro concesiones forestales que se sobreponían al área solicitada en ampliación por el grupo indígena a favor de tres empresas: Project World Green Peru, Empresa Forestal El Aguajal (EFASAC) y Gustavo Gotardo Alcázar Serna.

Desde entonces hasta la fecha la comunidad de Puerto Azul, con el apoyo de la ONG Instituto del Bien Común y de organizaciones indígenas, ha dado todos los pasos necesarios para la rectificación por parte del INRENA y conseguir la ampliación de su territorio. Entre ellos, entregó en febrero de 2009 un Estudio Ambiental, Social y Económico solicitado por la entidad estatal para evaluar si se debe redimensionar el bosque de producción permanente excluyendo las concesiones forestales, del cual aún no se tiene respuesta.

En septiembre de 2009, como parte de su planificación anual, el OSINFOR realizó una inspección a la concesión de Project World Green Peru y detectó un inadecuado manejo de los residuos sólidos y la existencia de sembríos de coca, entre otras irregularidades. Por ello, mediante resolución directoral 001-2010-OSINFOR-DSCFFS, sancionó a la empresa con la suspensión de las actividades previstas según su Plan Operativo 2008-2009. Ante este hecho, la empresa presentó ante el Juzgado Mixto de la Provincia de Padre Abad una acción de amparo contra lo dispuesto por OSINFOR y solicitó una medida cautelar que suspendiese la sanción interpuesta. Este irregular pedido fue concedido recientemente por el Juzgado Mixto de la Provincia de Padre Abad.

Fuente: Adaptado del artículo «Perú: Comunidad Cacataibo exige anular concesión maderera sobre sus territorios», 27 de mayo de 2010. Portal de Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI). www.servindi.org.

3 Tres casos de concentración de la tierra en la costa del Perú

El CEPES, gracias al apoyo del ILC, realizó en el año 2008 estudios de caso acerca de los procesos de concentración de tierras en tres zonas de la costa del país: el valle de Chira, departamento de Piura; el valle de Motupe, departamento de Lambayeque; y el valle de Ica, departamento de Ica.⁴⁰ En este capítulo se presenta una síntesis de los principales hallazgos de esos estudios que permite ilustrar los procesos generales hasta aquí descritos.

En la primera sección se describen las características centrales de las zonas de estudio. En la segunda se realiza un breve recorrido de la historia reciente de la propiedad de la tierra en los tres valles que explica el predominio de la pequeña agricultura como forma de tenencia. En la tercera sección se muestra la estructura de la propiedad en la actualidad, la cual dista mucho de los datos ofrecidos por el III CENAGRO de 1994 y demuestra ya una importante concentración de la tierra en manos de unos pocos. Una cuarta sección identifica las distintas vías que existen en los valles para la concentración de la tierra. Finalmente, en la quinta sección se desarrolla los efectos que la nueva concentración de la tierra ha traído sobre los productores agrícolas tradicionales, el uso y la gestión del agua y la gobernabilidad en las zonas de estudio.

Las zonas de estudio

Los casos estudiados corresponden a tres zonas representativas de la agricultura de la costa peruana (gráfico 2). El *departamento de Piura* se ubica en la costa norte del Perú, a 975 kilómetros de la ciudad de Lima. En esta región se localizan importantes yacimientos petroleros, áreas de actividad minera, valles sobre tierras desérticas donde se desarrolla la actividad agrícola y extensos bosques secos. Cuenta con una población de 1.673 mil habitantes (6,1% de la población total del país), 39,2% en el área rural.

El *departamento de Lambayeque* se ubica a 780 kilómetros al norte de la ciudad de Lima. La mayor parte de su territorio pertenece a la costa (94%) y se caracteriza por ser tradicionalmente agrario. Cuenta con una población de 1.113 mil habitantes (4% de la población total del país), 39,6% rural.

El *departamento de Ica* está en la costa sur del país, a 300 kilómetros de la ciudad de Lima. Tiene

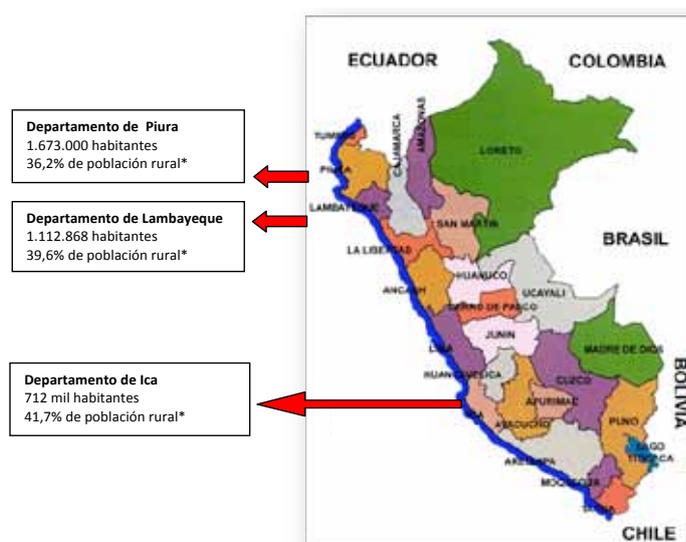
40 La elaboración de los estudios de caso estuvo a cargo de Giannina Pastor y Fernando Eguren.

un relieve poco accidentado, pues 89% de su territorio está en la costa y solo 11% en la sierra andina. Ica tiene una pujante economía agraria, una de las más modernas, estimulada por las exportaciones. Cuenta con una población de 712 mil habitantes (2,5% de la población total del país), 41,7% en el área rural.

En 1994, el departamento de Piura tenía una superficie agrícola potencial de 244 mil hectáreas, de las cuales 177 mil se encontraban en uso gracias al riego. Se estima que 67.400 hectáreas adicionales, que hoy son tierras eriazas, podrían incorporarse al uso agrícola con la ejecución de obras de irrigación.

Tradicionalmente los valles de Piura eran productores de algodón fino (variedad Pima) para la industria textil y la exportación, arroz y frutales (cítricos, mangos). Entre los años 2004 y 2005 el producto bruto interno (PBI) agropecuario departamental creció en 14,3%, principalmente por la evolución favorable de productos como arroz, plátanos (bananos), limones y mangos. Hoy en día, estos tres últimos cultivos, antes orientados exclusivamente al mercado interno, son importantes cultivos de exportación. Las áreas destinadas al algodón Pima se han reducido, principalmente por la sustitución de la producción nacional por fibras importadas subsidiadas.⁴¹

Gráfico 2. Localización de las zonas de los estudios de caso



* Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2007, es urbana toda población que habita en áreas con 100 o más viviendas contiguas, y también todas las capitales de los distritos (son más de 1.800 en todo el país), con independencia del número de habitantes. Los habitantes de centros poblados con 400 personas pueden ser clasificados como urbanos, lo cual es absurdo; por esta razón se ha optado por una segunda definición de rural según la cual *es rural toda población en distritos con menos de 20 mil habitantes*. Esta definición es promovida tanto por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como por el Banco Mundial y es cada vez más adoptada (véase, por ejemplo, el último Informe de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre Chile).

41 Las fibras importadas para la industrias textil desde Estados Unidos y otros países tienen precios menores gracias a los subsidios otorgados a los productores de origen.

Algunos nuevos cultivos de exportación, económicamente más atractivos, en particular espárragos y páprika y, en áreas más altas, alcachofas, han contribuido al retroceso de los cultivos tradicionales. Esta tendencia general se est propagando sobre todo en la colonización San Lorenzo y el valle del Chira (cuadro 12). Los principales productos exportados en el año 2007 fueron: mangos frescos, bananos, hortalizas preparadas, jugo de maracuyá y otras frutas preparadas. Estas cinco partidas representaron 79,3% de las exportaciones del sector en Piura.⁴²

El valle del Chira, donde se ubica nuestro estudio, se extiende sobre parte de las provincias de Sullana y Paita. Abarca 48 mil hectáreas (sin contar pastos naturales, bosques, lomas y cerros) de las cuales, según el Banco Central de Reserva del Perú (BCRP), casi 40 mil tienen potencial agrícola. Según otro estudio (Balarezo 2008) serían 45 mil hectáreas. Las ciudades principales como Paita y Sullana cuentan con todos los servicios básicos; sin embargo, los asentamientos donde viven los agricultores o los trabajadores de las empresas agroexportadoras y agroindustriales de la zona solo tienen energ eléctrica.

Cuadro 12. Valle del Chira: características agrícolas

Departamento de Piura	
Superficie agrícola	244.000 hectáreas
Superficie bajo riego	177.000 hectáreas
Valle del Chira	
Superficie bajo riego	40.000 hectáreas
Cultivos tradicionales	Algodón fino (variedad Pima) Arroz, frutales (mangos, limones)
Nuevos cultivos de exportación	Bananos, mangos y otras frutas Hortalizas (espárragos, páprika, alcachofas)

En el departamento de Lambayeque, según el III CENAGRO existían 270 mil hectáreas de suelos aptos para la actividad agrícola, de las cuales 177.135 hectáreas se encontraban bajo riego. Sin embargo, se estima que esta extensión podrá ampliarse en cerca de 70 mil hectáreas tras concluir la segunda etapa del proyecto Tinajones y el proyecto Olmos. Los cultivos principales son la caña de azúcar y el arroz, cuya evolución ha marcado parte importante de la historia de sus valles. No obstante, desde hace algunos años, con el auge de las empresas agroindustriales y la exportación, se ha promovido nuevos cultivos no tradicionales. En el valle de Motupe, donde se sitúa nuestro estudio, algunos de estos cultivos son mangos, limones, maracuyá, naranjas y espárragos (cuadro 13).

Los suelos del valle de Motupe son considerados de buena calidad y aptos para la agricultura, pero la escasez de agua superficial limita las actividades agroeconmicas de la zona. Al igual que en el caso de Ica, buena parte de los agricultores debe recurrir a la extracción de aguas

42 Información del Gobierno Regional Piura y la DRA Piura.

subterráneas. Según estimaciones de la dependencia del MINAG en Lambayeque y de la Asociación de Agricultores con Agua del Subsuelo de Lambayeque (AAA), el valle contaría con alrededor de 12 mil hectáreas bajo riego, de ellas cerca de 3.400 irrigadas por pozos subterráneos.

Cuadro 13. Valle de Motupe: características agrícolas

Departamento de Lambayeque	
Superficie agrícola	270.000 hectáreas
Superficie bajo riego	177.135 hectáreas
Valle de Motupe	
Superficie agrícola bajo riego	12.000 hectáreas
Cultivos tradicionales	Caña de azúcar, arroz
Nuevos cultivos de exportación	Mangos, limones, naranjas, maracuyá Espárragos, café

Finalmente, la superficie agrícola del departamento de Ica es de 116.910 hectáreas, de las cuales 113.288 se encuentran bajo riego. No obstante, estas extensiones han variado desde la década de 1990, principalmente por la ampliación de la frontera agrícola y la reactivación de la producción estimulada por la agricultura para la exportación. Parte importante del agua que se utiliza en la agricultura iqueña es subterránea obtenida de pozos tubulares petroleros. Esta forma de acceso al recurso, a pesar de sus altos costos, se ha expandido en las últimas décadas tras la llegada de nuevas empresas agrarias.

El valle de Ica, donde se sitúa nuestro estudio, es considerado como uno de los mejores para la producción agrícola por sus tierras de buena calidad, a pesar de tener serios problemas de escasez de agua. Localizado en la provincia de Ica, tiene alrededor de 31 mil hectáreas de tierra agrícola bajo riego. Sus cultivos tradicionales han sido algodón, vid y leguminosas como garbanzos y pallares. Tras el giro hacia la agricultura de exportación, los cultivos preponderantes actualmente son espárragos, alcachofas, páprika y pallares, en este último caso reorientados al procesamiento (cuadro 14).

Cuadro 14. Valle de Ica: características agrícolas

Departamento de Ica	
Superficie agrícola	116.910 hectáreas
Superficie bajo riego	113.288 hectáreas
Valle de Ica	
Superficie agrícola bajo riego	31.000 hectáreas
Cultivos tradicionales	Algodón, vid, maíz Leguminosas (garbanzos, pallares)
Nuevos cultivos de exportación	Espárragos, alcachofas, páprika Pallares (procesados)

De la reforma agraria a la pequeña agricultura

Es interesante conocer brevemente el proceso que atravesó el campo en los departamentos de estudio hasta llegar al predominio de la pequeña agricultura como forma de tenencia. Como se verá, este proceso, que en buena cuenta es también la historia del desarrollo de la estructura agraria en todo el país, se inicia con la concentración de grandes extensiones de tierra, situación que hoy en día parece volver.

Antes de 1969, una parte sustancial de las tierras agrícolas se encontraba en manos de grandes propiedades o haciendas (cuadro 15). En el valle de Piura 3,8% de los predios poseía 70,2% de las tierras, mientras que en el valle del Chira los porcentajes eran 11 y 84,2%, respectivamente (Rubin de Celis 1977). De igual manera, en el valle de Ica más de 11 mil hectáreas estaban en manos de 18 empresas, y una sola familia poseía 6 mil hectáreas. El caso más notable, sin embargo, es el de Lambayeque, donde 0,3% de las propiedades concentraba 81% de las tierras (I CENAGRO de 1961), pues las cuatro haciendas azucareras (Cayaltí, Pomalca, Tumán y Pucalá) eran propietarias de 61 mil hectáreas (Torre 1995): había una marcada concentración de la propiedad de las tierras.

Cuadro 15. Concentración de la tierra antes de la reforma agraria de 1969

Valle del Chira	11% de los predios ocupa 84,2% de las tierras
Departamento de Lambayeque	0,3% de los predios ocupa 81% de las tierras
Valle de Ica	18 predios ocupan 11.000 hectáreas

Al igual que en el resto del país, en las zonas de estudio, el gobierno militar, que se instaló el 3 de octubre de 1968 luego de un golpe de Estado, llevó a cabo una radical reforma agraria que se ejecutó a lo largo de la década de 1970 y expropió todas las haciendas del país. Al finalizar la aplicación de la reforma agraria había en Piura 50 CAP, la más grande de las cuales tenía más de 3.500 hectáreas de extensión; en Ica, 48 mil hectáreas de tierras que fueron de haciendas se adjudicaron a 74 CAP,⁴³ y en Lambayeque se formaron un total de 42 CAP sobre 55% de las tierras bajo riego (159.238 hectáreas) del departamento (Torre 1995).

Sin embargo, varios problemas de origen externo e interno condujeron a la inviabilidad de estas empresas asociativas. En pocos años, la casi totalidad fueron liquidadas y los socios decidieron distribuir las tierras en parcelas familiares. De esta manera, el paisaje agrario de los valles de estos departamentos quedó dominado por la pequeña propiedad agrícola familiar.

Como consecuencia de la posterior disolución de las cooperativas, ya en 1994 el III CENAGRO⁴⁴ mostraba que gran parte de las unidades productivas tenían dimensiones inferiores a las 10 hectáreas y eran conducidas por pequeños agricultores individuales. En los tres departamentos

43 «Primer Compendio Estadístico Agrario, 1950-1991». MINAG-Oficina de Estadística Agraria. Lima, 1992. Cuadro 4.7.

44 Es el primer censo realizado después de la reforma agraria y recoge ya la información de las cooperativas desestructuradas y divididas en parcelas familiares.

donde se ubican las zonas de estudio las unidades productivas menores a las 10 hectáreas representaban 90% del total o más (cuadro 16) y ocupaban entre 50 y 70% de la superficie total.

Cuadro 16. Zonas de estudio: unidades agropecuarias según tamaño, por departamento, 1994

Rango de extensión (hectáreas)	Piura		Ica		Lambayeque	
	Unidades agropecuarias	Porcentaje	Unidades agropecuarias	Porcentaje	Unidades agropecuarias	Porcentaje
Menos de 3	65.429	58	15.875	49,4	22.439	51
3-9,9	39.492	35	12.919	40,2	17.449	39
10-49,9	7.543	7	2.796	8,7	4.200	9
50 a más	576	1	546	1,7	264	1
Total	113.040	100	32.136	100,0	44.352	100

Fuente: III CENAGRO, 1994.

Como se verá más adelante, la tendencia a la concentración de la propiedad es posterior a la realización de este censo. Lamentablemente es también el último censo efectuado, de manera que no hay información equivalente para el periodo posterior en el cual se inicia el proceso de concentración de la propiedad.

La tenencia de la tierra y la polarización de la propiedad

Contar con información clara y precisa acerca de la estructura de la tenencia de la tierra en el país resulta una tarea compleja: al ser el último censo agropecuario de 1994 sus resultados no consideran gran parte del proceso de concentración de la tierra ocurrido en los últimos quince años. Otras fuentes de información sobre la distribución de la propiedad son las Administraciones Técnicas de Distritos de Riego (ATDR), las Oficinas de Información Agraria (OIA) de las dependencias regionales del MINAG o del organismo actualmente a cargo del saneamiento de la propiedad rural en el país (COFOPRI).

Sin embargo, las bases de datos de estas instituciones suelen ser contradictorias o inconsistentes por distintas razones: 1) muchas de ellas no han registrado aún las grandes adquisiciones de tierra de la última década; 2) la mayor parte de las empresas agroindustriales no está inscrita como usuaria de los sistemas de riego, lo que imposibilita tener un registro de ellas y las extensiones que manejan; y 3) buena parte de las tierras eriazas compradas por las grandes empresas, y ahora en producción a través de la inversión en obras de irrigación, no se ha incluido todavía en los registros de tierras, por lo cual las estadísticas subestiman las áreas con aptitud agrícola de los valles.

A pesar de esta restricción, cruzando la información recabada en las instituciones mencionadas y lo comprobado in situ a través de visitas a buena parte de las empresas y entrevistas en el campo, se ha podido llegar a una primera aproximación que se presenta a continuación.

Los nuevos dueños de la tierra

Las empresas que poseen las grandes propiedades de los valles de estudio son tan reducidas en número que para estimar su alcance resulta más certero identificarlas una a una que recurrir a los datos estadísticos de las fuentes citadas. Así, se puede afirmar que la expansión de la gran propiedad es el proceso central que ocurre en los valles del Chira e Ica. En el valle de Motupe, sin embargo, la situación es algo distinta, en tanto las grandes propiedades son bastante menores en número y extensión promedio a las encontradas en los otros valles.

El surgimiento de las grandes empresas en los valles del Chira e Ica se produce a inicios de la década de 1990. En Piura se trató de un grupo de empresarios piuranos y de las regiones vecinas, descendientes de familias tradicionalmente dedicadas al agro. En Ica, en cambio, el inicio de la expansión se dio con la llegada de capitales chilenos que, asociados con empresas e inversionistas locales, empezaron la compra y el alquiler de predios de pequeños agricultores. No obstante, con el paso del tiempo y a medida que avanzaba la seguridad jurídica para la inversión privada en el país, empezaron a expandirse con rapidez a través de la compra de las tierras que tenían en arriendo y otras de productores vecinos. Por otro lado, en Piura, a inicios de la década de 2000, y tras el éxito de la incursión en el mercado externo por parte de las primeras empresas, llegaron a la zona nuevos capitales nacionales y extranjeros representados por sociedades anónimas o transnacionales que empezaron a establecer contratos de *joint venture*⁴⁵ (riesgo compartido) y, luego, a adquirir terrenos eriazos con potencial de riego subastados por el Estado.

Actualmente, las grandes empresas de estas zonas se caracterizan por poseer extensiones de tierra sin precedentes en el país. En Ica, en donde nunca hubo empresas que superaran las mil hectáreas cultivadas, las propiedades alcanzan las casi 3 mil hectáreas (Complejo Agrícola Beta y Agrokasa). En Piura, la empresa Maple supera las 13 mil hectáreas y Caña Brava, del Grupo Romero, tiene cerca de 7 mil y planea su ampliación hasta las 10 mil hectáreas.

Además, estas empresas cuentan con tecnología de punta, poseen certificaciones internacionales de sus productos y se encuentran articuladas al mercado nacional e internacional. Muchas de ellas pertenecen a grupos económicos que no solo se dedican a la actividad agrícola sino que dominan también otros rubros como la pesca, la minería y la manufactura. El caso más notable es el citado Grupo Romero, uno de los más importantes del país.⁴⁶

45 En el Perú hay un total de 127 *joint ventures* (contractuales, societarias y en negociación, solo en los sectores agroindustrial, pesca y turismo), pero operan únicamente tres en el sector menestras: Lavaggi, Danper e Icatom.

46 El grupo Romero es propietario de Alicorp (producción y comercialización de alimentos para consumo humano y animal); Industrias del Aceite, Palmas del Espino e Industrias del Espino (producción de aceite de palma y biodiésel); Romero Trading (comercialización y servicios vinculados con la actividad agroindustrial); Primax (comercialización de combustibles); Multimercados Zonales (50 mil m² de puestos comerciales en la línea de alimentos); Ransa Comercial

Alrededor de estas empresas se han constituido encadenamientos económicos, se han generado nuevos empleos directos e indirectos y se han ampliado algunos servicios como energía eléctrica, agua y acceso a Internet. Caña Brava, por ejemplo, emplea 3 mil trabajadores, entre personal de campo y planta.

Los propietarios de buena parte de las empresas de capitales nacionales residen en la ciudad de Lima, mientras que los ingenieros agrónomos y los técnicos permanecen en los fundos; sin embargo, no logran desarrollar ningún sentido de identidad con el lugar donde se encuentra instalada la empresa ni participan de la vida social local. Tampoco asumen el papel de elite regional que, de alguna manera, desempeñaban algunos hacendados del periodo anterior a la reforma agraria, interesada en el desarrollo del valle más allá de las fronteras de la empresa. Si bien el surgimiento de este sector agroexportador dinamiza la economía de los valles en los que se asienta, su presencia no ha generado el desarrollo que muchos esperaban.

A diferencia de las otras dos zonas de estudio, en el valle de Motupe las grandes compras empezaron en la década de 2000. Inicialmente se compraron propiedades de tamaño mediano, 40 a 50 hectáreas, para ampliarse luego en tierras de una antigua hacienda expropiada que dejó más de 15 mil hectáreas de tierras eriazas abandonadas. Las posibilidades de una mayor expansión están limitadas por la propiedad de las comunidades campesinas,⁴⁷ por lo que muchas empresas han optado por comprar grandes extensiones en el valle vecino de Jayanca. En otros casos, se han asociado con medianos productores para la compra de su producción. La empresa con la propiedad más grande, Gándules, posee 500 hectáreas, le siguen A & B con 300 hectáreas y Sunshine Export con 147. A pesar de las limitaciones para una mayor expansión de las propiedades en el valle de Motupe, en los últimos años se han registrado nuevas compras de tierras por extensiones que bordean las 200 hectáreas en sus zonas limítrofes.

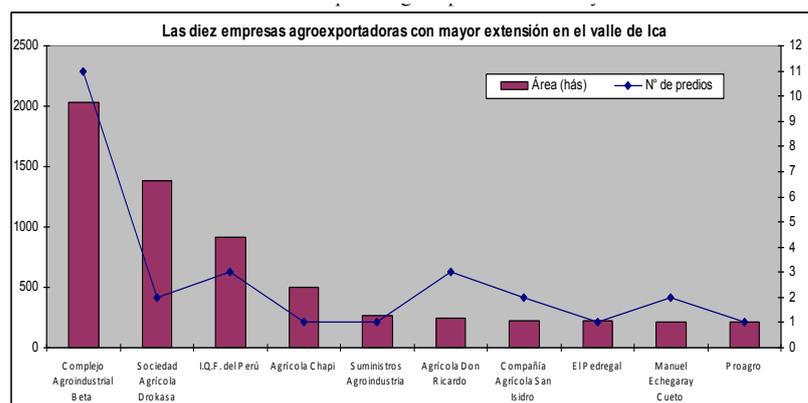
Otra diferencia hace interesante este caso: si bien los propietarios no suelen vivir en sus fundos, los responsables de estos sí participan de las actividades sociales del distrito de Motupe. Según los empresarios entrevistados, el hecho de formar parte de la AAA de Lambayeque también ha contribuido a que se involucren en otras obras sociales (electrificación, equipamiento del puesto de salud, etc.).

(logística: almacenaje, aduanas, transporte y servicio a navieras); Terminal Internacional del Sur (administración del puerto de Matarani); Consorcio Naviero Peruano (transporte marítimo nacional e internacional de carga); Trabajos Marítimos (operaciones portuarias); Textil Piura (hilados de algodón para exportación); Compañía Universal Textil (industria textil); Corporación General de Servicios (servicios de contraloría, auditoría, asesoría legal, contable y financiera, sistemas de información); Sitel (servicios en telecomunicaciones); Orus (servicios de seguridad); Samtronics (importación y comercialización de artefactos eléctricos), según su información institucional (http://www.gruporomero.com.pe/pag_003.htm). Además es accionista principal del Banco de Crédito, primer banco de capitales nacionales. Sus inversiones se extienden en varios países de la región andina. En 2005 constituyó Prima AFP. En 2006 adquirió 30% de Ambev Perú y Agrícola del Chira. En 2007 completó la compra de Digital Way, empresa de telecomunicaciones proveedora de servicios de conectividad inalámbrica.

47 La compra de tierras comunales no es una opción para las empresas agroexportadoras de Motupe básicamente por dos razones: 1) las comunidades no se encuentran parceladas y, por tanto, solo se cuenta con un título colectivo de propiedad y 2) la parcelación y la venta de tierras resulta un proceso largo y complejo al interior de las comunidades y, con frecuencia, fuente de conflictos internos. A pesar de estas dificultades, amparadas en la legislación liberal de tierras, en algunas zonas del país las comunidades campesinas han empezado a parcelar sus tierras, con lo cual la posibilidad de un mercado de tierras comunales está abierta.

Según la OIA regional, en 2005, había en el valle de Ica 7.973 hectáreas conducidas por empresas agroexportadoras.⁴⁸ Tres años después estas ocupaban 10.588 hectáreas, lo que equivale a casi un tercio del valle.⁴⁹ En su mayoría, además de tener extensiones superiores a las 100 hectáreas, arriendan predios de pequeños agricultores a lo largo del valle (gráfico 3). En el área de algunas comisiones de regantes las grandes propiedades ocupan mayor superficie que la suma de todos los pequeños propietarios.

Gráfico 3. Valle de Ica: diez empresas agroexportadoras de mayor extensión



En el valle del Chira se encuentra que 46.185 hectáreas estarían concentradas en solo diez propiedades. Buena parte de ellas eran tierras eriazas (como la mayoría de las tierras de propiedad de Maple) o bosques secos (como las tierras de COMISA), por lo cual no figuran en los registros de tierras de uso agrícola de muchas estadísticas oficiales (cuadro 17).

48 Información institucional de la DRA Ica.

49 Esta es el área mínima que ocuparían las empresas en el valle de Ica. Podría ser mayor pues no se pudo llegar a algunas zonas de acceso restringido o prohibido en donde se asientan agroexportadoras. La mayoría se ubica en las zonas de ampliación de la frontera agrícola y ni siquiera las comisiones de regantes pueden ingresar. La información recolectada durante el trabajo de campo se complementó con la recopilada por la geógrafa Anais Marshall para su tesis de doctorado (anaismarshall@yahoo.fr) y con la información del directorio de agroexportadoras que personal de la OIA Ica inició en 2006 y quedó inconcluso por el elevado costo de movilizarse hacia los fundos del valle.

Cuadro 17. Valle del Chira: grandes propiedades

Propietarios	Área (hectáreas)
Talledo Hermanos	300
Sergio Holguín	2.000
Augusto Carpena	450
Comisa	17.000
Camposol	2.500
Lima Agro	280
Héctor Castillo	500
Héctor Valdez	100
Maple	13.500
Elmer Maldonado	110
Garrido Lecca	500
Carlos Pacheco	250
Rancho Bravo	100
Grupo Romero	8.595
Total	46.185

La mediana propiedad en movimiento

En las zonas estudiadas, en dos casos la mediana propiedad sería muy poco representativa del conjunto de productores y en otro tendría mayor representatividad.

En el valle de Ica, las propiedades entre 40 y 100 hectáreas abarcarían 2.596 hectáreas,⁵⁰ es decir, 8% de las tierras cultivables. Igualmente, en el valle del Chira los agricultores con tierras entre 10 y 50 hectáreas serían apenas 89 productores que ocuparían 1.745 hectáreas. Estos estarían además atravesando procesos distintos: algunos estarían creciendo a través de la compra de tierras a los pequeños agricultores colindantes, mientras que otros estarían siendo absorbidos por las grandes empresas agroexportadoras.

En el valle de Motupe la situación es diferente. Como se ha señalado, no hay allí un número importante de grandes propiedades sino que el grupo central estaría formado por los medianos agricultores quienes en los últimos diez años han absorbido ligeramente a la pequeña agricultura y, poco a poco, se han consolidado en la zona.

Aunque con diferencias en cuanto a su importancia relativa en cada valle, en los tres casos de estudio los medianos productores están formados por dos grupos distintos: de un lado, los que tenían propiedades con anterioridad a la reforma agraria —usualmente familias de larga

50 Información de la base catastral de COFOPRI, 2006.

trayectoria regional— quienes sortearon el proceso de expropiaciones por tener menos de 150 hectáreas; y, del otro, aquellos productores locales o de otras regiones del país que en los últimos diez años han comprado tierras a pequeños propietarios o a otros medianos agricultores, quienes por falta de liquidez para cubrir los costos de producción o endeudados con los bancos decidieron vender sus tierras. En ambos casos, sin embargo, los propietarios o gerentes de los fundos se encuentran involucrados en la vida local y sus preocupaciones van más allá del buen desarrollo de sus empresas.

En los últimos años, un conjunto de circunstancias ha llevado a algunos de estos medianos empresarios a vender parte de sus tierras a las nuevas empresas agroexportadoras o a asociarse con ellas para continuar produciendo; entre estas, el Fenómeno El Niño del año 1998 y la dificultad de asumir los nuevos salarios debidos al aumento de la demanda de trabajadores por las nuevas empresas, punto que será retomado más adelante.

Pequeños propietarios, grandes excluidos

A pesar de la expansión de la gran propiedad, como en el resto del país, los pequeños agricultores siguen siendo el grupo preponderante de las zonas de estudio. Los pequeños agricultores son más y aún controlan una porción importante de recursos. No obstante, se ha podido constatar que su situación de pobreza se perpetúa a pesar de los cambios que atraviesan los tres valles, y que viven a la sombra de un crecimiento agrícola que se centra en la promoción de la agricultura de exportación y el enriquecimiento de unos pocos. En términos generales se puede diferenciar tres grupos de pequeños agricultores.

El *primer grupo* formado por aquellos que han logrado asociarse y establecer relaciones con redes de comercio justo u otros proyectos productivos a través de ONG locales y, en el caso de Piura, con algunas empresas agroexportadoras (Biorgánika, Biocosta) dedicadas a la comercialización de productos orgánicos (en especial, bananos). La capacidad de negociación de los productores con las empresas es escasa y no existe ningún tipo de intervención estatal en su favor. Los contratos se firman siempre individualmente y suelen ser por cinco años. En ellos se establecen las reglas de calidad de la producción, el tipo de tecnología a emplear y los precios. De no cumplir con las especificaciones del contrato, la empresa puede rechazar la producción.

Este grupo tendría un mercado fijo y habría logrado resultados positivos para mejorar su producción y la calidad de sus cultivos. No obstante, muchos de ellos se sienten insatisfechos con las ganancias obtenidas de los convenios con las empresas, por lo cual han buscado independizarse y encontrar su propio mercado. Sin embargo, este es un paso difícil ya que son las empresas las que cuentan con la certificación orgánica necesaria para acceder a mejores mercados.⁵¹ Según las entrevistas realizadas, la producción de banano orgánico es apenas rentable y obtener la certificación resulta muy costoso; por eso no les queda otra alternativa que continuar trabajando bajo las condiciones de las grandes empresas. Al menos, explican, logran

51 A la fecha, solo la Central Piurana de Productores de Banano Orgánico (CEPIBO) habría conseguido la certificación orgánica y exportado con éxito sus productos.

recuperar la inversión inicial y tener un margen de ganancia.

El *segundo grupo* estaría formado por los pequeños productores tradicionales, no asociados. Muchos de ellos serían ex cooperativistas dedicados al cultivo de arroz en Piura, algodón en Ica y frutales, como el mango, en Motupe. Suelen vender su producción a mercados locales, molineros o intermediarios acopiadores. Normalmente, el precio que reciben por sus productos es muy bajo, aunque este se triplique en el siguiente eslabón de la cadena. Este grupo tiene serios problemas para cubrir sus costos de producción y no cuenta con el apoyo de ningún programa público o privado. Por esta razón, y ante de la llegada de las agroexportadoras, muchos ya han optado por arrendarles o venderles parte o todas sus tierras y trabajar como peones en otros o sus propios fundos.

El *tercer grupo*, el más pobre y vulnerable, estaría formado por agricultores que poseen parcelas de máximo una hectárea y cultivan productos de panllevar. Muchos suelen ser peones de otros productores o trabajadores eventuales de las grandes empresas en época de siembra o cosecha.

En los tres valles, el número de pequeños propietarios es elevado con respecto del área que abarcan.

Según información de la OIA Piura, en el valle del Chira 90% de ellos, 12.141 productores, posee parcelas con una extensión menor a 3 hectáreas que en conjunto abarcan 17.571 hectáreas. Este grupo tiene áreas tan reducidas que difícilmente puede sostener a su familia. Asimismo, hay 1.258 productores con parcelas que oscilan entre 3 y 9,9 hectáreas y ocupan 6,6 mil hectáreas. Considerando que habría en el valle alrededor de 72 mil hectáreas,⁵² las 24.195 de los pequeños productores representarían 34% de las tierras del valle.

En el valle de Motupe 84% de los productores poseería tierras de dimensiones menores a 10 hectáreas que abarcarían 4.333 hectáreas, lo cual representa 38% de las tierras del valle (cuadro 18).

Cuadro 18. Valles del Chira y Motupe: unidades agrícolas menores a las 10 hectáreas

Valle	Unidades agropecuarias (número)	Extensión (hectáreas)	Extensión promedio de la parcela (hectáreas)
Chira	13.399	24.195	1,8
Motupe	1.334	4.333	3,2

En el valle de Ica, los pequeños propietarios, especialmente los minifundistas que tienen menos de 3 hectáreas, la mayor parte bajo riego, también son el grupo predominante y poseen alrededor de 15 mil hectáreas, casi la mitad del valle.⁵³

52 Esta información de la OIA Piura no registra el área total en propiedad de las grandes empresas. Esta subestimación se explica porque los estudios y las estadísticas estatales consideran buena parte de las tierras de las grandes empresas como terrenos eriazos y no de uso agrícola.

53 Información de la base catastral de COFOPRI, 2006. Es posible presumir que, dada la ampliación de la frontera agrícola en los últimos cuatro años, el porcentaje en propiedad de los pequeños agricultores en relación con el total de tierras de uso agrícola sería menor.

Los datos hasta aquí presentados permiten concluir que en estos valles se tiene una estructura bimodal: la mayor parte de las tierras está en manos de pocos grandes propietarios, por lo general capital privado, y una menor extensión se encuentra en manos de muchos pequeños propietarios.

Los caminos hacia la concentración

Como se ha indicado, el proceso de concentración de la tierra en las zonas de estudio se inicia a principios de la década de 1990, luego de que el gobierno orientara su política económica hacia la liberalización de los mercados y comenzara la promoción de la inversión privada en el país. No obstante, es en la última década que la concentración de la tierra se ha incrementado en forma considerable. Por ejemplo, en el valle del Chira, de un total de 16 transacciones de grandes extensiones de tierra registradas entre 1994 y 2008, 12 se realizaron entre 2006 y 2008.⁵⁴

Lo que está sucediendo no se restringe a la adquisición de propiedades a través de la compra-venta en el mercado de tierras sino que incluye el acceso y el control de vastas extensiones de tierras a través del arriendo a pequeños productores y la adquisición de tierras eriazas subastadas por el Estado, entre otros mecanismos de acceso. A continuación se tratará sobre las distintas vías identificadas para el control de la tierra por parte de las grandes empresas agroindustriales.

Compra de tierras a pequeños propietarios

Tanto en el valle de Ica como en el valle del Chira, la forma más importante de acceso a la tierra ha sido la venta de propiedades de los pequeños agricultores, mayoritariamente del grupo de antiguos socios de las CAP formadas durante el proceso de reforma agraria y de las cooperativas agrarias de usuarios (CAU) constituidas al inicio de la parcelación. Las razones para la venta de tierras son también las mismas en ambas zonas de estudio: falta de capital para afrontar las fluctuaciones de los precios de los cultivos; aumento de los costos de producción; alto costo de la obtención de aguas subterráneas, en el caso de Ica,⁵⁵ y de mantenimiento de la infraestructura de riego; efectos negativos de eventos climáticos, principalmente el Fenómeno El Niño; y endeudamiento de muchos frente a bancos privados y distintos tipos de entidades crediticias. Estos problemas, en buena cuenta comunes a todos los pequeños agricultores del país, podrían entenderse también como la falta de políticas públicas de apoyo a este sector, lo cual incluye la

54 La información sobre las transacciones en el valle del Chira entre 1994 y 2008 fue obtenida por Giannina Pastor durante el trabajo de campo para la realización de este estudio. En el área total traspasada, 53.589 hectáreas, podría haberse contabilizado más de una vez un mismo predio si fue traspasado en más de una oportunidad, lo que sobreestimaría el área real.

55 En el valle de Ica, 80% del área cultivada se riega con agua del subsuelo extraída con motores eléctricos cuya energía tiene las tarifas más elevadas de América del Sur. Se consuma o no la energía contratada se cobra un costo fijo de 100 a 200 dólares mensuales, de acuerdo con las dimensiones de la motobomba. Además, cuando se activa el pozo se cobra el consumo efectivo. Los costos son casi el cuádruple cuando los pozos funcionan con motores a petróleo.

ausencia de servicios crediticios agrarios, asistencia técnica productiva, infraestructura adecuada para el riego, planes o seguros contra el riesgo de fenómenos naturales, etc.

Frente a la precaria situación de los agricultores y al ver peligrar sus tierras por la ejecución de sus hipotecas, muchos de ellos consideran como opción venderlas. Esto coincide con la llegada a los valles de inversionistas nacionales y extranjeros, quienes sí cuentan con recursos y apoyo estatal, y el aumento del precio de la tierra, precisamente por el incremento de la demanda para la ampliación de sus propiedades. El resultado son las 36.150 hectáreas de tierra vendida de pequeños agricultores en el valle del Chira, es decir, 67,4% del total entre 1994 y 2008. De estas, 13.600 hectáreas habrían sido adquiridas por solo cinco empresas en los últimos años (CEPES 2009). Por su parte, en el valle de Ica se habrían vendido en los últimos años 9.715 hectáreas a solo siete empresas (cuadro 4).

En el valle de Ica, un ejemplo de lo que está sucediendo es el de los antiguos cooperativistas de la CAP Pueblo Fuerza Armada. Durante el proceso de reforma agraria esta cooperativa, ubicada en el distrito de Santiago, tenía 736 hectáreas. Tras su disolución las tierras fueron distribuidas en parcelas de 9 a 11 hectáreas cada una, entre los 52 socios hábiles y quedaron 300 hectáreas de área comunal. Paulatinamente, las dificultades de los ex cooperativistas para cubrir los costos de producción hicieron que muchas de las tierras fueran hipotecadas. Durante los años noventa estas parcelas fueron puestas en remate por las entidades financieras con las que los productores habían quedado endeudados. Los compradores fueron principalmente sociedades anónimas, grupos económicos dedicados a diferentes rubros o *joint ventures*, tanto de capitales nacionales como extranjeros. Finalmente, un inversionista que ya había obtenido las tierras de la antigua CAP Santa Margarita logró comprar las 300 hectáreas del área comunal. Como en la mayoría de los casos, los vendedores de las tierras pasaron a ser trabajadores de las nuevas empresas en sus antiguas parcelas o dejaron las labores agrícolas y migraron.

Compra de tierras de ampliación de la frontera agrícola

Un segundo mecanismo de concentración de la propiedad es la venta de tierras provenientes de la ampliación de la frontera agrícola fruto de las obras de irrigación financiadas con recursos fiscales. Los procesos de transferencia se realizan por subasta pública o iniciativa privada. En el caso de la subasta pública se ofrece una determinada área que puede ser comprada en parte o en su totalidad por los postores interesados; pero también puede ocurrir que una empresa o una asociación privada que haya identificado un área tome la iniciativa de la compra, por ello los costos de la tierra varían y cada negociación es individual.

Los requisitos para acceder a estas tierras son de tal naturaleza que excluyen a pequeños inversionistas y, con mayor razón, a pequeños agricultores que quisieran ampliar el área de sus predios; pues los interesados deben asumir compromisos mínimos de inversión para la implementación de las tierras eriazas e instalación de infraestructura de agua, cuyos costos son altísimos, en plazos no mayores a cinco años. Estos compromisos solo pueden ser cumplidos por grandes empresas nacionales o transnacionales. Según el gerente del Proyecto Especial Chira-Piura (PECHP): «Lo que busca el Estado es la inversión, atraer empresas con capital para que dinamicen la economía regional».

En el valle del Chira el Estado vendió en el lapso de diez años, gracias al PECHP, 16.700 hectáreas con acceso a agua a capitales privados, tanto nacionales como extranjeros. Las principales compras, ambas en 2007, fueron realizadas por la empresa Maple, con alrededor de 10 mil hectáreas, y el Grupo Romero, para su proyecto Caña Brava, con casi 4 mil hectáreas. Ambos para dedicarlas a la fabricación de etanol.

En el valle de Ica el crecimiento de la frontera agrícola ha sido considerable. Entre 1990 y 2006 se ampliaron 20.085 hectáreas.⁵⁶ Resulta irónico observar que estas tierras, a las que los pequeños agricultores nunca tuvieron acceso por no contar con los recursos para irrigarlas, fueron luego de ser adquiridas por las grandes empresas las primeras en contar con sistemas de riego tecnificado en todo el valle. A estas tierras se sumaron aquellas que fueron cultivables pero que, tras el Fenómeno El Niño de 1998, se volvieron eriazas y fueron abandonadas o vendidas por pequeños productores a las empresas agroexportadoras.

En el valle de Motupe las adquisiciones de tierras eriazas ocurrieron a principios de la década de 1990 por empresarios que empezaron a dedicarse a cultivos no tradicionales. En la actualidad ya no hay más tierras eriazas libres, excepto las que son propiedad de las comunidades campesinas.

Tanto en el valle del Chira como en el de Ica, la puesta en producción de las tierras eriazas ha significado un aumento significativo de la demanda de agua para riego hasta llegar a puntos críticos de su disponibilidad. A pesar de la gravedad del problema, PROINVERSIÓN, la entidad pública encargada de la subasta de bienes del Estado, como terrenos eriazos, aún tiene 249 expedientes de adjudicación directa de tierras eriazas en el valle de Ica pendientes de conclusión; lo que significa que el ámbito agrario del valle se sigue ampliando sin ningún orden ni planificación de mediano o largo plazo que busque preservar el recurso agua. El presidente del Gobierno Regional Ica, Rómulo Triveño, afirma: «La ampliación de la frontera agrícola es un problema porque año tras año agotan las fuentes de agua subterránea y eso perjudica la calidad del suelo. Hasta que Ica no cuente con los reservorios para el agua de Choclococha y Tambo-Ccaracocha no se debe permitir la implementación de las tierras eriazas». Sobre el problema de la escasez de agua se volverá más adelante.

Compra de tierras de comunidades campesinas

Aunque se trata de casos excepcionales, resulta interesante observar que en el valle del Chira ha habido venta de tierras comunales: se vendieron 290 hectáreas de propiedad comunal. Sin embargo, para muchas empresas e inversionistas la compra de tierras comunales no resulta una buena opción. Es el caso del valle de Motupe, por ejemplo, en donde los empresarios entrevistados señalaron que apostar por la compra de tierras comunales podría resultar en mayores costos de transacción.

Esta reticencia se explica si se considera que la propiedad de las comunidades campesinas es colectiva, pues poseen un título a nombre de toda la comunidad, y sería necesario que estas

56 Información de la base de datos de COFOPRI de 1990 a 2006.

se parcelen y titulen individualmente para poder efectuar transacciones de tierras. A pesar de que, desde inicios de la década de 1990, el giro liberal de la legislación de tierras permite a las comunidades la venta de tierras, este es un proceso aún muy incipiente en el país. Muchos factores motivan esta situación: la proporción todavía considerable de comunidades que ni siquiera cuenta con un título comunal totalmente saneado; la gran desinformación entre los comuneros sobre lo que está y no está permitido en las tierras comunales; pero, sobre todo, los conflictos que se generan al interior de la comunidad cuando se discute acerca de la conveniencia o no de parcelar sus tierras. Así, la parcelación y la venta de tierras resulta un proceso de gran complejidad al interior de las comunidades y fuente segura de conflictos internos.

A pesar de estas dificultades, como en el caso del valle del Chira, se sabe que en algunas zonas del país hay grupos de comuneros que han logrado vender sus parcelas. Muchas de estas ventas han estado vinculadas a la llegada de empresas extractivas y a estafas o malas gestiones de las autoridades comunales. No sería de extrañar que ante la demanda de nuevas tierras y la presión de otros agentes externos como las empresas agroexportadoras este proceso se acelere.

Compra de tierras a medianos agricultores

Como se ha señalado, los problemas financieros de algunos medianos agricultores debido al Fenómeno El Niño y el encarecimiento de la mano de obra han conducido a la venta de sus propiedades a las nuevas grandes empresas.

En el valle del Chira se ha registrado la venta de 170 hectáreas a empresas subsidiarias de los grandes grupos económicos y a empresas extranjeras (0,3% de las tierras vendidas a grandes empresas). En el valle de Motupe las transferencias de tierras de los medianos agricultores han sido más significativas. Según la información recogida, este grupo ha quedado muy afectado por los cambios climáticos y cosechas como el mango se han perdido totalmente por el aumento de la temperatura en el valle en los años 2006 y 2008. Por ello, muchos de los fundos de medianos agricultores quebraron, fueron embargados por el banco o están actualmente en venta. Estas son las propiedades que desde hace varios años están cambiando de dueños en la zona.

Compra de tierras a entidades financieras

Como se ha indicado, aquellos pequeños y medianos productores que quebraron vieron embargados sus terrenos por entidades crediticias y financieras. Por ejemplo, en el valle del Chira se ha registrado la venta de alrededor de 300 hectáreas por la ejecución de las garantías de pequeños productores morosos. Estas tierras son normalmente vendidas a precios por debajo del mercado y compradas por empresarios para el cultivo de productos de exportación.

Arrendamiento de tierras

El arrendamiento de tierras es en algunas zonas una forma no menos importante que la compra directa para la concentración y el control sobre la tierra. Así, en el valle de Ica el arrendamiento de parcelas de pequeños productores por parte de empresas agroexportadoras se ha generalizado, especialmente en los distritos de Subtanjalla, Los Aquijes y Santiago.

Las dimensiones de las parcelas en arriendo son pequeñas (entre 2 y 5 hectáreas) por lo cual las empresas buscan predios que sean colindantes o, al menos, cercanos. Esto hace que las extensiones arrendadas abarquen sectores completos, como es el caso de los predios ubicados en la zona de la antigua CAP Santiago. Muchos de estos han sido arrendados o comprados por las empresas Ica Pacific y Northbay, ambas vinculadas a Agrícola Athos, con más de mil hectáreas en la costa del país.

Los derechos que se otorga a las empresas arrendatarias son amplios. Los contratos que se pudo revisar en el valle de Ica definen el arrendamiento como: «[...] todos los usos, costumbres, servidumbres, servicios existentes, los derechos de uso y disfrute de su dotación de agua de riego por gravedad y el aprovechamiento del agua del subsuelo y toda su infraestructura y en general todo cuanto de hecho o por derecho les corresponda o pudiera corresponder sin reserva ni limitación alguna». Estos contratos normalmente tienen una duración de diez años, en los cuales el desembolso anual fijo por hectárea era en el año 2008 de 600 dólares.

Las condiciones en las que se firman los contratos y los montos pagados por las empresas a los propietarios han sido muy similares desde 1998. No obstante, recién en 2008 dos agricultores lograron que la suma recibida por el arriendo fuese mil dólares por hectárea al año. Esto se logró gracias a que recibieron asesoría legal especializada, algo a lo que los agricultores no suelen recurrir: «Todos se fijan en el cheque no más, [...] Yo fui más desconfiado, antes de entrar en negociaciones con la empresa pedí el contrato y de frente lo envié a un abogado de confianza para que él se encargara de todo y cerrara el trato, por eso pude pedir mil dólares», afirma uno de ellos. Sin embargo, a cinco meses de haber firmado el contrato, estos mismos productores aún no reciben una copia del documento firmado.

Más allá de las condiciones en las que se firman los contratos, para un grupo importante de pequeños agricultores el arriendo resulta la mejor alternativa frente a las dificultades financieras que atraviesan. Por esta razón, muchos de los agricultores entrevistados valoran el sistema de arriendo. En palabras de uno de los miembros de la asociación de agricultores de Macacona que tiene 80% de sus terrenos arrendados: «Estamos contentos con este sistema de arrendamiento. Además, si quieres te dan trabajo en tu parcela. Mientras haya una oportunidad, esto nos sale más rentable porque los intermediarios nos pagaban menos por nuestra producción, nos pagaban mal. Así nomás solos, nos sale muy caro dedicarnos a la agricultura, más todavía a la agricultura de los cultivos que se exportan».

Al respecto, otro agricultor afirmaba:

Yo recién he arrendado en marzo de este año [2008] por diez años. Yo en realidad sembré una hectárea de espárrago pero hay muchos gastos: mano de obra, abono, insecticida y ya no me salió a cuenta, todo era con préstamo y crecía mi deuda. En otra hectárea tenía algodón y le vendía varios quintales a la empresa Insera y me pagaba poquitísimo... Total, terminé debiendo a la caja rural cerca de 8 mil soles [2.800 dólares], así que como que me vi obligado a buscar una solución. Como había interesados en mis tres y media hectáreas le arrendé a Ica Pacific. Mejor, porque ya salí de mis deudas y ya no voy a trabajar por gusto, sin tener ganancia.

Para los agricultores arrendadores la venta no es una opción deseada ni el paso siguiente al arrendamiento, ya que la propiedad es una forma de asegurarse un ingreso y evitar asumir los riesgos. Un pequeño agricultor de Macacona sostiene:

Tener un terreno da muchas más ventajas que venderlo, porque tenemos varios ingresos; arrendamiento, las parras de los bordes del terreno,⁵⁷ el agua⁵⁸ y el jornal por, además, trabajar para el arrendatario. Si nosotros vendemos, nos va ocurrir lo que a muchos ya les ha ocurrido: vendes y recibes una buena cantidad de dinero, pero como uno no sabe bien cómo invertir, te va mal. [...]. Por lo general los que vendieron regresaron a trabajar como peones y ahora les alcanza menos.

A pesar de que los pequeños agricultores ven el arrendamiento como una forma de obtener ingresos, esta opción tampoco les permite un cambio en su condición de pobreza, acceder a nuevos conocimientos técnicos, ni acumular capital para posteriormente trabajar su tierra en mejores condiciones. Como afirma un agricultor de la zona:

Creo que arrendar te trae beneficios siempre y cuando sepas cómo manejar el contrato. Veo a muchos de mis compañeros que llevan ya años arrendando, pero esto no les ha beneficiado nada. Es más, ellos se han vuelto peones de la empresa. Les pagan pero no logran mejorar, la empresa no les da ni siquiera capacitaciones.

En suma, se puede señalar que, así como la venta de parcelas de pequeños productores, la proliferación de parcelas arrendadas se explica por dos razones: 1) la nueva demanda de tierras por parte de las grandes empresas agroindustriales y 2) la precaria situación de los agricultores a la que los ha llevado una agricultura desprovista de todo apoyo estatal y que se desarrolla al margen del proceso de expansión de las grandes empresas. La filosofía del perro del hortelano no puede graficarse mejor en la figura del arrendamiento: quien antes, por su condición de pobreza, tenía el control de tierras que no generaban mayores ingresos, ahora, sin que su situación haya cambiado, ve sus mismas tierras producir ganancias que nunca imaginó desde las parras de los linderos.

57 Las empresas permiten a los propietarios de los predios arrendados mantener en los linderos de sus tierras, a modo de cerco vivo, parras de uva que usualmente comercializan en los mercados locales.

58 Parte del contrato establecido con la empresa a la cual arrienda la mayoría de pequeños agricultores de la zona fue la electrificación de un pozo, costo que luego les fue descontado en partes a lo largo de dos años. Ahora que el pozo está habilitado, los pequeños agricultores le venden esa agua a la empresa que arrienda su terreno.

Efectos del proceso de concentración

Finalmente, veamos los efectos sociales y políticos de la nueva concentración en las zonas de estudio.

De pequeño agricultor a peón de transnacional

Uno de los efectos que consideramos centrales en el proceso de concentración de la tierra de la última década es el cambio en la condición del pequeño productor agrícola que de propietario de sus tierras ha pasado a ser peón de estas. Como se ha visto, ante la baja rentabilidad de la actividad agrícola, un grupo importante de pequeños productores ex beneficiarios de la reforma agraria ha optado por arrendar o vender sus tierras a las grandes empresas agroindustriales. En ambos casos, pero en especial cuando se entregan las tierras en arriendo, los productores se convierten en peones de sus propios fundos. En la venta de tierras se observa que también hay muchos casos en los que se abandona totalmente la actividad agrícola y se migra a las ciudades.

Los salarios de los nuevos peones de las empresas agroindustriales no son, según los entrevistados, suficientes para asegurar la calidad de vida de sus familias. No obstante, muchos se encuentran satisfechos porque, a diferencia de la actividad agrícola, al menos son un ingreso seguro, fijo y que les permite pagar las deudas contraídas. Según un arrendador de la Asociación de Pequeños Productores Macacona: «Nos vemos afectados por no poder conducir nuestros predios, porque nos hemos vuelto trabajadores, peones, y estamos mal pagados». Otro agricultor de la misma asociación matiza: «Pero siquiera tenemos asegurados los ingresos y hacemos lo que sabemos hacer». Según el presidente de la Asociación de Pequeños Agricultores de La Viña: «Nosotros ahora prácticamente hemos pasado [de propietarios] a ser trabajadores. Imagínese. Con la ley de promoción de la inversión privada y la promoción de la agricultura de exportación los empresarios tienen hasta incentivos. Mientras, nuestros sueldos son muy bajos y no se ajustan a las necesidades de la familia».

Entre aquellos que arriendan sus tierras y los que las venden existen algunas diferencias, pues los segundos se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. Los que arriendan podrán recuperar sus tierras tras el vencimiento del contrato, pero quienes vendieron en muchos casos no esperaban regresar a las labores agrícolas e invirtieron mal su dinero o no encontraron una actividad alternativa por lo que tuvieron que volver al campo como trabajadores sin tierra. Son elocuentes las palabras de Adolfo Daniel Casavilca Araujo, pequeño agricultor y antiguo socio de la CAU Pueblo Fuerza Armada: «Qué triste la vida de aquellos que han vendido, salen a las 4 a. m. y regresan a las 4 p. m. ¿Se imaginan? No les queda de otra porque ya no tienen nada, les alcanza con las justas y tienen que trabajar».

Un elemento adicional a considerar en este cambio de condición de los pequeños agricultores es su autoestima. Aquellos que fueron socios de las cooperativas, muchos dirigentes de tiempos de la reforma agraria, se han visto afectados por las nuevas relaciones asimétricas generadas por los contratos de arrendamiento y los contratos laborales. Los pequeños agricultores se vuelven inseguros. Solo aquellos que pertenecen a asociaciones de agricultores optan por negociar en conjunto y buscan mejores condiciones.

Estas opiniones contrastan, sin embargo, con las del presidente del Gobierno Regional Ica, Rómulo Triveño, para quien: «[...] los pequeños agricultores no tienen una agricultura tecnificada, no trabajan sus tierras adecuadamente. Son más bien pobres con tenencia de tierra, una tierra que no están aprovechando por falta de conocimientos y recursos. Mejor es que arrienden o incluso vendan; sé que hay zonas donde la hectárea llega hasta los 15 mil dólares». Por eso no ha pensado en lanzar un programa de desarrollo rural ni un sistema de extensión agrícola para ayudar a los pequeños productores del valle. Parece estar convencido de que las grandes empresas agroexportadoras van a generar el desarrollo de las zonas rurales. Y, si son extranjeras, mejor: «En Ica hay libertad de empresa y mejor si son extranjeras ya que así invierten más; ellas son las que pueden costear una agricultura rentable y le dan trabajo a los pequeños que no tienen ingreso».

De mediano productor a inversionista

Aunque se trata de un proceso de menor peso que el que atraviesan los pequeños productores, es importante considerar también lo que sucede con los medianos propietarios y los dueños de pequeñas empresas agrícolas. Como se ha visto, también se ha desencadenado un importante intercambio de tierras al interior de las medianas propiedades, parte de las cuales han sido absorbidas por las grandes agroindustriales ante las deudas contraídas con los bancos. Sin embargo, muchos medianos agricultores han logrado asociarse con las grandes empresas, volviéndose inversionistas de ellas junto con otros, tanto de origen nacional como extranjero.⁵⁹ De esta forma, si bien el fundo como tal desaparece, el antiguo propietario se mantiene dentro del rubro como socio de una gran empresa.

Este cambio de manos de las medianas propiedades ha modificado la figura del mediano propietario descrita anteriormente: aquel que vivía en su fundo y participaba de las actividades y las preocupaciones locales. Un pequeño agricultor entrevistado de la zona de Macacona lo percibe así: «El tipo de empresarios ha cambiado mucho, ya no son las familias de los hacendados. Ahora son principalmente empresas trasnacionales o empresas con socios que ni se les ve, ni vienen. El que está aquí todo el tiempo es el encargado, un ingeniero o un gerente».

Coincide esta apreciación con la de los funcionarios estatales. Una alta funcionaria de la OIA Ica afirma: «Los empresarios han cambiado. Ahora buscan aprovechar como sea las ventajas competitivas. Siempre están ingeniándose las para obtener una mayor rentabilidad, innovando y probando nuevos cultivos. Las empresas son manejadas de otra manera, traen especialistas. Ya no son empresarios 100% nacionales los que conforman el sector agroexportador de Ica».

Los socios nacionales de las empresas agroexportadoras adquieren una cuota de propiedad suficiente para ejercer un cierto control sobre ella. Asimismo, apuntan a mantener una determinada renta por su participación. Según explica Jorge Checa, de Agrícola Athos: «Nosotros estamos vinculados a seis empresas y en cada una tenemos una participación de 8 a 100%. Participamos de algunas decisiones y supervisamos una serie de actividades [...]».

59 En el caso de Ica, los nuevos inversionistas y muchas de las nuevas empresas son principalmente de origen chileno.

Actualmente, las empresas agroexportadoras de Ica representan una economía de enclave en el valle, sin ninguna relación orgánica con el entorno social y cultural iqueño. De hecho, las casas matrices de estas empresas están ubicadas en Lima y ejercen su poder sobre el gobierno central cuando lo requieren.

Este cambio de empresa familiar a empresa de riesgo compartido, sociedad anónima y otras modalidades es un tema pendiente de estudiar para profundizar el impacto social que genera. Algunos empresarios, más allá de los estudios, consideran que este cambio no puede más que beneficiar al valle y el país. «El desarrollo de las zonas rurales va a venir de manera forzada. Impulsada principalmente por los inversionistas. Los inversionistas son el foco para el crecimiento», afirma Jorge Checa.

Lo que queda claro es que todos los actores tradicionales que participaban del agro, especialmente los pequeños agricultores, los medianos y los grandes, cuando sus tierras han sido compradas o absorbidas por grupos económicos consolidados o empresas transnacionales o han incorporado nuevos socios, han perdido su autonomía. Hay marcadas relaciones de subordinación sobre todo entre los pequeños productores que arriendan sus tierras a las grandes empresas y, a veces, a las medianas. O las empresas medianas y grandes que se transforman en subsidiarias de los grupos económicos o se incorporan a empresas transnacionales, lo que por lo general disminuye su capacidad de toma de decisión y limita su participación en la gestión de la empresa.

El problema de la gestión y el agotamiento del recurso hídrico

En la costa peruana no hay agricultura posible sin acceso al agua de río o subterránea, pues no llueve. La administración del agua para uso agrario se hace a través de comisiones de regantes formadas por los propios productores agrícolas agrupados en juntas de usuarios por valle o cuenca.⁶⁰ Su importancia no solo radica en la gestión que realiza del agua sino también en que, ante la ausencia de otras organizaciones en el campo, resulta una plataforma de coordinación y representación para muchos agricultores del país. Igualmente, gracias a ella es posible contar con un registro de los productores agropecuarios y sus tierras que se actualiza con cierta regularidad.

En los tres valles de estudio la administración del agua de riego es conducida por la Junta de Usuarios del Valle del Chira, en Piura; las juntas del Río Ica y el Subdistrito de Riego La Achirana, en el valle de Ica; y la Junta de Usuarios de Motupe, en el valle de Motupe.

Las nuevas grandes empresas de estos valles se encuentran dentro de las jurisdicciones de riego de las juntas, sea por la ubicación de sus propiedades o las tierras que mantienen en arriendo a pequeños y medianos agricultores. A pesar de ello, su participación en estas es prácticamente nula. En Piura, por ejemplo, la gran mayoría no se encuentra inscrita y en Ica no utilizan el agua administrada por las juntas pues se abastecen mayoritariamente de agua subterránea obtenida a través de pozos. Su escasa participación en estas organizaciones no contribuye a que las

60 Existen 112 de estas juntas en todo el país que forman, a su vez, la Junta Nacional de Usuarios de los Distritos de Riego del Perú (JNUDRP).

empresas agroindustriales se involucren en la problemática de los agricultores del valle, a lo que se suma que no es posible llevar un registro completo de las tierras de los valles ni del control del uso del agua por su parte.

Según las entrevistas realizadas a las autoridades de riego, en las tres zonas estudiadas se encuentra como constante el problema de la disminución de la disponibilidad de agua en los valles. Las causas para ello son diversas: fenómenos naturales, sobreexplotación del recurso por formas intensivas de producción, falta de mantenimiento de la infraestructura de riego⁶¹ y mayor demanda del recurso por la ampliación de la frontera agrícola por parte de las empresas agroexportadoras. En Ica y Lambayeque esto ha traído como consecuencia la multiplicación de las perforaciones para la extracción de agua del subsuelo hasta niveles alarmantes. En Lambayeque, por ejemplo, de 800 pozos a inicios de los años noventa se pasó a 2.193 diez años después. Los más afectados por esta situación son los pequeños productores quienes han visto reducido el nivel del agua para sus cultivos y, por sus escasos recursos, tienen menos posibilidades de acceder al agua vía la construcción de pozos.

En Ica, la gravedad de esta situación condujo a los agroexportadores a formar, en 2005, la Comisión de Regantes con Agua del Subsuelo en el Valle de Ica (CRASVI). Su objetivo era buscar la sostenibilidad del recurso hídrico y realizar acciones conjuntas para recargar el acuífero del valle; sin embargo, hasta la fecha la asociación aún no ha realizado ninguna acción. En la práctica, cada empresa ha optado por iniciativas individuales para asegurar el agua en su fundo. Por su parte, el Gobierno Regional Ica y el MINAG (a través de la ATDR) deberían llevar un control de los pozos del valle, pero esta responsabilidad tampoco ha sido asumida del todo.

En Lambayeque también existe, desde 1991, una organización que aglutina a los usuarios de las aguas subterráneas: la AAA. A diferencia de su equivalente iqueña, esta organización reúne tanto a pequeños y medianos productores como a grandes empresarios. Su labor resulta positiva porque, además de llevar un registro de los usuarios de las aguas subterráneas del valle, realiza actividades de extensión agrícola y algunas obras sociales en las localidades de la zona. Esta organicidad, sin embargo, no anula los problemas de reducción del agua para el riego. Así, en 2007, el MINAG vetó el otorgamiento de nuevas licencias de uso de agua subterránea para seis distritos del valle, mediante resolución ministerial 543-2007-AG.

Finalmente, en Piura la situación está lejos de ser la ideal. Como ya se ha visto, en mayo de 2007 el MINAG declaró agotados para el otorgamiento de nuevas licencias los recursos hídricos de la cuenca del río Chira. Esto ocurrió a pocos días de haber otorgado a Maple y el Grupo Romero cerca de 15 mil hectáreas para la siembra de insumos para etanol.

61 Resulta especialmente grave la colmatación del reservorio de Poechos, del cual dependen 13.583 km² de tierras de cultivo, en Piura, el cual en 2004 ya operaba a solo 45% de su capacidad.

Gobernabilidad rural: del Estado al empresariado

La articulación entre los distintos actores de las zonas de estudio, para los casos de Piura e Ica principalmente, ha cambiado mucho en los últimos quince años. Esto se explica en buena medida si se considera que, mientras el Estado está cada vez más ausente para atender las necesidades de la población, se consolida un sector privado dedicado a la actividad agrícola que comienza a cubrir los vacíos que este va dejando.

En muchas ocasiones, los requerimientos de los pequeños productores de obras de infraestructura básica para un mejor desempeño de la actividad agrícola no son atendidos por el Estado. No obstante, estas mismas obras pueden ser ejecutadas sin contratiempos por las empresas agroexportadoras que, de manera independiente, sea a través del municipio distrital o el gobierno central, consiguen la aprobación para la construcción de canales, caminos de trocha carrozable o vías asfaltadas. Estas obras, sin embargo, son realizadas para alcanzar las metas individuales de cada empresa y no como parte de una preocupación o un plan colectivo a escala de valle, provincia o región.

El motivo de la postergación de inversiones en vías o infraestructura de riego es su costo, pues, por sus dimensiones, la municipalidad prefiere atender los gastos estrictamente sociales. Por consiguiente, las concesiones o la búsqueda de compromisos de inversión por parte de las empresas agroexportadoras presentes en la zona son formas alternativas para contar con la infraestructura requerida. Lamentablemente, muchos de estos compromisos de inversión en la práctica llevan a la privatización de caminos, canales y captaciones de agua.

Según los pequeños agricultores entrevistados en el valle de Ica, en reiteradas ocasiones hicieron pedidos al municipio distrital, que nunca fueron atendidos, para realizar obras de infraestructura de riego. El presidente interino de la antigua CAU Santiago, Sixto Almidón, señala:

Las zonas más afectadas por el Fenómeno El Niño requerían que se arreglara la captación de agua, nosotros enviamos oficios y le pedíamos apoyo al municipio, pero el alcalde distrital siempre decía que no había presupuesto para eso. Pero eso no era tan caro. Cuando los agricultores afectados por no tener agua en sus tierras deciden vender, el nuevo dueño en unas semanas tuvo la captación arreglada.

En el caso del distrito de Santiago del valle de Ica, donde se ubican las mayores empresas agroexportadoras, la municipalidad tiene un representante de estas encargado de relacionarse con ellos para la realización de actividades. Sin embargo, son pocas las empresas que, además de las obligaciones fiscales, establecen contacto y participan o apoyan en otras actividades del distrito. El alcalde distrital, Ismael Carpio, explica la situación en estos términos:

La mayoría de empresas de la zona pagan sus tributos y punto. El pago del autoavalúo [impuesto predial] de las agroexportadoras asciende aproximadamente a unos 600 mil soles, un monto significativo. Los pequeños y medianos suelen no pagar. Solo algunas empresas como Agrícola Chapi, Agrícola La Venta, Agrokasa y Athos y sus empresas relacionadas brindan otro tipo de apoyo al distrito. También me cuesta creer que el resto no apoye más a su distrito y que vendan recursos en el exterior.

Tampoco para afrontar el problema de la disminución de la disponibilidad de agua, asunto que les compete tanto a las grandes empresas como a los medianos y los pequeños productores, se ha logrado consolidar una red de colaboración. Por el contrario, cada grupo ha optado por seguir su propia senda en el uso del agua y las relaciones con el Estado para su distribución. Solo se ha encontrado algún nivel de participación en las empresas agroindustriales del valle de Ica (en especial en la zona de Villacurí), donde hay intentos por sumar esfuerzos individuales y obtener mejores resultados para enfrentar la sequía, la disminución del nivel de agua de la napa freática o los proyectos de recarga del acuífero. Igualmente, en el valle de Motupe existe coordinación entre productores y empresas a través de la AAA de Lambayeque.

Se debe señalar que las empresas suelen apoyar de manera independiente sin informar a la municipalidad, instalando en algunos de los centros poblados o los asentamientos cercanos a sus fundos energía eléctrica y, en pocos casos, agua y desagüe. Otras empresas medianas han apoyado los *wawawasis*⁶² para las madres trabajadoras de sus plantas.

La sensación en general es que no existe mayor interés por parte de las empresas en establecer relaciones con las entidades estatales ya que se articulan directamente con el gobierno central. Al respecto, el Presidente de la Región Ica afirma: «Cada grupo grande vive su vida y no apoyan a solucionar los problemas básicos de Ica. Por ejemplo, con lo del terremoto, muchas empresas apoyaron, 1 o 2 meses, pero ya en diciembre de 2007 nadie estaba dispuesto a trabajar con nosotros. Cada empresa arregló lo suyo y a lo más ayudaron con los caseríos de sus trabajadores y ya».

El resto de dependencias públicas presentes en el valle de Ica (DRA Ica, OIA Ica) sostiene relaciones ocasionales con los representantes de las empresas agroexportadoras; pero ello no evita que la capacidad de influencia de las empresas haya aumentado en los últimos años. Usualmente su capacidad para ampliar plazos, brindar licencias, autorizar vías, etc. se realiza a través de las oficinas estatales de Lima donde la mayoría de inversionistas y socios de agroexportadoras reside y aprovecha las limitadas transferencias de competencias del gobierno central a los gobiernos regionales y locales.

Efectos sobre la población y los servicios

Otro de los efectos de la presencia de agroexportadoras en las zonas de estudio es el aumento de la población de asalariados. En época de cosecha el número de trabajadores suele aumentar considerablemente e inclusive los pequeños agricultores que deciden dar su propiedad en arriendo se vuelven en muchos casos asalariados de la empresa arrendataria. En el valle de Ica, por ejemplo, el MINAG afirma que se trata de un valle con pleno empleo, especialmente la zona de Villacurí.

Estos asalariados son empleados por la misma agroexportadora o empresas proveedoras de servicios, llamadas *services* (contratistas). En Piura, por ejemplo, las agroexportadoras de productos

62 Programa social del Estado que cumple funciones de guardería de niños, entre otras, especialmente en localidades de pobreza o extrema pobreza. Los *wawawasis* (casas de niños en quechua) son conducidos por las propias madres de cada lugar.

orgánicos optan por contratar personal especializado en cosecha y poscosecha generalmente a través de *services*. Con diferentes grados de formalización, estas empresas contratistas movilizan y venden fuerza de trabajo local. La práctica común es que los servicios sean cancelados por la empresa al contratista y sea este quien paga, a su vez, el salario a los trabajadores.⁶³ Estos pueden ser pequeños agricultores de subsistencia o pobladores locales dedicados a otras actividades que necesitan diferentes fuentes de trabajo, como artesanos, pintores, etc. o desempleados. Además, están sujetos a un régimen laboral discriminatorio: 50% del monto de indemnizaciones y del pago de vacaciones respecto del resto de la actividad privada.⁶⁴

Al aumentar la demanda de mano de obra se incrementa también la población temporal por un periodo de 4 a 5 meses en épocas de siembra o cosecha. En el valle de Ica, al término del periodo de trabajo en las empresas agroexportadoras, esta población se queda de forma permanente para buscar otras maneras de obtener ingresos (empleo no rural). Suelen ubicarse en caseríos rurales cercanos a los fundos; por ejemplo, el distrito de Santiago ha pasado, solo en cinco años, de 6 a 32 mil viviendas. Según el alcalde distrital, Ismael Carpio: «Hay casi pleno empleo y ahora se necesita más mano de obra. Otro sector del distrito, San Antonio, contaba con quince casas en el 2000 y ahora tiene 300 viviendas».

El principal problema de esta proliferación de caseríos rurales es la falta de servicios básicos para la población. Algunas empresas agroexportadoras apoyan las zonas donde se ubican sus trabajadores con electrificación pero la mayoría de caseríos tanto en Piura como en Ica carece de agua y desagüe. Para el alcalde distrital de Ica: «Desde que tenemos empresas mineras en Santiago ya recibimos más dinero, así que con eso vamos a buscar mejorar el pozo de la parte sur de La Venta y solucionaremos una parte del problema del agua, para que no esté racionada y todos en el distrito puedan acceder al servicio».

Como se aprecia, las autoridades locales tienen mucha expectativa ante la presencia de empresas en su jurisdicción, ya que las consideran un factor generador de ingresos. Para las obras distritales, en el caso de la minería, el canon brinda un ingreso fijo; las empresas agroexportadoras, en cambio, no tienen que dejar al distrito un porcentaje de sus ventas, producción o ganancias, sino que su aporte se determina por la naturaleza de la relación que establezcan con el gobierno local.

63 Estos *services* son muy criticados en el país porque sus contratados suelen trabajar sujetos a salarios ínfimos y sin contar con derechos laborales como vacaciones, ocho horas de trabajo, seguridad social, etc. Fruto de la desregulación laboral iniciada por Fujimori en la década de 1990, los *services* han captado 80% de la gran y la mediana empresa y, según la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria (SUNAT), en 2005 eran alrededor de 3 mil los que operaban en todo el país (www.larepublica.com/node/46934).

64 Este régimen fue creado por el D. L. 885 y debía estar vigente hasta el año 2006 pero la Ley 27360, promulgada el 2000, lo extendió hasta el 2010 y, dentro de las medidas legislativas de adecuación al TLC, la Ley 28810 lo volvió a extender hasta el 2021 (CEPES 2009).

4 Reflexiones finales

Cuando, en el año 1980, el D. L. 02 puso fin a la reforma agraria nadie imaginó que treinta años más tarde en el Perú volveríamos a los tiempos de la concentración de tierras en pocas manos. En ese momento, el escenario en el campo tenía a la pequeña propiedad como la forma de tenencia predominante en el país. No obstante, como se ha visto a lo largo de este estudio, la concentración de la tierra por parte de grandes empresas es actualmente un hecho innegable y las nuevas propiedades superan largamente las extensiones que tenían las grandes haciendas anteriores a la reforma agraria.

Esta nueva concentración de la tierra se inició luego del giro que dio la política de gobierno hacia la apertura y la liberalización de los mercados a comienzos de la década de 1990. La promoción de la inversión privada, la ausencia del Estado en apoyo a la pequeña agricultura y el recorte de derechos de comunidades campesinas y nativas sobre sus territorios han sido algunas de las medidas de gobierno que han hecho posible esta concentración en sus actuales dimensiones.

A diferencia de las concentraciones de tierra de la primera mitad del siglo xx, las del siglo xxi no son solo para la explotación de la tierra con fines agrícolas sino que existe un nuevo interés por la explotación de otros recursos naturales como los hidrocarburos, los minerales y la madera de los bosques. La suma de la ocupación de la tierra para todos estos fines ha alcanzado niveles exorbitantes, pues ha llegado a más de 60 millones de hectáreas considerando las áreas otorgadas en concesión. En la explotación agrícola el área ocupada por una treintena de empresas sería de un tercio de millón de hectáreas, mientras que en el caso de los hidrocarburos 44 millones de hectáreas corresponderían a trece empresas petroleras.

Como concentración de la tierra no se debe considerar solo la adquisición de propiedades sino también otras figuras legales que permiten el control del recurso y otorgan amplios derechos para su uso y explotación. Tal es el caso de la concesión e, inclusive, el arrendamiento de tierras. Los derechos que obtienen las empresas extractivas a través de la concesión se sobreponen a los derechos de propiedad de pequeños productores o comunidades indígenas, por lo que los dueños de la tierra terminan despojados de sus territorios. En el caso del arrendamiento, como se ha visto en los estudios de caso, los contratos se firman por periodos prolongados, con lo cual las empresas tienen el control de la tierra, el agua y la infraestructura que allí se encuentre durante largos años.

Se debe distinguir entre las empresas que están concentrando la tierra según sus rubros de actividad, pues sus áreas de intervención y los efectos sobre las poblaciones locales serán diferentes. Estas son las empresas agroindustriales, asentadas en la costa del país; las empresas mineras, centralmente en la sierra y en menor medida en la costa; las empresas hidrocarburíferas, en la selva y, en algunos casos, en la costa del país; las empresas de extracción maderera, en la región amazónica; y aquellas dedicadas a la producción de insumos para biocombustibles, en la costa y la selva. Hecha esta distinción, veamos las características de cada sector.

En el caso de las empresas agroindustriales, la concentración de tierras se ha dado esencialmente a través de la adquisición de tierras vendidas por el Estado, esto es, tierras eriazas con potencial de riego, y las propiedades de las ex cooperativas agrarias azucareras. Respecto de las tierras eriazas, la adquisición y la concentración no han significado la movilización de poblaciones locales ni la pérdida de terrenos de pequeños agricultores. No obstante, sí se han traducido en la marginación de miles de familias de productores a los que se les ha negado la posibilidad de acceder a estas tierras, por los altos costos impuestos como compromiso de inversión, las cuales sobreviven a la sombra de las grandes agroexportadoras.

En una segunda instancia, las empresas agroindustriales habrían crecido a través de la compra y el arrendamiento de tierras a pequeños propietarios. Si se evalúa la cantidad de tierra adquirida a través de esta vía en relación con la venta de tierras del Estado podría parecer que el impacto sobre los pequeños productores ha sido menor. No obstante, si bien es cierto que aún no se ha desarrollado un importante mercado de tierras en el país, esto sería caer en un error. En este caso, el impacto de la concentración no debe pensarse en términos del número de hectáreas sino del número de productores involucrados. Tal como se ha visto en los estudios de caso, la compra de más de 20 mil hectáreas de tierra por parte de las grandes empresas en los valles de Ica y Piura representa, por lo menos, las tierras de 7.500 familias de pequeños agricultores.

A esto hay que añadir que tanto la venta como el arrendamiento de tierras, acciones normalmente realizadas por decisión de sus propietarios, deben comprenderse dentro del contexto de una fuerte presión comercial por la tierra, la crisis permanente de la pequeña agricultura y un Estado ausente en el desarrollo de políticas de apoyo a este sector. Por lo tanto, la venta de tierras resulta la única alternativa de muchos productores, por ejemplo, frente al embargo de sus tierras por el cobro de hipotecas y, en ese sentido, una venta forzosa. De otro lado, tras la venta de la tierra el caso de muchos será tener serias dificultades para encontrar una labor diferente a la cual dedicarse, el gasto paulatino del dinero obtenido y, al final, tener que regresar a trabajar como peón en las tierras de sus vecinos o las que fueron suyas.

Se debe señalar que, a pesar de que en buena parte de los casos tras el arrendamiento de tierras los pequeños productores quedan reducidos de propietarios a peones de sus propias parcelas, esta resulta una mejor opción a la venta de la propiedad. En los últimos años, un grupo de productores ha logrado negociar en mejores condiciones el arrendamiento de sus tierras, obtener un precio mayor por ellas y algún porcentaje de las ganancias de la empresa. Como se ha podido constatar en los estudios de caso, en esta negociación resulta fundamental que los productores se encuentren asociados, pues en conjunto obtienen mejores contratos. Igualmente, la intervención y la asesoría de un abogado han significado una mejora sustancial en las negociaciones.

No obstante, una mejor alternativa para los pequeños agricultores, que no implica la pérdida de sus tierras, es la firma de contratos con las empresas agroexportadoras para la provisión de algunos productos, como el banano orgánico en el caso de Piura. A pesar de que muchos productores no se encuentran satisfechos con los términos de los convenios firmados, estos al menos les permiten tener un margen de ganancia y aprender los pasos necesarios para la

producción orgánica de exportación. Lamentablemente, a pesar de las capacidades adquiridas, las posibilidades de independizarse son escasas: la certificación orgánica para acceder al mercado internacional es muy costosa y no cuentan con el apoyo estatal para conseguirla.

Sin embargo, los pequeños productores no han sido los únicos afectados con la llegada de nuevos capitales al sector agrícola. Muchas propiedades de medianos e inclusive grandes productores han sido también compradas por grupos económicos consolidados o empresas transnacionales. En otros casos, estos productores incorporaron a los nuevos inversionistas como socios, lo cual significó la pérdida de su autonomía. Asimismo, otras empresas medianas y grandes se han vuelto subsidiarias o se han incorporado a empresas transnacionales, lo que por lo general disminuye su capacidad de toma de decisiones y limita su participación en la gestión de la empresa. Este cambio de la figura de los propietarios tradicionales en inversionistas de las grandes empresas también ha producido una modificación en las relaciones sociales en las zonas donde se asientan estas empresas. Lo que existía antes era un sector empresarial que se involucraba en la dinámica y los problemas locales (participación en actividades festivas, gestión de obras y servicios, etc.), lo cual ha sido reemplazado por la presencia de grandes empresas que poco o nada conocen más allá de los límites de sus propiedades.

Mención aparte merece la concentración de tierras por parte de empresas agroindustriales para la siembra de insumos para biocombustibles. En la costa, estas tierras fueron adquiridas vía las modalidades antes señaladas (tierras eriazas vendidas por el Estado, tierras de antiguas cooperativas agrarias y otras vendidas por pequeños productores). En la selva, las adquisiciones importantes han sido realizadas por venta o concesión por parte del Estado, no sin problemas de superposición de tierras con las poblaciones indígenas. Además, a los impactos sobre la población local se debe añadir aquellos sobre la degradación de los suelos y la disminución de la disponibilidad de agua. Tanto en la costa como en la selva, la siembra extensiva y acelerada de monocultivos de caña de azúcar y palma aceitera traerá consecuencias negativas sobre la calidad de los suelos. Y, en la costa, la ampliación de la extensión de tierra bajo riego sumada a la alta demanda de agua que requiere la plantación de caña ya genera problemas de abastecimiento de agua que afectan tanto a pequeños como a medianos productores. Se debe indicar que en la costa y la selva ya existen empresas con extensiones que suman más de 100 mil hectáreas solo para la plantación de caña y palma aceitera.

Un tema que lleva a reflexión sobre la producción de biocombustibles es la aparente escasa preocupación del gobierno por cubrir la demanda nacional de alimentos antes de promover la expansión de tierras para estos insumos. A pesar de que el Perú es un gran importador de aceite, actualmente nueve empresas tienen como proyección la siembra de 307 mil hectáreas de palma aceitera para la producción de biodiésel. De otro lado, según planes del propio MINAG a través del programa Sierra Exportadora, se planea la conversión de 200 mil hectáreas de tierras en la sierra del país para la siembra de canola. Las preguntas subyacentes son: ¿De dónde saldrán esas tierras? ¿Cómo afectará esta situación la siembra de tubérculos y cereales, base de la alimentación de la población local? ¿Estarán de acuerdo los campesinos de la sierra con la conversión de sus tierras? ¿En qué condiciones se asociarán las empresas productoras de

biocombustibles con las comunidades campesinas? Como se ve, sobre este tema quedan aún muchas preguntas por responder y muchas tierras en cuestión.

El caso de las tierras concentradas a través de concesiones mineras, de hidrocarburos y forestales es distinto y socialmente más complejo, pues las concesiones que ocupan suelen ser de propiedad de comunidades campesinas, en la sierra, y de comunidades nativas, en la Amazonía. Como se ha señalado, el otorgamiento de la concesión y la llegada de la empresa extractiva implican la pérdida de los derechos sobre la tierra de las comunidades por el tiempo que dure la operación y, muchas veces, la contaminación de sus ecosistemas. En el caso de las operaciones mineras, las comunidades afectadas tendrán tres alternativas: 1) la firma de un convenio con las empresas mineras para una compensación que suele contribuir escasamente al desarrollo de la comunidad; 2) el establecimiento de la servidumbre minera por parte de la Dirección General de Minería, con lo cual la retribución probablemente sea aún menor; o 3) la venta de las tierras. En las concesiones otorgadas en la selva no está estipulado por el Estado que la empresa deba retribuir de forma directa a las poblaciones afectadas por lo que cualquier acción compensatoria será decisión de la empresa y, de haberla, será para prevenir conflictos que afecten su actividad. A lo anterior se suma que ningún tipo de compensación revierte los problemas ambientales que se producen, como la degradación de suelos, la contaminación de ríos, la tala de bosques, etc.

Como se observa, en el Perú la tendencia es que el crecimiento de la gran empresa excluya el desarrollo de los pequeños productores y la población indígena. Según la lógica de la política de gobierno, la promoción y el incremento de la inversión privada generará, tarde o temprano, impactos positivos en la población (a través del empleo, el surgimiento de negocios colaterales, etc.), por tanto, no existe ninguna medida que considere la distribución directa de los beneficios de las grandes empresas a las poblaciones afectadas o aledañas a sus operaciones.

Pero a lo largo de los últimos quince años, periodo en el cual la concentración de la tierra se habría desarrollado, no solo no ha habido impactos positivos en la vida de pequeños productores y comuneros sino que se han producido a lo largo del país una serie de conflictos de gran envergadura como respuesta y consecuencia de la operación de las grandes empresas. Así, los conflictos sociales son el denominador común que se encuentra para las distintas actividades vinculadas con la explotación de los recursos naturales y la ocupación de vastas extensiones de tierra. En el caso de las empresas agroindustriales se puede mencionar los conflictos en las antiguas cooperativas azucareras por ventas irregulares de acciones; los conflictos debidos a la venta de tierras eriazas que se superponen con la propiedad de comunidades campesinas o la existencia de caseríos; los conflictos en la selva por la venta por parte del Estado de tierras para la producción de insumos para biocombustibles que son el territorio de comunidades nativas; y los conflictos generados por la disminución del recurso hídrico fruto de las grandes extensiones de tierras eriazas vendidas a las grandes empresas, entre otros. En cuanto a las concesiones para la extracción de minerales, hidrocarburos y madera es posible encontrar un sinnúmero de conflictos vinculados con la ocupación de los territorios de las comunidades, muchas veces sin consulta ni acuerdo alguno, y los efectos de la contaminación sobre suelos, ríos e inclusive la salud de los pobladores.

Bajo un contexto en el que la entrega de los recursos naturales a un grupo reducido de grandes empresas parece no tener límites para el gobierno, la movilización social ha aparecido como una de las pocas opciones de respuesta por parte de la sociedad civil. De esta manera, los conflictos desencadenados por el impacto de este proceso han llevado a importantes manifestaciones públicas que, en algunos casos, han resultado eficaces al motivar el retroceso de la instalación de las empresas o la derogatoria de leyes que atentaban contra los derechos de la población indígena. Lamentablemente, estas «ganancias» suelen ser en casos aislados y, además, dejan pérdidas importantes en vidas humanas y no generan un cambio real en las políticas de gobierno.

Un último tema que es preciso destacar tiene relación con el poder y el control que van adquiriendo estos grupos económicos más allá de los límites de sus tierras. Ya se mencionó la posición de subordinación bajo la que se encuentran parte de los medianos y los grandes propietarios que se han asociado con ellos, y ni qué decir de los pequeños que tienen sus tierras en arriendo o de los miles de pobladores que trabajan como peones en sus propiedades.⁶⁵ Al ubicarse por encima de los actores tradicionales no es difícil prever que las nuevas empresas ejerzan una fuerte influencia sobre las autoridades locales. Más aún cuando los alcaldes ven la posibilidad de realizar obras de infraestructura gracias al financiamiento de los grandes grupos económicos que, de otro modo, serían imposibles de realizar; o cuando empresas como Maple pagan sumas importantes de dinero a los gobiernos regionales. De esta forma, la concentración de la tierra a una escala como la que se ve hoy en el Perú trae consigo la concentración del poder, lo cual no resulta saludable ni para el sector rural ni para el país.

Para el gobierno, en cambio, la distribución de la tierra y demás recursos naturales entre el pequeño grupo que tiene los recursos económicos para explotarlos a gran escala no solo es deseable sino la vía para el desarrollo del país. En palabras del presidente García:

Hay millones de hectáreas para madera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán, además cientos de depósitos minerales que no se pueden trabajar [...]. Este es un caso que se encuentra en todo el Perú, tierras ociosas porque el dueño no tiene formación ni recursos económicos, por tanto su propiedad es aparente.

Esa misma tierra vendida en grandes lotes traería tecnología de la que se beneficiaría también el comunero, pero la telaraña ideológica del siglo XIX subsiste como un impedimento (García 2007).

Quizá nuestras autoridades deberían informarse mejor y comprender que la concentración de la tierra es una preocupación que actualmente se debate en todo el mundo, comenzando por la FAO y las Naciones Unidas. O, quizá, yendo un poco más lejos, debieran revisar los debates internacionales acerca de la eficiencia real de la agricultura en gran escala. Según palabras del especialista del Banco Mundial sobre el tema Hans P. Bingswanger-Mkhize, citadas por Eguren

65 Para poner un ejemplo, el Grupo Oviedo emplea a 3.099 y 3.587 trabajadores (Castro et al., 2008) en sus empresas azucareras Pomalca y Tumán, respectivamente. Ambas ubicadas en la provincia de Chiclayo, y los distritos en los que se encuentran poseen, a su vez, 5.523 y 6.763 hogares, según el Censo de Población y Vivienda 2007.

(2010), luego de casi un siglo de investigación por economistas agrícolas en todo el mundo se habría constatado que existe «una relación inversa entre tamaño de la parcela y productividad [... con lo cual] la redistribución de la tierra de los grandes agricultores hacia los agricultores familiares puede traer ganancias de eficacia a la economía».

Bibliografía

- ALVARADO, Javier. (1996). *Los contratos de tierras y crédito en la pequeña agricultura. Un análisis institucional*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales (CEPES).
- BALAREZO, Alejandro. (2008). *Estudio sobre la inversión privada en Piura. Informe definitivo*. Lima: Servicio Holandés al Desarrollo (SNV).
- BURNEO, Zulema. (2007). «Propiedad y tenencia de la tierra en comunidades campesinas. Revisión de la literatura reciente en el Perú». En Pedro Castillo, Alejandro Diez, Zulema Burneo, Jaime Urrutia y Pablo del Valle. *¿Qué sabemos de las comunidades campesinas?* Lima: Allpa, Comunidades y Desarrollo, pp. 153-257.
- BURY, Jeffrey. (2007). «Neoliberalismo, minería y cambios rurales en Cajamarca». En Anthony Bebbigton (editor). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas. Una ecología política de las transformaciones territoriales*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) / CEPES, pp. 49-80.
- CALLE, José et al. (2007). *Opciones para la producción y uso del biodiésel en el Perú*. Serie N° 51. Lima: Soluciones Prácticas ITDG (Intermediate Technology Development Group).
- CASTRO, Paula et al. (2008). *Estudio sobre la situación de los biocombustibles en el Perú*. Lima: Soluciones Prácticas ITDG.
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES). (1991). *Alerta Agraria*, N° 49, abril. Lima.
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES). (2008). «El agro peruano y los decretos legislativos de 2008». *Informativo Legal Agrario*, Segunda Época, N° 24, diciembre. Lima.
- CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES). (2009). «Especial. Concentración de tierras». *La Revista Agraria*, N° 107, pp. 7-21, mayo. Lima.
- DE ECHAVE, José. (2009). «Perú: la evolución de las concesiones mineras en el Perú y en la región Piura». *El Tiempo* [Piura]. 25 de enero.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO. (2010). *Reporte de conflictos sociales*, N° 74, abril. Lima: Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y Gobernabilidad.
- EGUREN, Fernando. (2004). «Las políticas agrarias en la última década: una evaluación». En Fernando Eguren, Patricia Oliart y María Isabel Remy (editores). *Perú: el problema agrario en debate*. Sepia X. Lima: Seminario Permanente de Investigación Agraria (SEPIA), pp. 19-78.

- EGUREN, Fernando. (2009). «La reforma agraria en el Perú». *Debate Agrario. Análisis y alternativas*, Nº 44, pp. 63-110. Lima: CEPES.
- EGUREN, Fernando (2010). «40 mil hectáreas es poco o mucho». *La República* [Lima]. 29 de abril.
- ENDO, Víctor. (2010). *Extensión y gobernanza de los proyectos de adquisición de tierras a gran escala para uso agrícola y explotación de recursos forestales en el Perú*. Marco de Análisis de Políticas, Leyes e Instituciones (Political, Legal, and Institutional Analysis Framework [PLIAF])-Banco Mundial: Washington, D. C. (mimeo).
- FINER, Matt y Martí ORTA-MARTÍNEZ. (2010). "A Second Hydrocarbon Boom threatens the Peruvian Amazon: Trends, Projections, and Policy Implications". *Environmental Research Letters*, vol. 5, Nº 1, pp. 1-10. Londres, Institute of Physics (IOP).
- GARCÍA, Alan. (2007). «El síndrome del perro del hortelano». *El Comercio* [Lima]. 28 de octubre.
- PISCOYA, José. (2006), Servidumbre minera, transferencia de propiedad y derechos indígenas. *Actualidad Minera del Perú*, Nº 87, julio, pp. 3-5. Lima, CooperAcción.
- RUBIN DE CELIS, Emma. (1977). *Las CAPs de Piura y sus contradicciones*. Piura: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (CIPCA).
- SNV / Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP). (2007). *Línea de base: biocombustibles en la Amazonía*. Lima: SNV / IIAP.
- TORRE, Germán. (1995). *Descomposición de las cooperativas agrarias. Hacia la pequeña agricultura (caso Lambayeque)*. En Biblioteca Virtual del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO): ISO 690-2.
- TRIVELLI, Carolina. (1992). Reconocimiento legal de comunidades campesinas: una revisión estadística. *Debate Agrario. Análisis y Alternativas*, Nº 14, pp. 23-37. Lima: CEPES.
- ZEGARRA, Eduardo. (1999). *El mercado de tierras rurales en el Perú*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / GTZ (cooperación técnica alemana).

Anexos

Anexo 1. Cinco ejemplos de conflictos socioambientales activos por la operación de empresas de explotación de hidrocarburos, 2010

Amazonas

LOCALIDAD: Distrito de Santa María de Nieva, provincia de Condorcanqui.

ACTORES: Coordinadora de los Pueblos Amazónicos, comunidades nativas Inayuam y Kashap, centro poblado Ciro Alegría, empresa petrolera Maurel Et Prom Perú (ex Hocol Perú), Ministerio de Energía y Minas (MEM), Organización Central de Comunidades del Alto Marañón (OCAM), Federación de Comunidades Aguarunas del Río Nieva (FECONARIN) y Federación de Comunidades Aguarunas de Domingaza.

CASO: La Coordinadora de los Pueblos Amazónicos y algunas comunidades de Santa María de Nieva se oponen al contrato de concesión del Lote 116 de la empresa petrolera Maurel Et Prom Perú (antes otorgado a empresa Hocol Perú) por temor a una posible contaminación y por no haberse realizado consulta previa. Otras organizaciones indígenas, por el contrario, aceptan la presencia de la empresa.

Loreto

LOCALIDAD: Cuencas de los ríos Napo y Putumayo, distrito de Putumayo, provincia de Maynas.

ACTORES: Federación Indígena Kichwa del Alto Putumayo Inti Runa, Organización Indígena Secoya del Perú (OISPE), MEM y Consorcio Perúpetro-Petrobras.

CASO: Federaciones indígenas Secoya (Airo Pai) y Kichwa del Alto Putumayo, ubicadas en la frontera con Ecuador y Colombia, se oponen al ingreso del consorcio que busca explotar yacimientos petroleros en el Lote 117. Señalan que no han sido consultados antes de la concesión del lote y que este se superpone a la Zona Reservada Güeppí y a las Reservas Napo Tigre y Napo Curaray en proceso de creación.

Madre de Dios

LOCALIDAD: Provincias del Manu, Tambopata, Paucartambo y Quispicanchi, Reserva Comunal Amarakaeri.

ACTORES: Diez comunidades nativas beneficiarias de la reserva comunal Amarakaeri, Consejo Directivo del Ejecutor del Contrato de Administración de la Reserva Comunal Amarakaeri, Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD), empresas petroleras Hunt Oil Company y Repsol.

CASO: Comunidades nativas que viven alrededor de la Reserva Comunal Amarakaeri, beneficiarias del Ejecutor del Contrato de Administración (ECA), rechazan el ingreso de la empresa Hunt Oil Company (Lote 76) a sus territorios ancestrales por no haberse respetado su derecho de consulta. Señalan también que se estaría poniendo en riesgo la reserva.

Puno

LOCALIDAD: Provincias de Moho, San Antonio de Putina, Huancané, Azángaro, Chucuito, Yunguyo, El Collao y Puno.

ACTORES: Pobladores de las provincias de Moho, San Antonio de Putina, Huancané, Azángaro, Chucuito, Yunguyo, El Collao y Puno, alcaldes distritales de las provincias afectadas, empresas Pluspetrol E & P, Petroperú, Reliance Exploración & Producción, Gobierno Regional Puno, Dirección Regional de Energía y Minas de Puno, Comité de Lucha de Moho, MEM y Comité de Lucha Zona Sur.

CASO: Los pobladores de las provincias de Moho, San Antonio de Putina, Huancané, Azángaro, Chucuito, Yunguyo, El Collao y Puno solicitan la nulidad de las concesiones de los lotes 155 y 156 de Pluspetrol E & P porque afectarían el medio ambiente y podrían contaminar el lago Titicaca. Señalan también que se afectarían sus actividades agropecuarias y que no se están contemplando beneficios para las comunidades afectadas.

Piura

LOCALIDAD: Poblado de Parachique, distrito de Sechura, provincia de Sechura.

ACTORES: Frente de las Asociaciones de Maricultores Artesanales de Parachique (FAMARP), MEM y empresa petrolera Petrotech.

CASO: El FAMARP rechaza el trabajo de exploración y explotación de petróleo realizado por Petrotech en la bahía de Sechura pues señala que contamina el mar en el que ellos realizan su actividad productiva.

Fuente: Defensoría del Pueblo 2010.

ANEXO 2. Cinco ejemplos de conflictos socioambientales activos por la operación de empresas de explotación minera, 2010

Huánuco

LOCALIDAD: Centro poblado Raura Nueva, distrito de San Miguel de Cauri, provincia de Lauricocha.

ACTORES: Municipalidad Provincial de Lauricocha, comunidades campesinas de la provincia de Lauricocha, Municipalidad Distrital de San Miguel de Cauri y empresa minera Raura.

CASO: Comunidades campesinas de Lauricocha demandan a Raura indemnización para las familias que se encuentran afectadas por la presencia de plomo en la sangre y denuncian el desvío de aguas de las nacientes del río Lauricocha.

Cajamarca

LOCALIDAD: Caserío San Nicolás de Chaullagon, centro poblado San Juan de Hierba Buena, distrito de La Encañada, provincia de Cajamarca.

ACTORES: Asociación Civil Plataforma Interinstitucional Celendina, empresa minera Yanacocha (Proyecto Conga) y municipalidades de Huasmín y Sorochuco.

CASO: Pobladores de la provincia de Celendín se oponen al proyecto minero Conga de Yanacocha por no estar incorporados en el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) como área de influencia.

Cusco

LOCALIDAD: Distrito de Mosoc Llacta, provincia de Acomayo.

ACTORES: Comunidad campesina Mosoc Llacta, Municipalidad Distrital de Mosoc Llacta, empresas mineras Rumi Maki IV y Qochapata.

CASO: Comuneros de Mosoc Llacta demandan la anulación de las concesiones otorgadas a las empresas mineras Rumi Maki y Qochapata.

LOCALIDAD: Comunidad campesina de Ccochaccasa, distrito de Ccochaccasa, provincia de Angaraes.

ACTORES: Comunidad de Ccochaccasa, Gobierno Regional Huancavelica (Gerencia Regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Subgerencia de Energía y Minas y Subgerencia de Trabajo y Promoción del Empleo) y Compañía de Minas Buenaventura (Unidad Julcani).

CASO: La población de Ccochaccasa denuncia que Buenaventura (Unidad Julcani) estaría contaminando y degradando el terreno en diversas zonas de la comunidad.

Junín

LOCALIDAD: Provincia de Yauli-La Oroya.

ACTORES: Municipalidad Provincial de Yauli-La Oroya, Asamblea Popular de La Oroya, Sindicato de Trabajadores Metalúrgicos de La Oroya, Movimiento por la Salud de La Oroya (MOSAO), Junta Vecinal Provincial de Yauli, Madres Solidarias de La Oroya, empresa minera Doe Run Perú (DRP) y MEM.

CASO: Pobladores, organizaciones y autoridades de La Oroya demandan que Doe Run Perú cumpla con el Programa de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA).

Fuente: Defensoría del Pueblo 2010.



Este informe se coloca en el marco de la iniciativa sobre las presiones comerciales sobre la tierra (CPL). Si desean recibir más informaciones sobre la iniciativa o sobre los socios que han participado, por favor contacte a la secretaria de la Coalición.

Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra
Secretaria

Via Paolo di Dono, 44
00142 – Roma, Italia
tel: +39 06 5459 2445

fax: +39 06 5459 3628
info@landcoalition.org
www.landcoalition.org