



## Presentación

*Este boletín es una iniciativa del Cepes que reúne y reflexiona sobre temas de actualidad que tienen un impacto en el derecho a la tierra rural, y otros recursos indisolublemente vinculados a ella como el agua o los bosques.*

*Es una publicación trimestral que en este número ofrece una reflexión sobre los biocombustibles en el Perú, los desplazamientos inducidos por desarrollo y el reconocimiento de derechos a favor de los pueblos indígenas por el Tribunal Constitucional. Incluye un listado de normas legales recientes sobre la temática rural.*

## Biocombustibles en el Perú: ¿Amenaza u oportunidad?

La industrialización mundial sumada a la estandarización de hábitos de consumo y al crecimiento poblacional contribuyen al incremento de la demanda de combustibles, en particular de petróleo crudo cuyo precio suele variar frecuentemente, motivo por el cual se estudian alternativas energéticas que puedan ser renovables y no agudicen los efectos del cambio climático. Dentro de esas fuentes alternativas la que está recibiendo mayor respaldo es la producción de biocombustibles<sup>1</sup>. Sin embargo, cualquier error en el diseño de una política de gobierno sobre la materia puede tener efectos negativos en la seguridad alimentaria y la conservación de ecosistemas, además de propiciar la concentración de tierras y el surgimiento de conflictos por el control de este recurso.

El Perú tiene 128,5 millones de hectáreas. ¿Cuánta de esta superficie es apta para la instalación de biocombustibles? Actualmente no existe una cifra oficial, solo un conjunto de datos sueltos como el del Ministerio de Agricultura (MINAG) que indica que existirían 1,4 millones de ha con aptitud para el cultivo de palma aceitera (ver mapa); otros datos remiten a las aproximadamente siete millones de ha deforestadas o a las 110 mil ha en poder de los diez complejos azucareros de la costa del país, indicando que también podrían servir para cultivos energéticos.

Lo que resulta claro es que para el cumplimiento de la legislación peruana de promoción del mercado de biocombustibles, que exige que el diesel y la gasolina que se comercializan contenga 5% de biodiesel y 7.8% de alcohol o etanol respectivamente<sup>2</sup>, sería necesario sembrar 75 mil hectáreas de palma aceitera, 76 mil hectáreas de piñón blanco y casi 34 mil hectáreas de caña de azúcar.<sup>3</sup>

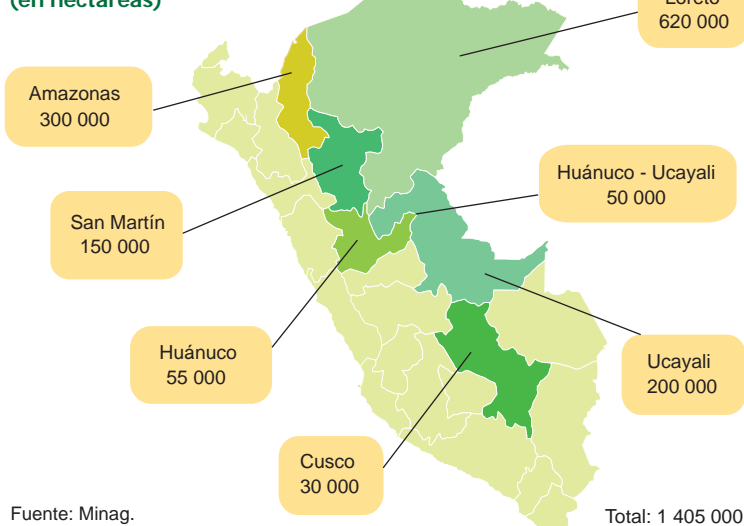
Por lo pronto, alrededor de veinte empresas o grupos económicos han hecho público

sus inversiones o planes de inversión en biocombustibles en el país (ver cuadro 1).

Entre estos inversionistas hay quienes controlaban tierras para la producción agrícola, como los complejos azucareros de la costa, mientras que otros anunciaron su incursión en el mercado de biocombustibles a partir de la

### Potencial por departamento para el cultivo de palma aceitera en el Perú - 1999

(en hectáreas)



Fuente: Minag.  
Elaboración: Cepes.

aprobación de las leyes que lo promocionan (2003), pero en ambos casos causa preocupación los impactos de estas inversiones en la sostenibilidad de un desarrollo rural con equidad e inclusión a mediano y largo plazo.

Para empezar, todas las inversiones indicadas en el cuadro 1 están organizadas bajo el modelo de grandes propiedades (neolatifundios), que a mediano plazo tendrán implicancias sociales, económicas y políticas negativas en los espacios en los que se asientan<sup>5</sup>. De hecho, algunas de estas consecuencias ya empiezan a germinar bajo la forma de conflictos entre inversionistas y poblaciones locales, tal y como se aprecia en el cuadro 2.

Otro elemento a considerar es el impacto en la conservación de ecosistemas que pueda tener la promoción del cultivo de biocombustibles, principalmente en la región selva. Se ha propuesto que estas inversiones se asienten en áreas deforestadas, pero, simultáneamente hay un conjunto de denuncias, principalmente



LICENCIA  
CREATIVE COMMONS  
Algunos derechos reservados

Usted es libre de copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra bajo las condiciones siguientes:

- Debe reconocer los créditos de la obra
- Debe ser usada solo para propósitos no comerciales
- No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra

contra los proyectos Palmas de Shanusi y Palmas de Caynarachi del Grupo Romero, por deforestación de bosques primarios y contaminación de ríos, perjudicando a las poblaciones aledañas.

Finalmente, a largo plazo, existe incertidumbre sobre la adjudicación de nuevas tierras de cultivo para la producción de biocombustibles, principalmente en grandes proyectos de irrigación de la costa, en lugar de destinarlos para la producción de alimentos. Cálculos realizados para LRA N° 134<sup>9</sup> indican que, hacia el año 2021, cuando la población peruana supere los 33 millones de habitantes, harían falta como mínimo 434 mil nuevas hectáreas destinadas exclusivamente al consumo nacional, ¿llegará a afectar la promoción del mercado de biocombustibles la seguridad alimentaria del país?

Si bien la producción de biocombustibles representa una iniciativa más saludable para el medio ambiente que los combustibles fósiles y contribuye a la soberanía y diversificación energética del país es necesario que el Estado evalúe sus impactos en la propiedad de tierras, los conflictos socio ambientales, la biodiversidad y la seguridad alimentaria antes de continuar impulsando políticas para su promoción. En esta materia, el ordenamiento territorial es clave, pues permitiría identificar dónde, cómo y en qué cantidades sembrar los cultivos para biocombustibles.

#### Notas

- Los biocombustibles son combustibles generados a partir de materias primas de origen biológico. Según la legislación peruana, con este término se alude solo a los biocombustibles líquidos (biodiésel y etanol) y no a los sólidos o gaseosos. Los cultivos más comunes para producir etanol son el maíz, la caña de azúcar, la remolacha azucarera y el sorgo dulce, mientras que para el biodiésel los cultivos más utilizados son la palma aceitera, el piñón blanco, la soya y colza.
- Según la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, Ley N° 28054, su reglamento aprobado mediante Decreto Supremo N° 013-2005-EM y el Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles, Decreto Supremo N° 021-2007-EM.
- Ministerio de Agricultura (2009). Propuesta de Plan Nacional de Agroenergía 2009-2020: <<http://www.minag.gob.pe/portal/download/pdf/novedades/propuesta-plan-nacional-agroenergia-plan.pdf>>
- En Observatorio "tierra y derechos": <<http://www.observatoriotierras.info/monitoreo/14088>>
- Mayor información sobre los impactos negativos de la concentración de tierras en: <http://www.observatoriotierras.info/sites/default/files/Por%20qu%C3%A9%20debe%20haber%20un%201%C3%ADmite%20a%20la%20tenencia%20de%20la%20tierra.pdf>
- Burneo, Z., (2011). *El Proceso de Concentración de la Tierra en el Perú*. International Land Coalition y diario *La Primera*, 24 de mayo de 2008.
- En *La Revista Agraria* N° 102 e Ingeniería sin Fronteras Asociación para el Desarrollo (2011). *La Incidencia de los Biocombustibles en los países del Sur: Estudios de caso en Perú, Tanzania y Nicaragua*.
- El Frente está compuesto por distintos grupos afectados: Comunidad Campesina San Lucas de Colán; Asociación de Pequeños Ganaderos y Agricultores Túpac Amaru; Ladrilleros de Yawar Huaca; y Asociación Santa Ana.
- [http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/LRA134/escenarios\\_seguridad.pdf](http://www.larevistaagraria.org/sites/default/files/revista/LRA134/escenarios_seguridad.pdf)

**Cuadro 1. Proyectos de inversión en biocombustibles**

Inversionista	Inversión actual (en ha)	Plan de inversión (en ha)	Ubicación
Grupo Romero	30,829	10,000	Piura, San Martín, Loreto
Maple Energy/ Maple Etanol	13,500	1,255	Piura
Grupo Gloria	40,000		Lambayeque, Piura
Fiducia-Cayalti	5,500		Lambayeque
Heaven Petroleum Operators		50,000	Ica
Grupo Huancaruna		6,500	Lambayeque
Pure Biofuels Corporation	60,000	14,000	Lima y Ucayali
Samoa Fiber	15,000	60,000	Loreto
Kausar Corporation		75,000	Loreto, Ucayali, San Martín
Francisco Tello		50,000	San Martín
Verdal-Group 22		50,000	San Martín
LS Agrofuels / LS Biofuels		30,000	San Martín
Onasor del Oriente		1,500	San Martín
Andahuasi-Selva		3,000	San Martín
Plantaciones de Iquitos		3,108	Loreto
Plantaciones de Loreto		13,439	Loreto
Plantaciones de Nauta		10,000	Loreto
Plantaciones del Perú Este		10,038	Loreto
Plantaciones de Lima		3,000	Loreto
<b>Total</b>	<b>164,829</b>	<b>390,840</b>	

Fuente\*: Observatorio "tierra y derechos". Elaboración: CEPES

**Cuadro 2. Algunos conflictos asociados al mercado de biocombustibles**

Caso/Empresa	Comunidad/asociación	N° de afectados	Ubicación
Palmas de Shanusi (Grupo Romero) <sup>6</sup>	Comunidad quechua-lamista San Juan de Pacchilla	60	Valle del Shanusi, distrito de Yurimaguas, provincia de Alto Amazonas - Loreto
Palmas del Caynarachi (Grupo Romero) <sup>6</sup>	San Juan de Pacchilla, Nuevo Ica, Sangamayoc, San Fernando, Nuevo Barranquita, y Leoncio Prado.	200 a 300	Distritos Caynarachi y Barranquita, provincia de Lamas - San Martín
Maple Etanol y Agrícola del Chira <sup>7</sup>	Frente de Defensa de la Tierra, el Agua y la Vida del Bajo Chira <sup>8</sup>	200	Distrito El Arenal, Ignacio y La Huaca/ Viviate, en el Bajo Chira - Piura.

Fuente: Observatorio "tierra y derechos". Elaboración: CEPES

## Normas del periodo Octubre - Diciembre 2012

- 3 de octubre:** RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 361-2012-MC.- Crean el Grupo de Trabajo sobre Institucionalidad Pública en materia de Pueblos Indígenas u Originarios.
- 11 de octubre:** RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 375-2012-MC.- Aprueban Directiva que regula el «Procedimiento para el Registro de Intérpretes de las Lenguas Indígenas u Originarias».
- 25 de octubre:** LEY N° 29925.- Ley que establece nuevos plazos para el ejercicio del derecho de adquisición preferente de acciones del Estado en empresas agrarias azucareras y para actualizar cronograma de pagos.
- 22 de diciembre:** LEY N° 29972.- Ley que promueve la inclusión de los productores agrarios a través de las cooperativas.
- 30 de diciembre:** DECRETO SUPREMO N° 021-2012-AG.-Aprueban Reglamento de Organizaciones de Usuarios de Agua.
- 30 de diciembre:** DECRETO SUPREMO N° 023-2012-AG.-Establecen valores a pagar por concepto de retribuciones económicas por el uso de aguas superficiales y subterráneas para el 2013

# Desplazamientos inducidos por desarrollo en el Perú

Actualmente diversos sectores de la sociedad se ven forzados a abandonar su hogar, tanto en el ámbito urbano como en el rural, unas veces por acción directa del Estado y en otras ocasiones con anuencia de éste. El ejemplo más reciente corresponde a los asentamientos humanos ubicados en el área de ampliación del Aeropuerto Internacional Jorge Chávez, pero al igual que sus moradores, otros colectivos, incluso ciudades enteras, son inducidos a trasladarse a pesar de su oposición (ver mapa). Lo resaltante de este tipo de casos no es tanto la oposición de los afectados, que ante la posibilidad de abandonar su hogar es lógico que protesten, sino las formas y los argumentos a las que recurre el Estado para legitimar algunos traslados, especialmente en zonas rurales.

Llama poderosamente la atención que el Estado no tenga un trato uniforme en todos los procesos de traslado que promueve o autoriza. Para la reubicación de las aproximadamente setecientas familias ubicadas en las inmediaciones del Aeropuerto Jorge Chávez se cumplió con el proceso expropiatorio, que supuso la aprobación de una ley de expropiación por parte del Congreso de la República (Ley N° 27329). En cambio en otros casos, como los de Cerro de Pasco y Morococha, o se ha pretendido disfrazar de ley de expropiación una norma que no cumple sus características mínimas, o simple y llanamente se ha dejado que representantes de la empresa privada gestionen por su cuenta el traslado.

La reubicación de Cerro de Pasco se encausa bajo la Ley N° 29293, que no tiene las características de una ley de expropiación, establecidas en el Art. 70 de la Constitución Política y la Ley General de Expropiaciones (Ley N° 27117).<sup>6</sup> En el caso de Morococha ni siquiera existe una ley que mencione su reubicación, lo cual no ha impedido que la Minera Chinalco construya las nuevas viviendas adonde mudará a los moradores, aun cuando muchos de ellos manifiestan su oposición.

Habitualmente el Estado se refiere a estos casos como desplazamientos internos,

amparados en la Ley N° 28223,<sup>7</sup> lo cual resulta cuestionable porque no pueden equipararse las formas típicas de desplazamiento con aquella modalidad que suele conocerse como “desplazamiento inducido por desarrollo”.

Las formas ordinarias de desplazamiento fueron reguladas con el objeto de proteger los derechos de todos aquellos que se vieron forzados u obligados a escapar o huir de su hogar por el conflicto interno que afectó al Perú durante el período 1980-2000, o también a causa de agentes imprevistos como fenómenos meteorológicos, sismos, volcanes, etc.<sup>8</sup>

El caso del desplazamiento inducido por desarrollo es diametralmente opuesto. Primero que nada mencionar que a través de esta modalidad de desplazamiento lo que se busca es concentrar en capitales privados la titularidad de derechos sobre grandes extensiones de terrenos, para que posteriormente puedan utilizarlos en proyectos de inversión, principalmente de explotación de recursos naturales.

Desde el punto de vista de la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales sobre derechos humanos, un proyecto de desarrollo no puede justificar el desplazamiento de poblaciones ubicadas en su área de influencia. La única razón por la cual cabría esta clase de desplazamiento sería el interés público del proyecto, declarado previamente por el Congreso de la República a través de una ley y con todos los derechos y garantías que permitan que el reasentamiento se efectúe en idénticas o mejores condiciones que las existentes en el lugar de procedencia.

Más allá del interés público declarado en ley no existe manera de justificar la procedencia del desplazamiento inducido por

desarrollo. No hay razones de riesgo para la vida, integridad o seguridad de las personas que las motive a escapar o huir de su hogar. Tampoco es posible el retorno al hogar, al menos en proyectos mineros a tajo abierto, represas, carreteras, etc.

Para el Observatorio “Tierra y Derechos” es cuestionable que cualquier gobierno pretenda endosar como costo social del desarrollo el desplazamiento de personas. La Constitución y los tratados internacionales suscritos por el Perú aseguran que todos tenemos derecho a la paz y a la tranquilidad, y también que el derecho de



propiedad es inviolable, independientemente de que sea individual o comunal. Ningún proyecto de inversión en sí mismo justifica el traslado o reubicación de pobladores o comunidades, a no ser que su interés público haya sido confirmado por el Congreso de la República y que el Estado asegure a los afectados idénticas o mejores condiciones que las existentes en el lugar de procedencia.

## Notas

- <http://www.noticiasser.pe/26/07/2010/informe/los-desplazados-de-huabal-la-otra-cara-del-proyecto-olmos>
- <http://www.cnr.org.pe/noticia.php?id=25065>
- [http://www.rpp.com.pe/2012-11-22-mtc-terrenos-para-ampliar-jorge-chavez-se-entregaran-en-febrero-noticia\\_542837.html](http://www.rpp.com.pe/2012-11-22-mtc-terrenos-para-ampliar-jorge-chavez-se-entregaran-en-febrero-noticia_542837.html)
- <http://elcomercio.pe/actualidad/1489666/noticia-junin-36-familias-morococha-fueron-trasladadas-ayer-nueva-ciudad>
- <http://www.xstratacopperperu.pe/ES/Operaciones/LasBambas/Paginas/NuevaFuerabamba.aspx>
- El contenido de la Ley N° 29293 no menciona la transferencia de propiedades privadas en favor del Estado, a iniciativa del gobierno y previo pago en efectivo del valor de los inmuebles (justiprecio) más una compensación por los eventuales perjuicios a los moradores.
- Ley sobre los Desplazamientos internos.
- Estas formas de desplazamiento son totalmente legítimas por cuanto las personas huyen o deben evacuar su hogar para no arriesgar la vida, integridad y seguridad. A ello se suma que no es necesario expropiar a los afectados porque en ningún momento pierden sus hogares en manos del Estado, todo lo contrario, cabe la posibilidad de que puedan recuperarlos, apenas termine el fenómeno que motivó su huida o evacuación.

## Huabal y Fuerabamba

### Otros ejemplos de desplazamiento inducido por desarrollo

El año 2009 cerca de setenta familias (aproximadamente 271 personas) del caserío de Nuevo Huabal, en el distrito San Felipe, provincia de Jaén, región Cajamarca, fueron desplazadas para la construcción de la represa El Limón y el Túnel Trasandino, obras del Proyecto Especial Olmos Tinajones (PEOT). Desde entonces hasta el día de hoy, los desplazados vienen cuestionando su reubicación, pues el lugar al cual fueron trasladados no reúne las condiciones para que puedan recuperar el estatus de vida.

Recientemente, la empresa Xstrata Copper ha anunciado que para el desarrollo del proyecto Las Bambas, en la región Apurímac, reasentará a la Comunidad Campesina de Fuerabamba, que comprende a 441 familias. Aunque este caso ha sido anunciado como un ejemplo de éxito en la negociación entre Gobierno, empresa privada y comunidad, no atenúa la responsabilidad estatal por carecer de un marco jurídico y de políticas que, de manera general, resguarde los derechos de los pobladores y comunidades que son inducidos a movilizarse para permitir la ejecución de proyectos de inversión.



# Los otros derechos de los pueblos indígenas

En el Perú existe una multiplicidad de fuentes de derecho. Junto a la Constitución Política, que es la máxima fuente de derechos, alternan los tratados, las leyes, los principios generales del derecho, la jurisprudencia, la costumbre y los contratos privados.<sup>1</sup> Identificar entre todas estas fuentes de derecho las que favorecen específicamente a los pueblos indígenas (comunidades nativas y campesinas) demanda diferentes niveles de esfuerzo, según se trate de fuentes escritas y generales o, por el contrario, de fuentes orales o privadas.

Tanto la Constitución Política como los tratados, la legislación y los principios del derecho son fuentes escritas y generales y basta con revisar su contenido para identificar los derechos que contemplan a favor de pueblos indígenas. De acuerdo a la Constitución Política los pueblos indígenas o sus miembros tienen derecho a la identidad étnica y cultural; al idioma propio; a la propiedad comunal sobre la tierra; a la personería jurídica; a la autonomía; a una cuota de representación política en los gobiernos regionales y locales; y al respeto a su derecho consuetudinario en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.<sup>2</sup>

A nivel de tratados la mejor fuente de información sobre los derechos de los pueblos indígenas se encuentra contemplada en el Convenio N° 169 de la OIT. En cuanto a la legislación nacional, entre un conjunto de normas dispersas destacan la Ley de Comunidades Nativas (Decreto Ley 22175), la Ley General de Comunidades Campesinas (Ley 24656) y la Ley de Deslinde

y Titulación del Territorio de las Comunidades Campesinas (Ley 24657), por su mayor detalle sobre los derechos de estos pueblos.<sup>3</sup>

En la orilla opuesta, las fuentes orales o privadas son por lo general un conjunto de costumbres y contratos privados y no sólo su gran número sino también el hecho que van cambiando a lo largo del tiempo ocasiona que sea difícil identificar los derechos que establecen a favor de los pueblos indígenas.

Las costumbres, concebidas como el conjunto de prácticas espontáneas que han alcanzado uso generalizado y conciencia de obligatoriedad en el seno de las comunidades campesinas y nativas son difíciles de identificar y enumerar, con mayor razón si usualmente no están escritas. Igual de difícil es enumerar los derechos que obtienen las comunidades producto de negociaciones (contratos privados) con representantes de empresas privadas y del propio gobierno, aunque se puede advertir un predominio de derechos con contenido patrimonial (desembolsos de dinero, construcción de infraestructura, etc.).

En un punto medio entre esas dos orillas, las sentencias (jurisprudencia) que emite el Tribunal Constitucional (TC) están comenzando a adquirir protagonismo, como fuente de derecho de los pueblos indígenas, sea mediante la interpretación de normas ya existentes o recurriendo a la costumbre para arribar a soluciones equilibradas en diversos juicios.

A través de la jurisprudencia del TC se han singularizado una serie de derechos de los pueblos indígenas, que no era posible

identificar en la legislación peruana, aún cuando muchos de ellos ya formaban parte de tratados o habían sido objeto de tratamiento por parte de tribunales internacionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos:

Por ahora el mayor reparo en el tratamiento dado por el Tribunal Constitucional a algunos de estos derechos reside en su ambigüedad. Tanto la autodeterminación como el territorio son utilizadas por el TC para dar cuenta de la autonomía que tienen los pueblos indígenas para definir sus propios destinos y proyectos de desarrollo, pero esta afirmación queda en entredicho apenas uno revisa la cantidad de proyectos privados y estatales que se desarrollan en territorios indígenas, sin la consulta debida y, lo que es más grave, sin agotar algunos requisitos que la propia legislación peruana establece, como la expropiación aprobada por ley del Congreso de la República.

Hace escasos meses se publicó la sentencia del TC que reconoce el derecho de los pueblos indígenas a controlar su territorio frente a intrusiones de terceros (Sentencia N° 01126-2011-HC/TC). Queda claro a partir de esa sentencia que grupos al margen de la ley como los mineros ilegales y traficantes de madera no pueden acceder al territorio de las comunidades a no ser que estas lo autoricen, pero ¿Qué sucede cuando son representantes del Estado o de empresas privadas, avaladas por una concesión del gobierno, quienes ingresan a territorios comunales sin la autorización o coordinación del caso? El Tribunal Constitucional no tiene una posición firme al respecto.

Pese a estas ambigüedades y a la todavía modesta cantidad de sentencias emitidas por el Tribunal Constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas, hay que rescatar el importante papel que desempeña la jurisprudencia como fuente de derecho, porque aunque no prescriba reglas generales, sí tiene la virtualidad de vincular al TC cuando se discutan casos análogos.

## Notas

<sup>1</sup> Ver al respecto la sentencia del Tribunal Constitucional N.º 047-2004-AI/TC

<sup>2</sup> Contemplados en los artículos 2 Inc. 19, 88, 89, 149 y 191 de la Constitución Política.

<sup>3</sup> Mayor información en el Informativo Legal Agrario N° 21: <http://www.cepes.org.pe/apc-aa/archivos-aa/a01e3bc3e44a89cf3cd03d717396a20e/ila21.pdf>

## Derechos incorporados en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Derecho	Número de sentencia
A la autodeterminación	01126-2011-HC/TC
A la propiedad territorial	01126-2011-HC/TC
Al control territorial	01126-2011-HC/TC
A la posesión tradicional y a su registro	00024-2009-PI
A beneficiarse de la explotación que se lleva a cabo en sus territorios	0022-2009-PI/TC
A la identidad étnica	03343-2007-PA/TC
A la consulta	0022-2009-PI/TC
Al honor	04611-2007-PA/TC

Este Boletín ha sido elaborado por el **Programa de Acceso a Recursos Naturales** del Centro Peruano de Estudios Sociales – **CEPES**.

**Diagramación:** José Rodríguez.

*Los artículos y comentarios del Boletín Tierra y Derechos pueden ser reproducidos citando la fuente.*

**CEPES** • Av. Salaverry 818 – Lima 11 • Teléfono: (01) 4336610 • Fax: (01) 4331744 • E-mail: [observatoriotierras@cepes.org.pe](mailto:observatoriotierras@cepes.org.pe)

• Página web: <http://www.observatoriotierras.info>  <http://www.facebook.com/ObservatorioTierras>  <https://twitter.com/observatierras>