

¿Cómo conservar y regenerar naturaleza?

23 de septiembre de 2022



Juan Manuel Benites
Ex ministro de Desarrollo Agrario y Riego del Perú
Para Lampadia

En el Perú, la deforestación en la Amazonía, según el CENAGRO 2012, alcanza una superficie cercana a 12 millones de hectáreas, de las cuales 2 millones de hectáreas corresponden a superficie agrícola en producción. Estas tierras en producción, están conducidas por más de 459 mil agricultores (96% corresponde a pequeños y medianos productores de menos de 50 hectáreas).

Esta expansión de frontera agropecuaria está vinculada, principalmente, a procesos de migración de agricultores de extrema pobreza, que van a la selva buscando un mejor futuro. Adicionalmente, otros factores determinantes de la deforestación son la ausencia de políticas de ordenamiento territorial y de derechos de propiedad de la tierra.

La actual legislación en materia forestal y ambiental, no ha logrado resolver esta problemática generando, por el contrario, mayores barreras burocráticas que van en contra de la seguridad jurídica, la formalización de la agricultura y la producción de servicios ambientales en la Amazonía.

Esta realidad se puede corroborar con cifras del Servicio Nacional de Certificación Ambiental (SENACE), en las que se observa que menos del 1% de las unidades agropecuarias, de más de 10 hectáreas en el país, han presentado instrumentos ambientales. A partir de ello, podemos inferir que casi la totalidad de la agricultura se encuentra en informalidad ambiental, y, por consiguiente, no tienen clasificación de capacidad de uso mayor (estudio de aptitud de los suelos para determinados usos) y, tampoco, la autorización de cambio de uso de suelos (permiso administrativo que otorga el Estado para retirar cobertura forestal).

La actual Ley Forestal (Ley 29763) y su reglamento, prohíben hacer agricultura en suelo forestal y, para el caso de los suelos con aptitud agropecuaria, exigen contar con una autorización de cambio de uso. Sin embargo, gran parte de la expansión de la frontera agrícola en la selva se ha desarrollado sin conocer cuál es la aptitud de los suelos y sin contar autorización de cambio de uso. Esta situación genera un enorme vacío legal y deja en incertidumbre jurídica a pequeños y medianos productores agrarios. Lo mismo ocurre con comunidades nativas que tienen cerca de 466 mil hectáreas de tierras en producción agropecuaria. Todo ello, dado que la Ley Forestal actual, no contempla la regularización de la autorización de cambio de uso y hasta podría poner en tela de juicio la validez de los títulos y constancias de posesión otorgados por el propio Estado.

Si casi el 76% del suelo de la selva es forestal o de protección, existe una altísima probabilidad que los terrenos dedicados a cultivos como el café, cacao, palma aceitera, arroz, maíz amarillo duro, cítricos, plátano, papaya, piña, camu camu, entre otros, estén instalados sobre este tipo de suelos y, por lo tanto, sean cultivos en situación de ilegalidad debido a la inviabilidad de aplicar la Ley 29763 para la agricultura que ya está en curso.

La norma forestal ha sido hecha para proyectos agrarios que parten de cero y no tomó en cuenta operaciones que ya fueron iniciadas, es decir, en donde ya no existe cobertura forestal. Esta situación se da a pesar de ser el propio Estado quien en las últimas décadas ha promovido procesos migratorios, otorgando derechos de propiedad, créditos, asistencia técnica, subsidios, entre otros bienes y servicios públicos.

En ese sentido, ¿Sería razonable exigirle al agricultor paralizar su actividad y/o resembrar el bosque deforestado? Incluso, algunos agricultores podrían enfrentar sanciones administrativas, civiles y hasta penales, habiendo sido incentivados para hacer agricultura, por el propio Estado. No sólo no resulta razonable, sino que además es contrario a la realidad y se podría generar un foco de conflicto social considerable. Imponer la norma, sin considerar la realidad existente, podría generar una grave afectación económica al patrimonio de los agricultores y se atentaría contra la seguridad alimentaria de la población.

El proyecto de Ley (649, 894 y 2315), que modifica la actual ley Forestal, debería definir una línea de corte entre la agricultura que ya está consolidada y los nuevos proyectos agrarios que tendrán que cumplir con todo lo establecido en la ley vigente, garantizando los derechos sobre el uso de la tierra de los miles de pequeños productores agropecuarios en la selva, generando condiciones para su formalización y certificación ambiental. Con ello, se busca contribuir, principalmente, en la seguridad jurídica de los predios rurales de los agricultores, reducir la incertidumbre en su actividad productiva y evitar posibles pérdidas de su capital. Asimismo, abrirles la posibilidad a los productores agrarios a la certificación ambiental, aumenta su potencial de ingreso a mercados más exigentes.

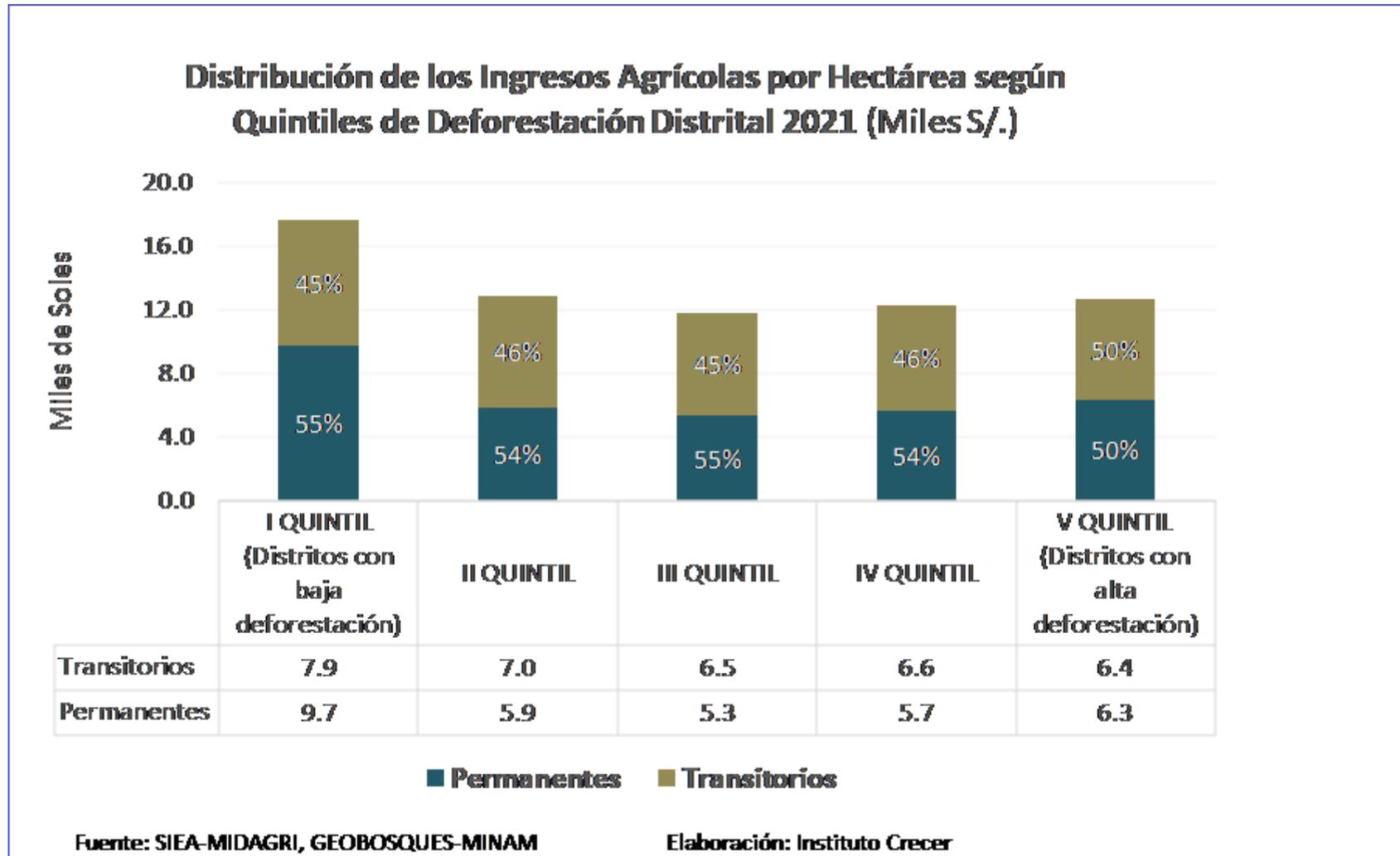
En la búsqueda de solucionar la situación descrita anteriormente, el mencionado proyecto de ley debería proponer disposiciones complementarias que se apliquen solamente para predios que tengan derechos de propiedad, otorgados por un ente competente del Estado, en la parte del predio que ya no tiene cobertura forestal y no se aplicaría para ampliación de frontera agrícola.

Asimismo, este proyecto de Ley debería incorporar medidas que eviten la titulación de nuevos predios en terrenos de propiedad pública con cobertura forestal. Debe organizarse el uso del territorio y anclar la superficie que puede usarse para fines agropecuarios. Asimismo, debe considerarse la opción de compensar los posibles impactos en el ecosistema y, además, evitar la impunidad de los delitos asociados al tráfico de tierras.

Entonces, se podría tener incentivos que arraiguen al productor a su tierra para producir cultivos permanentes, de preferencia, pudiendo atraer capitales para mejorar su productividad y reducir la presión por más tierra para generar los ingresos familiares que necesita. En ese orden de ideas, se podrá regenerar bosque en las tierras excedentes, que ya no tienen cobertura forestal, balanceando ingresos provenientes del agro con captura de

carbono, por ejemplo. No hay que olvidar que casi un millón de personas de la Amazonia, es decir, el 54% de la población de la selva rural (dependiente de actividades como la agricultura) se encuentra en situación de vulnerabilidad monetaria, según el INEI. Es decir, cualquier cambio en las condiciones económicas de las familias rurales, en esta región natural, podrían mermar sus actuales niveles de vida.

Esta propuesta puede ser corroborada analizando los datos proporcionados por el MIDAGRI y la plataforma GEOBOSQUES del MINAM al 2021, sobre ingresos agrícolas y deforestación por hectárea. Utilizando datos de más de 290 distritos agrícolas pertenecientes a la selva, en los que se viene desarrollando agricultura, encontramos que el primer quintil de distritos que menos deforestan muestra el mayor nivel de ingreso agrícola por hectárea, siendo estos ingresos explicados, en gran proporción, por cultivos permanentes (55% del total de ingresos). Por otro lado, haciendo la comparación entre el Quintil I (menor deforestación) y el Quintil V (mayor deforestación), los niveles de ingresos por hectárea del primer grupo son 39% mayores que el grupo de distritos de mayor deforestación, siendo esta tasa de crecimiento mayor para los cultivos permanentes (+54%) frente a los transitorios (+24%).



Finalmente, como conclusión, creemos que la modificación de la norma forestal podría resolver una serie de limitaciones de la Ley 29763, estableciendo medidas transitorias para garantizar los derechos en el uso de la tierra de los agricultores familiares de la Amazonía y generar los incentivos correctos para proteger el bosque. Adicionalmente, se evitaría la criminalización de pequeños y medianos productores agropecuarios, que tendrían que asumir responsabilidades que le corresponden al Estado por su acción negligente y falta de coherencia en cuanto a la ejecución de políticas públicas. [Lampadia](#)