



LA TRANSFORMACIÓN DEL BOSQUE

Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana

LA TRANSFORMACIÓN DEL BOSQUE

Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana



LA TRANSFORMACIÓN DEL BOSQUE

Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana

Autores

Hugo Che Piu Deza
Octavio Galván Gildemeister

Editado por:

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
Jr. Huáscar N° 1415, Jesús María, Lima, Perú
Teléfonos: (511) 340 3780 / (511) 340 3720
Correo electrónico: dar@dar.org.pe
Página web: www.dar.org.pe

Diseño e Impresión por:

Sonimágenes del Perú SCRL
Av. 6 de agosto N° 968, Jesús María, Lima, Perú
Teléfonos: (511) 652 3444 / (511) 332 3964
Correo electrónico: adm@sonimágenes.com
Página web: www.sonimágenes.com

Cita sugerida

La transformación del bosque. Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana. Lima: DAR, 2015. 180pp

Coordinación de la publicación

Liliana García Acha

Primera edición: Octubre 2015, consta de 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2016-02235

ISBN N° 978-612-4210-36-5

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la necesaria indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de Gordon and Betty Moore Foundation.

Esta publicación presenta la opinión de sus autores y no necesariamente la visión de Gordon and Betty Moore Foundation.

Agradecimientos

La presente publicación es parte del esfuerzo institucional que lleva a cabo Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR y sus miembros en la promoción de la gobernanza y la conservación de los ecosistemas amazónicos que vienen siendo amenazados por un conjunto de actividades que se desarrollan sin ordenamiento ni planificación. Entre dichas actividades se encuentran los cultivos de palma aceitera y cacao, con los que se vienen reduciendo importantes áreas boscosas y otros ecosistemas de gran importancia en los ámbitos amazónicos.

DAR reconoce y agradece la información proporcionada por los funcionarios de los gobiernos regionales, principalmente de Loreto y Ucayali, que ha permitido identificar y reflexionar respecto a las normas aplicadas; las dificultades existentes en torno a su aplicación; los efectos generados; los nuevos retos por enfrentar con el proceso de cambio normativo; diversos compromisos asumidos por el país relacionados a bosques, cambio climático, titulación; así como las oportunidades de cambio para la mejora normativa y financiamiento.

Asimismo, deseamos agradecer a diversas instituciones, entre ellas SERFOR, MINAM, MINAGRI y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema, por las recomendaciones vertidas en torno al estudio, que han permitido robustecerlo.

Queremos reconocer además el excelente trabajo de los investigadores a cargo del estudio, señor Hugo Che Piu y señor Octavio Galván.

Finalmente, DAR agradece de manera especial a Gordon and Betty Moore Foundation por su apoyo para el desarrollo de esta publicación.



Índice

Agradecimientos	3
Presentación	7
Introducción	9
Acrónimos y Siglas	10

SECCIÓN I

Titulación de predios rurales en la Amazonía peruana.	
Una mirada desde la conservación del bosque	13
<i>Resumen ejecutivo</i>	<i>15</i>

1. DIAGNÓSTICO DE LAS NORMAS JURÍDICAS SOBRE TITULACIÓN DE TIERRAS AGROPECUARIAS EN LA AMAZONÍA

1.1 La tierra agraria en las últimas constituciones	20
1.2 Marco jurídico de la reforma agraria	22
1.3 Titulación rural en la Amazonía durante la dictadura militar	24
1.4 Titulación rural en la Amazonía durante el retorno a la democracia	26
1.5 Liberalización de la propiedad rural	27
1.6 Normas de titulación rural a partir de 2000	34
1.7 Los decretos legislativos en el marco del Tratado de Libre Comercio con EEUU	41
1.8 Normas legales sobre predios rurales de los últimos años	48
1.9 Reciente legislación para la promoción y dinamización de la inversión	55
1.10 Términos, conceptos y definición de las tierras agropecuarias	59
<i>a) Lo agrario, lo agrícola y lo agropecuario</i>	<i>59</i>
<i>b) Tierras y predios rurales y rústicos</i>	<i>62</i>
<i>c) Terrenos y tierras eriazas</i>	<i>64</i>
<i>d) Tierras en selva y ceja de selva</i>	<i>68</i>
1.11 Protección de las tierras forestales, los bosques y la selva y ceja de selva	70
<i>a) Aplicación de reglas o requisitos especiales</i>	<i>70</i>
<i>b) Exigencia de obtener autorizaciones previas</i>	<i>72</i>
<i>c) Exclusión de bosques y tierras forestales de la adjudicación y titulación de tierras agropecuarias</i>	<i>73</i>
<i>d) Disposiciones sancionatorias y penales</i>	<i>77</i>

1.12 Normas de formalización y titulación de tierras agropecuarias que afectan el bosque.....	77
a) <i>Destrucción del 70% de la cobertura forestal de los predios agropecuarios</i>	77
b) <i>Incorporación de las tierras de capacidad de uso mayor forestal como tierras con aptitud para cultivo o ganadería</i>	78
c) <i>Priorización de las actividades agropecuarias sobre las actividades forestales</i>	78
d) <i>Facilidades para la actividad agroindustrial en la Amazonía</i>	80
e) <i>Reclasificación de tierras forestales en tierras agropecuarias</i>	81
f) <i>Legislación forestal que permite y regula la destrucción del patrimonio forestal</i>	82
1.13 Resultados de la titulación agropecuaria en la Amazonía	84
1.14 Matriz explicativa de adjudicación de tierras agropecuarias en la Amazonía	88

2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA Y COYUNTURA EN RELACIÓN CON LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS AGROPECUARIAS EN LA AMAZONÍA 91

2.1 La superficie agropecuaria de la selva	93
a) <i>En la selva y ceja de selva en general</i>	93
b) <i>En Loreto en particular</i>	97
2.2 La deforestación de los bosques del Perú	100
a) <i>En la Amazonía en general</i>	100
b) <i>En Loreto en particular</i>	104
2.3 La concentración de la propiedad agropecuaria	107
2.4 La palma aceitera en la Amazonía	109
2.5 Proyecto “Catastro, titulación y registro de tierras rurales en el Perú, tercera etapa - PTRT3”	114
2.6 La Ley N° 29763, Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre	123
2.7 REDD+ y la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.....	128
2.8 Institucionalidad para la formalización y titulación agropecuaria en Loreto.....	132

3. PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS AGROPECUARIAS PARA REDUCIR EL CAMBIO DE USO DE LOS BOSQUES 135

3.1 Integración y armonización de la legislación sobre formalización y titulación agropecuaria.....	138
3.2 Mejorar la implementación de la legislación sobre formalización y titulación agropecuaria.....	141

3.3 Incorporación de la explotación económica forestal como parte de la tenencia rural.....	144
3.4 Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor como un mandato público	145
3.5 Armonizando el cambio de uso actual y el desbosque con el Patrimonio Forestal de la Nación	148
3.6 Saneamiento de tierras y territorios de pueblos indígenas en la selva	151
Referencias bibliográficas	153

SECCIÓN II

Propuesta de lineamientos técnicos para reducir los impactos del cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en selva y ceja de selva 157

1. Introducción	159
2. Marco legal	160
3. Procedimientos administrativos.....	163
4. Percepciones de los actores	166
5. Cumplimiento de las normas legales	168
6. Marco científico de la fragmentación de los bosques tropicales.....	170
6.1 Ecología del paisaje	171
6.2 Teoría de la metapoblación (población de poblaciones).....	171
7. Conclusiones	172
7.1 Del marco legal	172
7.2 De las percepciones de los actores	173
7.3 Del marco científico sobre la fragmentación de los bosques tropicales.....	173
8. Propuesta de lineamientos técnicos para reducir los impactos del cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria con cubierta boscosa en la selva y ceja de selva	174
9. Referencias bibliográficas	176

Presentación

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR es una asociación civil sin fines de lucro con once años de trabajo, comprometida en construir la gobernanza, el desarrollo sostenible y la promoción de los derechos indígenas, con miras a lograr una Amazonía con bienestar y equidad socio-ambiental.

Los objetivos que guían la labor de DAR son: (i) fortalecer la gestión organizacional de DAR; (ii) promover la implementación de instrumentos de gestión socio-ambiental en la gestión pública; (iii) promover las inversiones sostenibles; (iv) promover la gestión sostenible de los ecosistemas amazónicos, y (v) promover la integración del derecho de los pueblos indígenas en las políticas de desarrollo socio-ambiental.

En este marco, DAR trabaja a través de tres programas y una oficina desconcentrada en Loreto: el programa Amazonía, el programa Gestión Socio-Ambiental e Inversiones y el programa Ecosistemas y Derechos. Este último es el encargado de promover la gestión sostenible de los ecosistemas amazónicos y fomentar la integración del derecho de los pueblos indígenas en las políticas de desarrollo socio-ambiental.

La oficina de Loreto tiene como principal línea de acción el fortalecimiento de la gestión y planificación ambiental regional, promoviendo instrumentos como la Evaluación Ambiental Estratégica - EAE, el Ordenamiento Territorial - OT, la Infraestructura de Datos Espaciales - IDE y la vigilancia ambiental ciudadana e indígena.

DAR, a través de la Oficina Desconcentrada Loreto y el Programa Ecosistemas y Derechos, ha promovido la elaboración del presente estudio con la finalidad de identificar las políticas y normas relacionadas con la titulación en la Amazonía; su aplicación, las dificultades existentes, los efectos causados en términos de pérdida de cobertura forestal y otros efectos en la composición y funcionalidad de los bosques.

Asimismo, se ha identificado la coyuntura actual que permite proponer cambios con los que se controle o reduzca la deforestación, proponiendo así algunas recomendaciones de políticas, normas y lineamientos técnicos.

Este estudio pretende contribuir con los funcionarios de los gobiernos regionales a cargo de los procedimientos de titulación de tierras agrarias con el fin de aclarar las normas vigentes, los procedimientos que deben aplicarse para minimizar los impactos sobre los bosques. Por otro lado, espera contribuir con la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural del Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI en la identificación y priorización de los ajustes necesarios en las normas de titulación aplicadas en la Amazonía, así como las acciones que facilite la coordinación con los gobiernos regionales.

Finalmente, este estudio busca contribuir con el proceso actual de formulación de normas complementarias para la implementación de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la implementación de la Declaración Conjunta de Intención sobre la Cooperación para la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Procedentes de la Deforestación y Degradación de Bosques - REDD+ y para promover el desarrollo sostenible en el Perú entre los gobiernos del Perú, Noruega y Alemania.

César Gamboa Balbín
Director Ejecutivo
Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR





Introducción

El presente estudio se compone de dos partes: la primera, sobre titulación de predios rurales y adjudicación de tierras en la Amazonía peruana desde la mirada de la conservación del bosque, desarrollada por Hugo Che Piu Deza, y la segunda en la que se muestran los efectos del cambio de uso en los bosques en términos de funcionalidad del ecosistema, desarrollada por Octavio Galván Gildemeister.

En la primera parte del estudio, se compila y analiza un conjunto de políticas y normas relacionadas con la titulación de tierras en un periodo aproximado de medio siglo. En dicho periodo se muestran los cambios en las tendencias en cuanto a la propiedad de la tierra. Dentro del análisis se pone énfasis en las diversas limitaciones que dificultan la aplicación de la normatividad en el ámbito amazónico, los mecanismos creados para la conservación de los bosques y ecosistemas de importancia, así como algunos otros mecanismos que alientan la destrucción del bosque.

Son mostradas en este componente las tendencias de la deforestación los últimos años y los cambios en los patrones de esta, lo que permite establecer una vinculación del tipo de actividades que en los últimos años son causantes del incremento de las pérdidas de bosques. Asimismo, se identifican los principales procesos actuales que se constituyen en oportunidades para generar cambios, en función de los cuales se han generado algunas recomendaciones.

La segunda parte del estudio se enfoca en los efectos del cambio de uso en la fragmentación del bosque, lo que repercute en la funcionalidad del bosque: desaparecen especies, se incrementa la incidencia de incendios forestales, entre otros aspectos. A partir de dicho análisis, se propone un conjunto de estrategias de corto y mediano plazo, así como una serie de lineamientos técnicos específicos.



Acrónimos y siglas

AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BPP:	Bosques de Producción Permanente.
CENAGRO:	Censo Nacional Agrario.
CEPRI AGRICULTURA:	Comité Especial de la Promoción de la Inversión Privada.
CIF:	Climate Investment Funds.
CMNUCC:	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
COFOPRI:	Organismo de Formalización de la Propiedad Informal.
CONAFOR:	Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
CONAP:	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú.
COP:	Conferencia de las Partes.
CT:	Clasificación de Tierras.
CUM:	Capacidad de Uso Mayor.
DAR:	Derecho, Ambiente y Recursos Naturales.
DGAAA:	Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios.
DGIP:	Dirección General de Inversión Pública.
DISAFILPA:	Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria.
DISPACR:	Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural.
DRA:	Dirección Regional Agraria o de Agricultura.
EAE:	Evaluación Ambiental Estratégica.
EIA:	Estudio de Impacto Ambiental.
ENBCC:	Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático.
FAO:	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
FCPF:	Forest Carbon Partnership Facility.
GEL:	Gases de Efecto Invernadero.
GORE:	Gobierno Regional.
IDE:	Infraestructura de Datos Espaciales.
IGN:	Instituto Geográfico Nacional.

IIAP:	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana.
INADE:	Instituto Nacional de Desarrollo.
INDC:	Contribuciones Previstas y Determinadas a Nivel Nacional.
INRENA:	Instituto Nacional de Recursos Naturales.
MINAGRI:	Ministerio de Agricultura y Riego.
MICI:	Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación del BID.
MINAM:	Ministerio del Ambiente.
NAMA:	Acciones Nacionales Apropiadas de Mitigación.
OMS:	Organización Mundial de la Salud.
OT:	Ordenamiento Territorial.
PETT:	Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural.
PROBIOCOM:	Programa de Promoción del Uso de Biocombustibles.
PROINVERSIÓN:	Agencia de Promoción de la Inversión Privada - Perú.
PNCB:	Programa Nacional de Conservación de Bosques.
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.
PTRT:	Programa de Titulación de Tierras y Catastro Rural.
PTRT3:	Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, tercera etapa.
PRIDI:	Proyecto Privado de Desarrollo Integral.
REDD+:	Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Procedentes de la Deforestación y Degradación de Bosques.
SBN:	Superintendencia Nacional de Bienes Estatales.
SEIA:	Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
SERFOR:	Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
SINABIP:	Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales.
SINAFOR:	Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.
SUNARP:	Superintendencia Nacional de Registros Públicos.
TUPA:	Texto Único de Procedimientos Administrativos.
UA:	Unidad Agropecuaria.
USCUSS:	Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura.
ZEE:	Zonificación Ecológica Económica.
ZF:	Zonificación Forestal.



Foto: Diego Giannoni



SECCIÓN I

TITULACIÓN DE PREDIOS RURALES EN LA AMAZONÍA PERUANA. UNA MIRADA DESDE LA CONSERVACIÓN DEL BOSQUE

Por Hugo Che Piu Deza



Foto: Isabel Gonzales / DAR

Resumen ejecutivo

Para comprender el marco jurídico aplicable a la titulación de tierras agropecuarias en la Amazonía, se debe estudiar el marco jurídico general y los procesos políticos y económicos alrededor de ellos. El periodo analizado cubrió desde 1962 hasta 2015, es decir, más de cincuenta años. La tendencia de los marcos jurídicos durante el periodo analizado ha sido de una clara tendencia desreguladora. Se ha pasado de un marco regulatorio asociado a un radical proceso político de transformación de la estructura agraria por el Estado en la década de 1970 a un régimen prácticamente liberal en cuanto a la propiedad de la tierra a partir de 1990.

Entre los procesos actuales que deben tenerse en cuenta en la actualidad se encuentran el estado actual y uso del territorio amazónico, así como el avance de la deforestación, los procesos de concentración de la propiedad agropecuaria, particularmente los relativos a la palma aceitera en la Amazonía, la concurrencia del Proyecto de Catastro, Titulación y Registro Rural - PTRT3 y de la Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los bosques (REDD+), la entrada en vigencia de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre y la asunción del rol político normativo del MINAGRI y el de los gobiernos regionales - GORE en los temas de formalización y titulación rural.

En la revisión de las normas legales sobre adjudicación y titulación de tierras agropecuarias, se ha identificado un conjunto de términos que requieren precisión, como las tierras y predios rurales y rústicos, los terrenos y tierras eriazas, así como la definición de tierras en selva y ceja de selva. También se identificaron diversos mecanismos que tenían el objetivo de proteger los bosques y las tierras forestales, en particular de la Amazonía, en los procesos de adjudicación, formalización y titulación de tierras agropecuarias. Estos mecanismos son la aplicación de reglas o requisitos especiales, la exigencia de obtener autorizaciones previas, su exclusión de la aplicación de dichas normas y la aplicación de sanciones específicas.

Pero también se identificó un conjunto de normas que afectaban el bosque, tales como la autorización e incentivo de la destrucción del 70% de la cobertura forestal de los predios agropecuarios en Amazonía, la incorporación de las tierras forestales dentro de las tierras agropecuarias, la priorización de las actividades agropecuarias en las tierras con cobertura forestal en la Amazonía, las facilidades desmedidas para la actividad agroindustrial en tierras con cobertura forestal en Amazonía, la reclasificación de tierras forestales como tierras agropecuarias y la legislación sobre cambio de uso y desbosque que regula y permite la destrucción del patrimonio forestal.

En ese contexto, el presente estudio propone una necesaria y urgente integración y armonización de la extensa, contradictoria y confusa legislación sobre adjudicación, formalización y titulación de tierras agropecuarias en Amazonía. En ese proceso se sugiere precisar los confusos términos señalados en el párrafo anterior y corregir ese conjunto de normas y mecanismos de la adjudicación, formalización y titulación de tierras agropecuarias que afectan el bosque. También se recomienda hacer mejoras en la coordinación, gestión y control con el objetivo de incrementar la efectividad e implementación de los mecanismos de protección de los bosques.

Asimismo, también se proponen algunas medidas específicas, como la incorporación de la conservación de los bosques como uno de los requisitos para la formalización de la propiedad rural en Amazonía, que el gobierno asuma la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor de toda la Amazonía, la armonización de los procedimientos y requisitos del cambio de uso y del desbosque, y finalmente, el saneamiento previo de las tierras y territorios de las comunidades nativas antes de la adjudicación, formalización y adjudicación de tierras agropecuarias.



**DIAGNÓSTICO DE LAS
NORMAS JURÍDICAS SOBRE
TITULACIÓN DE TIERRAS
AGROPECUARIAS EN LA
AMAZONÍA**



1. DIAGNÓSTICO DE LAS NORMAS JURÍDICAS SOBRE TITULACIÓN DE TIERRAS AGROPECUARIAS EN LA AMAZONÍA

La titulación de tierras agropecuarias en la Amazonía de los últimos cincuenta años ha sido parte de procesos mayores de titulación rural en general. Para comprender el marco jurídico aplicable a la titulación de tierras agropecuarias en la Amazonía, se debe estudiar el marco jurídico general y los procesos políticos y económicos alrededor de ellos. En ese sentido, el presente estudio ha requerido la revisión y análisis de más de un centenar de normas jurídicas (leyes, decretos leyes, decretos legislativos, decretos, supremos, resoluciones ministeriales, etc.) relacionadas con la titulación de tierras en el Perú. Esta cantidad y diversidad de normas jurídicas cubren periodos y momentos históricos diferentes como la dictadura militar, el retorno a la democracia de la década de 1980, el fujimorato y otra vez el retorno a la democracia en el 2000.

El periodo analizado cubrió desde 1962 hasta 2015, es decir, más de cincuenta años. La tendencia de los marcos jurídicos durante el periodo analizado ha sido claramente desreguladora. Se ha pasado de un marco regulatorio asociado a un radical proceso político de transformación de la estructura agraria por el Estado en la década de 1970 a un régimen prácticamente liberal en cuanto a la propiedad de la tierra a partir de 1990 (Aldana & Fort 2001). Entre las décadas de 1960 y 1980 se introdujo, implementó y reformó el proceso de reforma agraria. La reforma agraria se concibió como un proceso de transformación de la estructura de la propiedad agraria a través del Estado. Esta etapa será analizada rápidamente, puesto que guarda poca relación con el proceso de titulación actualmente en curso. A partir de la década de 1990 se empezó un proceso de liberalización de la propiedad rural (Zegarra 1999). Durante este proceso, la adjudicación y titulación de predios, además de un mecanismo de formalización, también fue concebido como un mecanismo de promoción de la inversión en el sector agrario en un marco de liberalización de la economía y el mercado.

Una premisa detrás de la formalización de la propiedad rural es la teoría de los derechos de propiedad, según la cual la propiedad otorga seguridad jurídica a los propietarios, lo que permite apropiarse de los retornos derivados de la inversión; asimismo, la tenencia de título y registro de la propiedad permitiría a los propietarios otorgar su tierra como colateral, facilitando su acceso a fuentes de crédito (Aldana & Fort 2001). Es en esta etapa donde se encuentra el actual proceso de titulación de predios rurales, por lo que la analizaremos con mayor detalle por ser más relevante para comprender el actual marco jurídico de la titulación de predios rurales en la Amazonía.

No forma parte del presente estudio todo lo relacionado con los derechos territoriales de los pueblos indígenas, por ser de una naturaleza distinta de los procesos de titulación de tierras rústicas y eriazas. El tema relacionado con dichos derechos territoriales merece ser abordado de manera particular, pues el actual marco legal aplicable ha dejado de ser el adecuado para responder al actual nivel de reconocimiento de los derechos territoriales de los pueblos indígenas. En ese sentido, este estudio se abocará principalmente al acceso al derecho de propiedad de tierras rústicas y eriazas por los actores privados. Sin embargo, ello no desconoce que este acceso al derecho de propiedad debe realizarse en completo respeto y protección de los derechos al territorio y las tierras de los pueblos indígenas, así como a sus derechos de participación indígena y consulta libre, previa e informada.

Recuadro 1. Hechos que configuraron la tenencia de la tierra en el Perú

Distintos eventos y circunstancias dieron lugar a la configuración de las diversas formas de tenencia de la tierra: la migración del campo a la ciudad iniciada en la década de 1940, la explosión demográfica urbana a partir 1960, la reforma agraria llevada a cabo durante el gobierno militar en la década de 1970, los desplazamientos forzados de poblaciones campesinas agudizadas por el terrorismo luego de 1980; las reformas liberalizadoras del mercado de tierras y los programas de titulación masiva iniciadas en 1990 y que se extendieron hasta mediados de 2000. Estos hechos determinaron las formas de ocupación de la tierra predominantes y son el contexto necesario para entender el régimen legal y los retos pendientes de la titulación de tierras rurales.

Fuente: Endo 2014.

1.1 La tierra agraria en las últimas constituciones

La *Constitución Política de Perú de 1933* señalaba que “la propiedad debe usarse en armonía con el interés social”, y para ello, “la ley fijará los límites y modalidades del derecho de propiedad”. Esta Constitución también señala que “el Estado favorecerá la conservación y difusión de la mediana y la pequeña propiedad rural y podrá, mediante una ley y previa indemnización, expropiar tierras de dominio privado, especialmente las no explotadas, para subdividir las o para enajenarlas en las condiciones que fije la ley”. La tierra pertenecía al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. Finalmente, se facultaba al Estado para que a través de un “ley fijara las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo, a los particulares”. De esta manera, al menos en teoría, el Estado favorecía la conservación y difusión de la pequeña y mediana propiedad rural, debiendo fijar una extensión máxima de tierra de que puede ser dueño una sola persona natural o jurídica, según el tipo de explotación a que la tierra se dedique y tomando en cuenta las peculiaridades demográficas, sociales y geográficas de cada zona o región, así como las condiciones naturales y técnicas de producción (Barboza 2013).

Esta Constitución no hizo referencias explícitas a la selva o Amazonía, pero sí unas pocas disposiciones sobre las montañas y, de manera específica, los bosques. Sobre los bosques señaló que pertenecían al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos, y que por ley se fijarían las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo, a los particulares. Además, indicó que existirían derechos de concesión de bosques, terrenos eriazos y de montaña.

En la *Constitución Política de Perú de 1979* se dispuso que la propiedad obliga a usar los bienes en armonía con el interés social y que el Estado promueve el acceso a la propiedad en todas sus modalidades. También estableció que la ley señala las formas, obligaciones, limitaciones y garantías del derecho de propiedad. Esta Constitución también señala que el Estado garantiza el derecho de propiedad privada sobre la tierra, en forma individual, cooperativa, comunal, autogestionaria o cualquiera otra forma asociativa directamente conducida por sus propietarios en armonía con el interés social y dentro de las regulaciones y limitaciones que establecen las leyes. Las tierras abandonadas pasaban al dominio del Estado para su adjudicación a campesinos sin tierras. Como se puede ver, en líneas generales guardaba la misma estructura de la Constitución anterior:

armonía con el interés social, dentro de las limitaciones establecidas por la ley, y las tierras no explotadas o abandonadas debían ser distribuidas.

Asimismo, esta Constitución define la reforma agraria como “el instrumento de transformación de la estructura rural y de promoción integral del hombre del campo”, agregando que dicho instrumento “se dirige hacia un sistema justo de propiedad tenencia y trabajo de la tierra, para el desarrollo económico y social de la Nación” (Barboza 2013). Con ese fin, el Estado prohibía el latifundio; gradualmente, eliminaba el minifundio mediante planes de concentración parcelaria; difundía, y consolidaba y protegía la pequeña y mediana propiedad rural privada. La ley debía fijar sus límites según las peculiaridades de cada zona y apoyar el desarrollo de empresas cooperativas y otras formas asociativas libremente constituidas para la producción, transformación, comercio y distribución de productos agrarios. De esta manera se atribuía al Estado un rol director y planificador en la titulación rural y la actividad agropecuaria en el país.

La Constitución de 1979, de manera general, dispuso que el Estado impulsara el desarrollo de la Amazonía a través de regímenes especiales cuando así se requiriese. Específicamente sobre adjudicación de predios rurales en la Amazonía, la Constitución facultó al Estado a dictar las normas especiales que, cuidando el equilibrio ecológico, esta requiere para el desarrollo de su potencial agrario, y a otorgar tierras de esta región en propiedad o concesión a personas naturales o jurídicas de acuerdo a ley. Es decir, el Estado estaba explícitamente facultado para dictar normas especiales sobre propiedad o concesión agraria en la Amazonía.

En la *Constitución Política de Perú de 1993* se dispuso que el derecho de propiedad es inviolable y es garantizado por el Estado. A nadie puede privarse de su propiedad sino, exclusivamente, por causa de seguridad nacional o necesidad pública, declarada por ley, y previo pago en efectivo de indemnización justipreciada que incluya una compensación por el eventual perjuicio. Sin embargo, dicho derecho de propiedad se debe ejercer en armonía con el bien común y dentro de los límites de ley. Si bien esta Constitución mantuvo la estructura de la armonía con el bien común (ya no interés social), la existencia de límites al derecho de propiedad y la posibilidad de expropiación puso un énfasis mayor en la protección y garantía del derecho de propiedad. Asimismo, esta Constitución no hace ninguna referencia a la reforma agraria y, por el contrario, contrae el rol director y planificador del Estado en beneficio de la iniciativa e inversión privada.



En un solo artículo aborda el régimen agrario, disponiendo que “el Estado apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta”. De esta manera la Constitución faculta para que legalmente se puedan fijar límites particulares a la propiedad agraria en la Amazonía. En ese mismo sentido, la Constitución de 1993 también señala que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada.

1.2 Marco jurídico de la reforma agraria

La primera Ley de Reforma Agraria¹ fue el **Decreto Ley N° 14238, Ley de Bases de la Reforma Agraria**, publicado el 11 de noviembre de 1962 por la Junta Militar de Gobierno presidida por Ricardo Pérez Godoy. Por este decreto ley, se afectaba el derecho de propiedad de los predios rurales a través de obligaciones y limitaciones impuestas por la legislación de reforma agraria. La afectación podía consistir en la expropiación por el Estado o la venta directa. El proceso de reforma agraria debía realizarse progresivamente en zonas que se definirían a través de dispositivos legales. En ese sentido, luego se dictó el **Decreto Ley N° 14444**, que declaraba los valles de Lares y La Convención del departamento del Cusco como la zona inicial de aplicación de la reforma agraria. El decreto fue publicado el 6 de abril de 1963, cuando la Junta Militar de Gobierno era presidida por Nicolás Lindley López. En la práctica, este decreto ley convalidó “la ocupación de tierras por campesinos en los latifundios de los valles de La Convención y Lares, en el departamento del Cusco” (Eguren 2006), pero significó que la Fuerza Armada por primera vez se identificara con la necesidad de una reforma del agro (Matos & Mejía 1980).

Al año siguiente, con el retorno a la democracia, durante el primer gobierno de Fernando Belaunde Terry, se dictó la **Ley N° 15037, Ley de la Reforma Agraria**, publicada el 23 de mayo de 1964. Esta reforma agraria buscaba transformar la estructura agraria y la sustitución del régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. Para tales fines se declaró de utilidad pública y de interés social la expropiación de predios rústicos de propiedad privada. Esta Ley de Reforma Agraria tenía disposiciones específicas para la región de la selva, que consideraban como parte del mínimo inafectable un área de reserva forestal igual al doble del área “bajo cultivo directo y eficiente”. También señalaba que eran “inafectables las tierras ocupadas por las tribus aborígenes de la selva en toda la extensión que requieran para cubrir las necesidades de su población”. Esta norma empezó a ser implementada inmediatamente en los convulsionados departamentos de Pasco y Junín, con la intención de frenar el empuje de las comunidades indígenas de la zona (Matos & Mejía 1980). Esta Ley de Reforma Agraria debía tener alcance nacional, pero fue tímidamente aplicada debido a falta de decisión política (Eguren 2006). Durante dicho periodo se culminaron colonizaciones en Tingo María-Tocache, Apurímac y Alto Marañón. Sin embargo, en dicha Ley de Reforma Agraria el término “agrícola, así como los demás relativos a él” excluye el aprovechamiento directo de los bosques naturales.

No obstante las normas mencionadas, la ley más importante del proceso de reforma agraria se dio durante el gobierno militar de Juan Velasco Alvarado. El 25 de junio de 1969 se publicó el **Decreto Ley N° 17716, Ley de la Nueva Reforma Agraria**. Esta norma señaló que la reforma agraria era un instrumento de transformación de la estructura agraria del país, destinado a sustituir los

¹ Previamente, el 5 de septiembre de 1962, se había publicado el Decreto Ley N° 14197, que disponía que son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional, incluyéndose los de municipalidades, sociedades de beneficencia pública y corporaciones estatales.

regímenes del latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad, tenencia y explotación de la tierra. Esta norma afectaba a todos los predios rústicos, cualquiera que sea su propietario, ubicación en el territorio nacional o modo de adquisición. Asimismo, indicaba que la afectación consistía en la limitación del derecho de propiedad rural impuesta con fines de reforma agraria. Durante este periodo surge el Catastro Rural en el Perú, como parte del proceso de la reforma agraria, a cargo de la ex Oficina General de Catastro Rural, orientada al estudio de la tenencia de las tierras y tenía un carácter físico (Gutiérrez 2007).

Este decreto ley establece límites de inafectabilidad² y de derechos preferentes³ más amplios para la selva y ceja de selva. Entre las áreas inafectables por la reforma agraria se consideraban los parques y bosques nacionales, así como las reservas forestales. Esta norma define como tierras forestales aquellas cubiertas por especies arbóreas, inadecuadas para explotación agrícola o ganadera permanente. Finalmente, se formalizó a los ocupantes de los terrenos públicos de selva y ceja de selva de propiedad del Estado, que tengan cultivada una extensión mínima de 5 hectáreas y que hayan iniciado expedientes de denuncia.



Foto: Irene Ramos / DAR

2 Tamaño del predio a partir del cual se podía afectar para la reforma agraria.

3 Derechos de los yanaconas, aparceros, etc. respecto de las tierras que ocupen permanentemente.

1.3 Titulación rural en la Amazonía durante la dictadura militar

Si bien el Decreto Ley N° 17716 tuvo algunas disposiciones aplicables a la selva, esta quedó fuera de la reforma agraria, toda vez que el gobierno proyectaba una Ley de Selva específica (Matos & Mejía 1980). Por ello, durante esta fase se dieron dos normas sobre comunidades nativas y actividades agrarias en selva y ceja de selva, el Decreto Ley N° 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, publicado el 24 junio de 1974, que luego fue derogado y reemplazado por el **Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva**, publicado el 10 de mayo de 1978 y vigente hasta la fecha.

La Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva de 1974 buscaba establecer una estructura agraria que contribuyese al desarrollo integral de las regiones de selva y ceja de selva, con el fin de que su población alcanzara niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana a través de los proyectos de asentamiento rural. Solo en casos especiales se consideraba la posibilidad de delimitar áreas denominadas “Zonas de Libre Disponibilidad” aptas para el establecimiento de actividades agropecuarias. Por asentamiento rural se entendía al “establecimiento organizado de agricultores calificados, con fines de aprovechamiento integral de los recursos naturales renovables y la prestación a ellos de la asistencia técnica y crediticia durante el plazo necesario para que lleguen a desenvolverse por sus propios medios. En todo caso se determinarán las reservas necesarias para la conservación de los recursos naturales renovables, el establecimiento de centros poblados o ampliación de los existentes”. Asimismo, este decreto ley establecía que el uso agropecuario quedaba restringido exclusivamente a las tierras con aptitud para el cultivo y tierras con aptitud para la ganadería. El uso de las tierras con aptitud forestal se regía por la Ley N° 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

La Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva de 1978, igual que su predecesora, buscaba establecer una estructura agraria que contribuya al desarrollo integral de las regiones de selva y ceja de selva, con el fin de que su población alcance niveles de vida compatibles con la dignidad de la persona humana mediante proyectos de asentamiento rural. Se eliminaron las zonas de libre disponibilidad y se cambió el concepto de asentamiento rural: “establecimiento organizado de personas dedicadas al aprovechamiento integral e integrado de los recursos naturales renovables, mediante sistemas de producción que maximicen, la rentabilidad social, económica y ecológica y aseguren un adecuado acondicionamiento del territorio” integrando las actividades de producción agropecuaria o de producción o extracción forestal, pesquera y de fauna silvestre con la industrialización, así como con el transporte y la comercialización. La adjudicación de tierras fue por lo general a título gratuito, hasta que el Decreto Legislativo N° 2, Ley de Promoción del Desarrollo Agrario, modificó varios de sus artículos, algunos de ellos para incluir la onerosidad de las adjudicaciones.

Este decreto ley también señaló que los titulares de tierras dedicadas a la agricultura y ganadería mantendrán la cubierta forestal original sobre el 15% y 30% de la superficie adjudicada respectivamente, incluyendo necesariamente en estos porcentajes las riberas de los ríos y quebradas y las partes altas de las laderas. Además, dispuso que las personas naturales o jurídicas que programen el desbosque de tierras con aptitud para el cultivo o la ganadería deben considerar necesariamente la utilización de la madera resultante, teniendo en cuenta que los poseedores de tierras con aptitud para el cultivo o para la ganadería tienen prioridad absoluta para la extracción de la madera que se encuentre dentro de sus respectivas parcelas. Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Alimentación debía incluir las tierras con aptitud forestal dentro del ámbito de los asentamientos rurales para ser otorgados prioritariamente a sus integrantes, mediante los contratos de reforestación o de extracción forestal que prevé la legislación sobre la materia.

Estas disposiciones no han sido derogadas expresamente, por lo que se encuentran vigentes en tanto no se opongan a normas con rango de ley posteriores. Por ello deben ser integradas e interpretadas en conjunto con el resto del marco legal sobre tierras agrarias y recursos forestales.

En ese sentido, es necesario tener en cuenta el *Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 003-79-AA*, publicado el 12 de abril de 1979. Este reglamento dispone que se considera como parte explotada del predio las porciones utilizadas para rotación de uso de tierras, las que en conjunto no podrán exceder de una extensión igual a la conducida con cultivos o pastos, así como las áreas cubiertas con vegetación primaria en los porcentajes de 15% y 30% de la superficie total de los predios agrícolas o ganaderos respectivamente y las tierras con aptitud forestal que hayan sido comprendidas en aplicación del artículo 30 del reglamento. Dicho artículo establece que las áreas con capacidad de uso mayor forestal que no excedan de 5 hectáreas y se encuentren diseminadas en tierras con aptitud para el cultivo o la ganadería, sujetas a los procedimientos de adjudicación, transferencia, cesión en uso o de demarcación de territorios de comunidades nativas y que en conjunto no superen un quinto de la superficie total, serán comprendidas como parte de ellas, sin perjuicio de la obligación que contrae el conductor sobre el uso racional de los bosques. El reglamento también señala que la capacidad de uso mayor forestal determinada en tierras dedicadas a la actividad agropecuaria podrá ser modificada cuando se efectúen obras de ingeniería o manejo de suelos que, a juicio de la Dirección General Forestal y de Fauna, impliquen cambio en la capacidad de uso de la tierra. Asimismo, en los procedimientos de extinción de dominio o caducidad de títulos de propiedad, la Dirección Regional Agraria efectuará obligatoriamente el estudio de la capacidad de uso mayor de las tierras; la resolución regional que se pronuncie por la extinción o caducidad en su caso debía precisar el área que por tener aptitud forestal es de dominio público.





1.4 Titulación rural en la Amazonía durante el retorno a la democracia

El *Decreto Legislativo N° 2, Ley de Promoción del Desarrollo Agrario*, fue publicado el 25 de noviembre de 1980 con el propósito de “alentar la producción agraria en general y, en especial, la producción y comercialización de alimentos de consumo popular, con todos los incentivos que el desarrollo del sector requiere, incluyendo exoneraciones tributarias”. Asimismo, otorga al sector agrario la primera prioridad para lograr el desarrollo rural del país, para lo cual definió que la actividad agraria comprende la actividad agropecuaria, silvicultura, extracción de madera y de productos silvestres, la agroindustria, la comercialización rural de los productos agrarios, los servicios agrarios y la asesoría técnica dedicada exclusivamente a los productores agrarios. Como ya señalamos, esta norma modifica varios artículos del Decreto Ley N° 22175 para introducir, entre otros temas, que, en las regiones de ceja de selva y selva, el Ministerio de Agricultura y Alimentación pueda otorgar en propiedad a personas naturales o jurídicas tierras con aptitud agrícola o pecuaria en las extensiones requeridas para el desarrollo de los proyectos correspondientes. Asimismo, dispuso que, en las tierras de selva y ceja de selva con aptitud agrícola o pecuaria, los programas agrícolas, agroindustriales y pecuarios que contemplen el uso integral de los recursos existentes y sean significativos para el desarrollo socioeconómico de la región serían prioritarios respecto de los de explotación forestal o de extracción silvestre. Finalmente, derogó los impuestos a los alcoholes obtenidos de jugos directos en la sierra, ceja de selva y selva, y las disposiciones que limitaban o reducían las áreas dedicadas al cultivo de caña de azúcar en las regiones de selva y ceja de selva.

Durante este periodo también se dictaron otras normas no directamente enfocadas en la selva, pero sí en los procedimientos de adjudicación de tierras, especialmente sobre tierras eriazas y abandonadas. Los tres principales fueron el *Decreto Supremo N° 150-82-AG*, que dictó medidas para perfeccionar las disposiciones sobre abandono de tierras agropecuarias y su adjudicación

a campesinos carentes de ellas; el *Decreto Supremo N° 060-82-AG*, que aprobó el Reglamento General de Otorgamiento de Tierras Eriazas Abandonadas y de Dominio del Estado y de Aguas con Fines de Irrigación Proyectos Privados de Desarrollo Integral y Otros Usos Agrarios, y el *Decreto Supremo N° 019-84-AG*, que aprobó el Reglamento de Otorgamiento de Tierras Eriazas y de Aguas para Irrigaciones de Proyectos Privados de Desarrollo Integral y Otros Usos Agrarios.

Si bien durante este periodo se redujeron las expropiaciones (solo 99 000 hectáreas entre 1980 y 1990) y se llegó a un importante número de adjudicaciones (1 890 300 ha), uno de los impactos más importantes fue la parcelación de las cooperativas agrarias (CEPES 2010), en particular la reestructuración de las empresas asociativas en la sierra sur (Cusco y Puno) (Del Castillo 2006), por lo que algunos llaman a este periodo como el inicio de una contrarreforma agraria. Pero no se llegó a derogar la Ley de Reforma Agraria; más bien, se dio mayor impulso a las normas relacionadas con el aprovechamiento de tierras eriazas.

Recuadro 2. Inicio de la contrarreforma agraria y sus conflictos con la Constitución de 1979

Como parte del paquete de medidas que pusieron 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 50 000 hectáreas. Posteriormente, en 1988, el Decreto Supremo N° 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.

Fuente: Burneo 2011.

1.5 Liberalización de la propiedad rural

El *Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario*, publicado el 1 de agosto de 1991, derogó formalmente la legislación de la reforma agraria. Asimismo, intentó eliminar algunas restricciones, como la conducción directa, declarando que “el dominio y conducción de la propiedad agraria pueden ser ejercidos por cualquier persona natural o jurídica, en igualdad de condiciones y sin más limitaciones que las establecidas en esta Ley y la Constitución”, lo que no resultaba coherente con la Constitución de 1979, que excluía a las sociedades mercantiles de la propiedad de la tierra y consagraba el principio de la conducción directa (Zegarra 1999). De esta manera, existía un limitante constitucional que todavía impedía la

liberalización de la propiedad agraria. Pero este conjunto de normas anticonstitucionales eran una antesala al cambio constitucional por venir (Burneo 2011), de manera que fueron convalidadas en 1993, al aprobarse una nueva Constitución, con un claro sesgo neoliberal (CEPES 2010), inclinada a favor de la economía de mercado, que ni siquiera menciona la reforma agraria (Del Castillo 2006).

Esta Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario y su reglamento, el **Decreto Supremo N° 48-91-AG**, publicado el 11 de noviembre de 1991, buscaban promover el uso eficiente de las tierras y las aguas, dictando normas para la protección, conservación y regulación en el aprovechamiento de dichos recursos, y principalmente, otorgando las garantías necesarias para el libre desarrollo de las actividades agrarias realizadas por personas naturales o jurídicas, sean nacionales o extranjeras. En ese sentido, estas normas regularon la propiedad agraria y sus limitaciones, regulando el fraccionamiento de predios rústicos, la adjudicación, abandono y cambio de uso de tierras rústicas. Asimismo, reguló la adjudicación, arrendamiento y venta de tierras eriazas, así como los proyectos de irrigación con fondos públicos y privados en tierras eriazas.

En lo que respecta a las tierras en zona de selva y ceja de selva, estas normas señalaron que las adjudicaciones sobre las tierras agrícolas y ganaderas serían a título oneroso. Las tierras con aptitud forestal se regían por el Decreto Ley N° 21147, Ley Forestal y de Fauna Silvestre de aquel entonces, que al igual que la legislación actual establecía que las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal no podrán ser utilizadas con fines agropecuarios, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional (SPDA 2009). Estas normas mantuvieron el sistema de asentamientos rurales, pero no establecieron restricciones ni de prioridades de uso por tratarse de predios en zonas de selva y ceja de selva. Este reglamento señalaba que se entiende por asentamiento rural el establecimiento organizado de personas dedicadas al aprovechamiento integral o integrado de los recursos naturales renovables mediante sistemas de producción que maximicen la rentabilidad social, económica y ecológica y aseguren un adecuado acondicionamiento del territorio.

Los gobiernos regionales debían elaborar planes regionales de desarrollo y estimular y coordinar la reagrupación progresiva de los campesinos dispersos a lo largo de los ríos y carreteras, en centros poblados que serán considerados como sede de asentamiento rurales, o podrán integrarlos a asentamientos rurales ya existentes. Los asentamientos rurales debían integrar las actividades de producción agropecuaria o de producción o extracción forestal, pesquera y de fauna silvestre, con la industrialización, así como el transporte y la comercialización. La adjudicación de parcelas de mediana propiedad y para la agroindustria en asentamiento rurales se efectuaba mediante el sistema de subasta pública. Finalmente, el Decreto Legislativo N° 653 agregó que no afectaba los derechos de quienes se encontraban en posesión legítima de tierras comprendidas en el área de adjudicaciones especiales en selva y ceja de selva.

Los proyectos de desarrollo rural, irrigaciones, colonizaciones, vías de comunicación y obras de ingeniería vinculados con el uso agrario de las tierras en selva y ceja de selva, obligatoriamente debían contener programas de manejo y conservación de los suelos en los ámbitos de influencia de cada proyecto, tomando en consideración los requerimientos de una producción sostenida y la preservación del medio ambiente. Además, señalaba que la superficie de la unidad agrícola o ganadera mínima para las regiones de selva y ceja de selva será determinada por el reglamento (aunque luego el reglamento diría que se fijaban por resolución ministerial), pero en ningún caso tendrán una superficie inferior a diez hectáreas de tierras con aptitud para el cultivo o su equivalente. Asimismo, este Decreto Legislativo dispuso límites mínimos y máximos de la propiedad agropecuaria en selva y ceja de selva a través de asentamientos rurales, priorizados o no por pequeña, mediana y propiedad agroindustrial, cuando sean personas naturales y jurídicas.



Foto: Liliana García / DAR

Excepcionalmente, cuando se trate de proyectos de interés nacional o regional, previa calificación como tales por el MINAGRI, el respectivo gobierno regional y el Instituto Nacional de Desarrollo - INADE, se pueden adjudicar tierras con aptitud para el cultivo o para la ganadería, en superficies de hasta 3 000 hectáreas para proyectos de tipo agrícola, hasta 6 000 hectáreas para proyectos de tipo pecuario y hasta 10 000 hectáreas cuando se trate de proyectos de tipo agroindustrial. En estos casos, con la resolución del MINAGRI que aprueba los estudios de factibilidad, el adjudicatario adquiere la propiedad de las tierras materia de la adjudicación, previo pago del valor de adjudicación, y debe otorgárseles el contrato correspondiente. Dicho contrato contemplaba un plazo para la ejecución del proyecto, de manera que ninguna concesión podía ser transferida antes de haberse avanzado por lo menos el 50% de las obras consideradas en el proyecto. El derecho de propiedad sobre las tierras caduca automáticamente si el adjudicatario no ejecuta el proyecto dentro del plazo establecido en el contrato o lo ejecuta sin observar los estudios aprobados. La caducidad es declarada por el Órgano Administrativo que aprobó los estudios, con lo cual las tierras automáticamente revertirán al dominio del Estado.

Para estos casos excepcionales de proyectos de interés nacional o regional, el interesado presentará la solicitud de calificación acompañada del perfil del proyecto al MINAGRI si se trata de un proyecto de interés nacional, y al gobierno regional si se trata de un proyecto de interés regional. En ambos casos la calificación requiere de la opinión favorable previa del INADE. Calificado el proyecto, ya sea por el MINAGRI o por el gobierno regional, según corresponda, se procederá al otorgamiento de la concesión por el respectivo gobierno regional. El contrato de concesión es inscribible en el Registro de Predios Rurales. El plazo total máximo para la ejecución de los estudios de factibilidad será de dos años, improrrogables.

El **Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales**, publicado el 13 de septiembre de 1991, abordó la formalización de la propiedad rural estableciendo un procedimiento simplificado para el reconocimiento e inscripción de la propiedad de los predios rurales. Los agricultores podían acceder a propiedad de la tierra a través del Registro de Predios Rurales, que no titulaba directamente, y la inscripción del derecho de posesión en el Registro Predial se convertía, luego de un tiempo, en inscripción de propiedad (SPDA 2009). De esta manera se estableció una alternativa a la prescripción adquisitiva de dominio, de naturaleza civil y de vía judicial, por un procedimiento

de inscripción de la posesión de naturaleza administrativa y de vía registral. Tales procedimientos simplificados no eran aplicables a las tierras de comunidades campesinas y nativas, sobre las que se aplican otras normas (CEPES 2010).

La posesión y explotación económica de un predio rural en forma libre pública y pacífica por un periodo mayor de cinco años si se trataba de propiedad privada y mayor de un año si era propiedad del Estado. Podía ser inscrita en el Registro de Propiedad Rural, y luego convertirse en propiedad automáticamente en caso de no haber oposiciones de terceros, y solo en esos casos se resolvía por la vía judicial. Para todo ello bastaban el certificado catastral y el formulario de inscripción registral firmado por un fedatario legal y técnico, lo cual simplificaba el proceso de la formalización de la propiedad rural (Gutiérrez 2007). Según Del Castillo (Zegarra 1999), las principales ventajas de este sistema eran la simplificación de los trámites, el ahorro de tiempo, y el propio sistema registral, que imposibilita la duplicidad de las inscripciones sobre el mismo predio y facilita adicionalmente las búsquedas registrales. Los procedimientos de inscripción de posesión de predios rurales, expedición y aprobación de planos para la inscripción, y de determinación, conversión y rectificación de áreas, establecidos por el Decreto Legislativo N° 667, continuaron vigentes hasta diciembre de 2008, cuando fueron reemplazados por el Decreto Legislativo N° 1089.



El Decreto Legislativo N° 667 definió como predio rural a aquella porción de tierra ubicada en área rural o en área de expansión urbana declarada zona intangible, dedicada a uso agrícola, pecuario o forestal. Se consideraba también como predio rural a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas. Sin embargo, la explotación económica que se exigía era solo agropecuaria: existencia de cementeras de plantaciones de cultivo o de crianza de ganado según la capacidad de los pastos, o en su caso, de labores de preparación de suelos. Se considera también que existía explotación económica en los predios rurales si estaban en período de descanso. El amojonamiento, cercos, cortes de madera, construcciones de edificaciones u otros actos similares no constituían por sí solos pruebas de la explotación económica. Esta fue una norma para aplicarse en la costa y sierra, pero al no existir una exclusión explícita ni normas especiales para el caso de la Amazonía, la aplicación de este Decreto Legislativo en la Amazonía “produjo la constante pérdida de recursos por el conocido roce y quema. Con esta modalidad se buscaba adquirir propiedades en suelos forestales y de protección económica” (SPDA 2009).

Así también, el año 1992 se creó la Superintendencia Nacional de Registros Públicos - SUNARP y el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (conocido como PETT). Inicialmente el PETT tenía como objetivo la formalización y perfeccionamiento de la propiedad agraria en todo el país a través de una estrecha coordinación con la SUNARP, en especial regularizar la propiedad rural del área afectada por la Ley de Reforma Agraria y de las tierras eriazas en posesión de particulares. A fines de 1995, a través de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, se creó el Programa de Titulación y Registro de Tierra para dar una mayor cobertura al proceso de formalización de la propiedad rural, con el objetivo de llevar a cabo un nuevo catastro rural en todo el territorio nacional (Aldana & Fort 2001). Entre 1996 y 2006, el PETT logró el levantamiento catastral de más de 2 400 000 predios y la formalización de más de 1 900 000 predios (Gutiérrez 2007). De esta manera, el PETT favoreció el asentamiento de la población en los ámbitos rurales al ofrecerle alternativas socioeconómicas derivadas del incremento de seguridad y liquidez de sus nuevas propiedades registradas. Sin embargo, ello no detuvo la migración a las ciudades. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 005-2007-VIVIENDA se dispuso la fusión por absorción del PETT con el Organismo de Formalización de la Propiedad Individual - COFOPRI y el Decreto Supremo N° 012-2007-VIVIENDA definió el ámbito de la fusión.

La *Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas*, publicada el 18 de julio de 1995, también llamada Ley de Tierras, es considerada por algunos (CEPES 2010) como la norma sobre tierras más importante de la década de 1990. El objetivo de esta ley era establecer los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas; sin embargo, algunos consideran que en realidad fue dotar de las mayores seguridades a los propietarios de tierras, pasando incluso por encima de consideraciones jurídicas y constitucionales. “Uno de los principales cambios introducidos por esta norma fue permitir que cualquier persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, sea propietaria de tierras, y eliminó todo límite a la propiedad de la tierra, tanto máximo como mínimo” (CEPES 2010); sin embargo, tuvo que mantener algunas limitaciones a la propiedad, aunque bastante disminuidas, que son comunes en la legislación de tierras convencional (expropiación, abandono e impuesto a la gran propiedad), según Figallo (Zegarra 1999) “por derivarse de razones de orden público o que se derivan de la naturaleza de las cosas que no pueden ser suprimidas de modo general”. Esta ley señaló que las garantías previstas de la Constitución Política de 1993 significaban que por ningún motivo se podía imponer limitaciones o restricciones a la propiedad de las tierras distintas de las establecidas en el texto de la ley, por lo que los límites mínimos y máximos, restricciones a personas jurídicas o naturales, etc., establecidos en el Decreto Legislativo N° 653, deben interpretarse dentro de esta supresión de limitaciones.

Según esta Ley de Tierras, el concepto constitucional “tierras” en el régimen agrario comprende a todo predio susceptible de tener uso agrario. Entre otras, están comprendidas las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras con recursos forestales y de fauna, las tierras eriazas, así como las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos, y en general, cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano. Asimismo, esta norma dispuso que el Poder Ejecutivo determinaría mediante Decreto Supremo las zonas de protección ecológica en la selva. Estas zonas solo podrían ser materia de concesión, sujetas a las normas de protección del medio ambiente. De esta manera, estas zonas estarían excluidas del régimen de tierras de propiedad particular para ser entregadas a los particulares solo bajo la forma de concesión, quedando sujetas, además del cumplimiento de las normas relativas a la concesión, al respeto de las normas relacionadas con la protección ambiental (CEPES 2010). Esta limitación no comprendía las tierras de las comunidades campesinas y nativas, las zonas urbanas y suburbanas ni la propiedad constituida antes de la promulgación de la ley. Tampoco comprendía las áreas ya entregadas en posesión según certificados extendidos por el MINAGRI. Esta ley, asimismo, “modifica el sistema de adjudicación de las tierras eriazas, que en el Decreto Legislativo N° 653 se realizaban bajo la modalidad de denuncios para proyectos privados de irrigación y otros fines y mediante un sistema de sorteos para el caso de proyectos públicos. En la ley se establece que en el futuro todas las adjudicaciones se realizarán mediante subasta pública, ya sea por compraventa o por concesión” (Zegarra 1999).

El Reglamento de la Ley N° 26505, aprobado por el *Decreto Supremo N° 11-97-AG*, recién fue publicado el 13 de junio de 1997. En este decreto supremo se estableció que las zonas de protección ecológica en la Amazonía (ya no selva, como decía la ley) son aquellas áreas geográficas con especiales características ambientales de suelos, aguas, diversidad biológica, valores escénicos, culturales, científicos y recreativos, sujetas exclusivamente al uso sostenible compatible con su naturaleza. De manera expresa, dichas zonas de protección ecológica comprenden:

a.	Las áreas naturales protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado - SINANPE, creado por Decreto Supremo N° 010-90-AG, las zonas reservadas y las áreas naturales protegidas establecidas por los gobiernos regionales, ubicadas en la Amazonía, regidas por las normas legales de la materia.
b.	Las tierras de protección en laderas, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento de Clasificación de Tierras.
c.	Las áreas de pantanos, aguajales y cochas determinadas en el Mapa Forestal del Perú.
d.	Las áreas adyacentes a los cauces de los ríos, según la delimitación establecida por la Autoridad de Aguas.

Sin embargo, algunos especialistas consideran que esta reglamentación de las zonas de protección ecológica terminó adelgazando y desnaturalizando dicha figura (CEPES 2010).

Este reglamento también estableció que las concesiones para fines no agropecuarios ni forestales que otorguen los sectores, según su competencia, para el desarrollo de actividades dentro de las zonas de protección ecológica, deben sujetarse estrictamente a las normas de protección del medio ambiente. Para ello el MINAGRI, a través del Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA, en el plazo de sesenta días hábiles de recibido el expediente respectivo, debía emitir opinión técnica previa a la aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental - EIA por la autoridad sectorial competente. Si transcurrido ese plazo el INRENA no emitiera opinión, se entenderá que la solicitud ha sido aprobada. En caso que surgieran controversias entre las opiniones técnicas del INRENA y de la autoridad sectorial correspondiente, el Consejo Nacional



del Ambiente - CONAM (antecedente del Ministerio del Ambiente) era el encargado de definir en última instancia. El MINAGRI, a través del INRENA, debía elaborar y difundir el mapa oficial de las zonas de protección ecológica de la Amazonía, los criterios utilizados para la determinación de dichas zonas, así como elaborar y mantener actualizado el catastro de las zonas de protección ecológica de la Amazonía. El establecimiento de estas zonas de protección ecológica no afecta los derechos adquiridos en esas zonas con anterioridad a la expedición de la Ley N° 26505, y el ejercicio de esos derechos debe sujetarse a las normas de protección del medio ambiente.

Además de los Decretos Legislativos N° 653 y N° 667, así como de la Ley N° 26505, durante la década de 1990 se dictaron otras normas que tuvieron cierta relevancia en los procesos de titulación en Amazonía. Una de ellas es el **Decreto Legislativo N° 838** (18 de agosto de 1996), a través del cual se facultó al MINAGRI para que adjudique predios rústicos en favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada por la violencia terrorista. Esta norma suspendió el artículo 19 del Decreto Legislativo N° 653, que permitía adjudicar gratuitamente en las zonas de economía deprimida de la sierra, ceja de selva y selva, los predios rústicos de libre disponibilidad del Estado en favor de las personas naturales, comunidades campesinas y comunidades nativas. Esta norma se aplicó hasta el año 2000. También se dictó la **Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas**, publicada el 4 de julio de 1997, que precisa que dichas áreas, con excepción de las áreas de conservación privada, son de dominio público y no podrán ser adjudicadas en propiedad a los particulares, estableciendo además que el ejercicio de la propiedad y de los demás derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un área natural protegida debe efectuarse en armonía con los objetivos y fines para los cuales estas fueron creadas y reservándose el Estado la facultad de imponer, en su caso, otras limitaciones.

Además, la Ley de Áreas Naturales Protegidas estableció disposiciones diferentes de las señaladas por la Ley N° 26505 y su reglamento sobre las zonas de protección ecológica en la Amazonía, por lo que debe entenderse que aquellas ya no son aplicables en ANP. Asimismo, el **Decreto Supremo N° 037-99-AG** (24 de septiembre de 1999) estableció que en los procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, previamente a la emisión de la resolución de adjudicación correspondiente, se solicitará opinión al INRENA, quien indicará que las tierras materia de regularización se encuentra comprendida o no dentro de áreas naturales protegidas o recursos forestales.

Un aspecto importante de las normas de liberalización de la propiedad rural es la restricción del rol director y planificador del Estado en cuanto la propiedad rural en beneficio de la iniciativa privada. Para el caso de la Amazonía, hasta entonces se favorecía una colonización dirigida por el Estado (ejemplo asentamiento rural), pero a partir de entonces se privilegió la iniciativa privada, con algunas pocas acciones del Estado, pero que no implicaran la conducción del proceso de ocupación del territorio amazónico. Si bien se mantuvieron algunas figuras, como los asentamientos rurales, en la práctica dejaron de impulsarse. Por lo contrario, tanto el marco legal, como institucional, se abocó a disminuir y eliminar las restricciones a la iniciativa e inversión privada.

Este marco legal de titulación establecido entre 1991 y 1995 buscó la liberalización de la propiedad de la tierra a través de la generación de un mercado de tierra, atraer inversión, permitir la libre transferencia de propiedades y culminar los procedimientos de adjudicación y titulación (SPDA 2009). Se mantuvo vigente hasta el año 2008, cuando fue derogado por varios de los decretos legislativos promulgados en el marco de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos. Sin embargo, varios de estos decretos legislativos fueron derogados, de manera que este marco legal de la década de 1990 fue restituido en su mayoría el año 2009.



1.6 Normas de titulación rural a partir de 2000

El año 2000 se aprobó una nueva *Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308*, publicada el 16 de julio de 2000. Esta ley fue reglamentada el año siguiente a través del *Decreto Supremo N° 14-2001-AG*, publicado el 9 de abril de 2001. Estas normas establecieron una serie de disposiciones que se debían tener en consideración al momento de titular, adjudicar y usar los predios agropecuarios con cobertura forestal.

La Ley Forestal y de Fauna Silvestre estableció reservas legales mínimas de cobertura forestal y franjas marginales a los ríos, así como la necesidad de contar con autorizaciones específicas para el cambio de uso y para el desbosque. En ese sentido, en las tierras de aptitud agropecuaria de la selva determinadas por el INRENA, se propicia el uso de sistemas agroforestales y forestales, como medio de proteger el suelo de los procesos de erosión y su degradación, reservándose un mínimo del 30% de su masa boscosa y una franja no menor de cincuenta metros del cauce de los ríos, espejos de agua y otros similares. El cambio de uso forestal a uso agropecuario debe ser autorizado por los GORE (en aquel entonces INRENA), basados en un expediente técnico que garantice la sostenibilidad del ecosistema. Asimismo, dispuso que los titulares de contratos de operaciones petroleras, mineras, industriales o de cualquier otra naturaleza, que realicen sus actividades dentro del ámbito de bosques o zonas boscosas, requieren autorización del gobierno regional (en aquel entonces INRENA) para realizar desbosques en dichas áreas, según lo establecido en el reglamento.

Por su parte, el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre establece que se denominan tierras de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva, sin cobertura boscosa o con ella, a aquellas que por su capacidad de uso mayor pueden ser destinadas a la actividad agropecuaria de acuerdo con las normas que aseguren la sostenibilidad del ecosistema respectivo. En las tierras clasificadas por su capacidad de uso mayor como agropecuarias ubicadas en selva y ceja de selva, sus titulares deben desarrollar preferentemente actividades agroforestales y forestales que garanticen la conservación del suelo y su capacidad de producción.

El mencionado reglamento también dispone que es un requisito para la suscripción de los contratos de adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria en las regiones de selva y ceja de selva que el solicitante haya cumplido con presentar la propuesta de ordenamiento del predio, la que es evaluada y aprobada por el gobierno regional (en aquel entonces INRENA), y que forma parte del contrato de adjudicación. Es obligatorio el ordenamiento del predio sobre la base de la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor, para la determinación de los usos permitidos, según los términos de referencia aprobados por el Servicio Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR (en aquel entonces INRENA). Cuando se tratase de tierras con cobertura boscosa asignadas para usos que impliquen la conversión del ecosistema forestal, el ordenamiento predial constituye la única referencia técnica y jurídica para la determinación de los usos permitidos. En ningún caso se podrá cambiar a usos agrícolas o pecuarios las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y o de protección. En caso de incumplimiento de la ejecución del ordenamiento del predio, según la propuesta aprobada, el gobierno regional (en aquel entonces INRENA) comunica a la autoridad agraria competente las observaciones correspondientes, para que el adjudicatario proceda a subsanarlas. De persistir el incumplimiento, el gobierno regional (en aquel entonces INRENA) notifica a la autoridad agraria competente, la que bajo responsabilidad procede a tramitar la resolución del contrato de adjudicación.

En las tierras con aptitud agropecuaria en las regiones de selva y ceja de selva, no puede efectuarse la tala de árboles y el cambio de uso de las tierras con cobertura boscosa sin la autorización previa del gobierno regional (en aquel entonces INRENA). La solicitud debe estar sustentada en el respectivo expediente técnico, elaborado de acuerdo con los términos de referencia aprobados por el SERFOR (en aquel entonces INRENA). Dicho expediente debe incluir una evaluación de impacto ambiental, cuyos requisitos aprobados por el SERFOR (en aquel entonces INRENA) tienen en consideración el área, las características del suelo, fuentes de recursos hídricos y la diversidad biológica, entre otros. Los titulares de las referidas áreas deben cumplir con los siguientes requisitos:

a.	Dejar un mínimo total del 30% del área con cobertura arbórea.
b.	Mantener la cobertura arbórea de protección en una franja total no menor de cincuenta metros del cauce de los ríos, espejos de agua y otros similares.
c.	Pagar los derechos de desbosque establecidos.

Sobre el desbosque, dicho reglamento señaló que se requiere un pago de derecho de desbosque, el cual se establece en función de la superficie total a desboscarse, para lo cual se fija una tarifa diferencial y creciente en proporción directa al área de desbosque, el tipo de vegetación presente en el área solicitada y el valor de la madera en pie. Asimismo, señala que la solicitud de desbosque debe estar acompañada de un informe de impacto ambiental y los requisitos que se debe adjuntar a la solicitud entre los que destaca el plan de reforestación, dentro del plan de cierre de operaciones.

Al año siguiente se dieron la **Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización**, publicada el 20 de julio de 2002, y la **Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**, publicada el 18 de noviembre de 2002. En la Ley de Bases de la Descentralización se estableció como una competencia exclusiva de los GORE la administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. Por su parte la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales señaló que a las Gerencias Regionales de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial les corresponde ejercer las funciones específicas sectoriales en materia de planificación estratégica prospectiva, inversiones, presupuesto, tributación y ordenamiento territorial, administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado. Se reitera entre las competencias exclusivas de los GORE la de administrar y adjudicar

los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. Por otro lado, esta misma ley define como funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, las de:

a.	Formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar las políticas en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado, de conformidad con la legislación vigente y el sistema de bienes nacionales.
b.	Realizar los actos de inmatriculación saneamiento, adquisición, enajenación, administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal.
c.	Establecer los mecanismos aplicables al registro, inscripción y fiscalización de los bienes de propiedad estatal, con excepción de los de propiedad de los gobiernos locales y del gobierno nacional, de acuerdo con la normatividad vigente.

En lo que respecta como funciones en materia agraria, la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, señala: "promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas". Establece además que los GORE, para culminar el saneamiento físico legal de la propiedad agraria, tienen un plazo máximo de tres años a partir de haber asumido la competencia respectiva.

Al año siguiente, el 11 de julio de 2003, se publicó el **Decreto Supremo N° 026-2003-AG** que aprobó el Reglamento de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 26505, Ley de Tierras. A través de él se reglamentó el otorgamiento de tierras eriazas en parcelas de pequeña agricultura, así como la adjudicación de terrenos eriazos incorporados informalmente a la actividad agropecuaria al 28 de julio de 2001. Al igual que las normas de esos últimos años, dispuso que en el caso de predios ubicados en selva y ceja de selva se solicitaría la opinión del Gobierno Regional (en aquel entonces INRENA) sobre la capacidad de uso mayor del predio materia de solicitud y al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas - SERNANP (en aquel entonces INRENA) si se encontraba dentro de alguna área natural protegida.

El 24 de marzo de 2004 se dictó el **Decreto Supremo N° 023-2004-PCM** sobre jerarquización de los bienes del Estado por su alcance nacional, regional y local, en el marco del proceso de la descentralización. Dicha norma establece que son inmuebles de alcance regional: (i) los bienes muebles e inmuebles que les fueron transferidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional, en el marco del proceso de la descentralización; (ii) los bienes muebles e inmuebles de que les fueron transferidos por los Consejos Transitorios de Administración Regional en el marco del proceso de la descentralización, y que a la fecha son materia de ordenamiento y saneamiento conforme a Ley; (iii) los bienes muebles e inmuebles que les transfieran los sectores del gobierno nacional para el cumplimiento de sus fines institucionales, conforme a los Planes Anuales de Transferencia de Competencias Sectoriales, y (iv) los bienes que adquiera, conforme a ley. Por su parte, son inmuebles de alcance nacional: (i) los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado inscritos en los Registros Públicos en favor del Estado o de una entidad pública conformante del gobierno nacional; (ii) los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado no inscritos en los Registros Públicos como propiedad privada, ni en el Sistema de Información Nacional de Bienes de Propiedad Estatal, y (iii) los bienes muebles e inmuebles del Estado no registrados como activos de los GORE, ni de los Gobiernos Locales, excepto los considerados en el punto b de los inmuebles de alcance regional.

Luego, la **Ley N° 28259, Ley de Reversión en favor del Estado de los Predios Rústicos Adjudicados a Título Gratuito**, publicada el 26 de junio de 2004, revierte a favor del Estado los predios rústicos

declarados en abandono o que no hayan cumplido los fines para los que fueron otorgados en adjudicación gratuita y revertirlos al patrimonio del Estado para su posterior adjudicación a título oneroso. Así, le correspondía al MINAGRI, de oficio o a pedido de parte, declarar el abandono y la reversión en favor del Estado, previa resolución de los contratos de adjudicación a título gratuito de los predios rústicos abandonados o predios cuyos adjudicatarios no hayan cumplido con darles el fin para el cual les fueron adjudicados. Esta ley fue reglamentada a través del **Decreto Supremo N° 035-2004-AG**, publicado el 30 de septiembre de 2004. Allí se precisó que la ley y el reglamento se aplicaban a los predios rústicos adjudicados gratuitamente por el Estado, a través del MINAGRI, dentro del proceso de reforma agraria normado por el Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716 y en aplicación de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, dada por Decreto Ley N° 20653, derogado y sustituido por Decreto Ley N° 22175. Se consideró como predios rústicos a los ubicados en la zona rural destinados a la actividad agropecuaria, y que aun cuando estén incluidos en la zona de expansión urbana, todavía no cuentan con habilitación urbana. Una vez revertido el predio al dominio del MINAGRI se debía poner a disposición de la Agencia de Promoción de la Inversión Privada - PROINVERSIÓN para su venta en subasta pública, remitiéndosele la documentación correspondiente, excepto cuando el predio revertido se encontrase dentro de la zona de expansión urbana, en cuyo caso se transfería a la Superintendencia de Bienes Nacionales, o se encontrase ocupado por asentamientos humanos, en cuyo caso se transferiría el predio a la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI para las acciones de saneamiento físico legal. Asimismo, el 14 de octubre de 2005 se publicó la Ley N° 28611, Ley General del Ambiente, que dispone que la promoción de políticas encaminadas a mejorar el uso de la tierra es uno de los lineamientos para políticas sobre diversidad biológica.





También se dictó la **Ley N° 28667, Ley que Declara la Reversión de Predios Rústicos al Dominio del Estado, Adjudicados a Título Oneroso, con Fines Agrarios, Ocupados por Asentamientos Humanos**, publicada el 12 de enero de 2006. Dicha ley declaró de interés nacional y de necesidad pública la reversión al dominio del Estado de los predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado con fines agrarios, bajo el imperio de cualquier norma —incluyendo el Decreto Legislativo N° 838— que no hubiesen cumplido con las condiciones para las que fueron transferidos, previa resolución de los respectivos contratos o actos jurídicos, siempre que se encuentren ocupados con anterioridad al 31 de diciembre de 2004 y con fines exclusivos de vivienda por asentamientos humanos. Esta ley fue reglamentada mediante el **Decreto Supremo N° 018-2006-AG** publicado el 11 de abril de 2006.

La ley y su reglamento se aplican a los predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado, a través del MINAGRI, dentro del proceso de reforma agraria normado por el Texto Único Concordado del Decreto Ley N° 17716, ampliatorias, modificatorias y conexas; la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, dada por Decreto Legislativo N° 653 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 048-91-AG; la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva, dada por Decreto Ley N° 20653, derogada y sustituida por Decreto Ley N° 22175, y también están comprendidos los predios rústicos adjudicados en aplicación del Decreto Legislativo N° 838 que facultó al MINAGRI para que adjudique predios rústicos en favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada, a pesar de que estas adjudicaciones eran a título gratuito. Esta ley también disponía que producida la reversión por resolución administrativa, los Registros Públicos procederán a la cancelación de los respectivos asientos registrales, con la consiguiente inscripción del inmueble en favor del Estado. En ese sentido, el Reglamento dispuso que una vez inscrito el predio a nombre del Estado, mediante resolución ministerial del MINAGRI se transfería el predio revertido a la municipalidad provincial respectiva, la que procedería a la formalización, titulación e inscripción de los títulos de propiedad de los asentamientos humanos, en coordinación con COFOPRI.

Por esos años también se dictó la **Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales**, publicada el 14 de diciembre de 2007. Según esta ley, los bienes estatales comprenden los bienes muebles e inmuebles, de dominio privado y de dominio público, que tienen como titular al Estado o a cualquier entidad pública que conforma el Sistema Nacional

de Bienes Estatales, independientemente del nivel de gobierno al que pertenezcan y entre los que se encuentran los gobiernos regionales. Las garantías de este Sistema Nacional de Bienes Estatales son:

a.	La primacía de las disposiciones de esta ley, así como las normas reglamentarias y complementarias, por su especialidad, que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales, sobre las que, en oposición o menoscabo de estas, puedan dictarse.
b.	La permanencia del dominio del Estado sobre los bienes inmuebles cuyas competencias, para su administración y disposición, hayan sido o sean transferidas a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales.
c.	La supervisión permanente, a cargo del ente rector, de los actos de adquisición, administración y disposición ejecutados por los organismos que conforman el Sistema Nacional de Bienes Estatales.
d.	Que todo acto de disposición de dominio en favor de particulares de los bienes inmuebles de dominio privado estatal sea a título oneroso, teniendo como referencia el valor comercial y según los procedimientos establecidos en las normas legales vigentes, en tanto constituyen patrimonio de la Nación.
e.	La venta por subasta pública de los bienes de dominio privado estatal, y de manera excepcional, en forma directa.
f.	La transparencia en los procedimientos de adquisición, administración y disposición de los bienes estatales, que se encuentran sujetos a la facultad de fiscalización ciudadana.

Según esta ley, los actos que ejecuten los gobiernos regionales (administración, disposición, registro y supervisión) respecto de los bienes de su propiedad, así como respecto de los bienes de propiedad del Estado bajo su administración, se rigen, además de sus leyes específicas, por la Ley N° 29151, Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, así como por su reglamento, en lo que fuera aplicable. En ese sentido, los bienes de propiedad de los GORE se rigen además por lo dispuesto en la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y están obligados a remitir a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN información de los referidos bienes para su registro en el Sistema de Información Nacional de Bienes Estatales - SINABIP. Asimismo, los GORE, respecto de los bienes de propiedad del Estado bajo su administración, en cumplimiento de las transferencias de competencias, además ejecutarán los actos conforme a lo establecido en el artículo 35 literal j) de la Ley N° 27783, Ley de Bases de la Descentralización (administrar y adjudicar los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal), y en el artículo 62 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (funciones en materia de administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado). De esta manera no incluyen explícitamente las funciones en materia agraria señaladas en el artículo 51 de la Ley N° 27867 respecto de promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria.

Finalmente, es importante destacar que esta Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales tiene una disposición sobre los predios no inscritos. Señala que los predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares, ni de las comunidades campesinas y nativas, son de dominio del Estado, cuya inmatriculación compete a la SBN, y en las zonas en que se haya efectuado transferencia de competencias, a los GORE, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades y de las funciones y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales.

Mediante el *Decreto Supremo N° 007-2008-VIVIENDA* se aprobó el Reglamento de la Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales que fue publicado el 15 de marzo de 2008. Este reglamento reitera que los GORE administran y adjudican los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado dentro de su jurisdicción, incluyendo aquellos que cuenten con edificaciones, con excepción de los bienes de alcance nacional, los comprendidos en proyectos de interés nacional identificados por la SBN, y los terrenos de propiedad municipal de conformidad con el artículo 62 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Asimismo, dispone que la primera inscripción de dominio de predios estatales, sin perjuicio de lo establecido en normas especiales, será sustentada y aprobada por los GORE o la SBN en función de sus respectivas competencias. La resolución que dispone la primera inscripción de dominio del predio del Estado deberá publicarse por única vez en el Diario Oficial *El Peruano*, y un extracto en un diario de mayor circulación en la región donde se encuentre el predio. La inscripción de los bienes del Estado de dominio público y privado se efectuará en el Registro de Predios en favor del Estado.

El mencionado reglamento también establece que, en el caso de disposición de bienes inmuebles de propiedad del Estado, la aprobación será efectuada por resolución del titular del pliego o de la máxima autoridad administrativa de la entidad, previa opinión técnica de la SBN sobre la procedencia del acto, excepto para los bienes de propiedad regional y municipal, de aquellos que sean materia de procesos de formalización y titulación o de los que estén comprendidos en procesos de privatización o concesión en cumplimiento de disposiciones especiales. Respecto de la valoración de los predios objeto de los actos de administración y disposición, se dispone que deberá ser efectuada a valor comercial. La valorización para los actos de disposición en favor de particulares será efectuada por un organismo especializado en la materia con reconocida y acreditada experiencia y, en caso de no existir en la zona, la valorización podrá ser efectuada por un perito tasador debidamente acreditado, conforme a las normas y procedimientos correspondientes. Para los demás actos, la valorización de los predios podrá ser efectuada por profesionales de la entidad propietaria o administradora del predio. La valorización tendrá una vigencia de ocho meses a partir de su elaboración, a cuyo vencimiento se realizará su actualización, que también tendrá una vigencia de ocho meses.

En lo que respecta a la reversión, el reglamento establece de manera general que, en caso que el adquirente de un bien estatal a título gratuito no lo destine a la finalidad para la que le fue transferido dentro del plazo establecido, revertirá el dominio del bien al Estado, sin obligación de reembolso alguno en favor del afectado con la reversión. Excepcionalmente, en las transferencias onerosas, y siempre que la resolución o contrato de transferencia así lo precise, procederá la reversión de dominio al Estado, sin obligación de reembolso alguno en favor del afectado con la reversión. De no haberse establecido plazo para el cumplimiento de la finalidad, este será de dos años. La resolución respectiva será emitida por el gobierno regional o la SBN, según sus competencias. La resolución aprobatoria de la reversión constituye título suficiente para su inscripción en el Registro de Predios.

1.7 Los Decretos Legislativos en el marco del Tratado de Libre Comercio con EEUU

Mediante **Ley N° 29157**, publicada el 20 de diciembre de 2007, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre determinadas materias. El objetivo era facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos (comúnmente conocido como Tratado de Libre Comercio) y apoyar la competitividad económica para su aprovechamiento. Esta delegación de facultades fue por un plazo de ciento ochenta días calendario y comprendió la facultad de legislar sobre diversas materias, entre las que se encontraban el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental y la mejora de la competitividad de la producción agropecuaria.

En el marco de esta delegación de facultades, se expidió casi un centenar de decretos legislativos, varios de ellos relacionados con los recursos forestales y la titulación de tierras rurales. Los decretos legislativos más relevantes para este análisis fueron el Decreto Legislativo N° 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola, y el Decreto Legislativo N° 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales. Los Decretos Legislativos N° 994 y N° 1089 fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, que finalmente declaró infundadas dichas demandas. Otros decretos legislativos también regularon aspectos relacionados con los temas de análisis, como el Decreto Legislativo N° 997, que aprueba la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura, el Decreto Legislativo N° 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente, y el Decreto Legislativo N° 1035, que aprueba la Ley de Adecuación al Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio de la Organización Mundial de Comercio - OMC.

Recuadro 3. Los Decretos Legislativos N° 1064 y N° 1090

También se dieron el Decreto Legislativo N° 1064, Ley que Aprueba el Régimen Jurídico para el Aprovechamiento de las Tierras de Uso Agrario, y el Decreto Legislativo N° 1090, Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Estos decretos legislativos habían derogado el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, y la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas. Pero como resultado de las protestas de los pueblos indígenas amazónicos que desencadenaron el “baguazo”, ambos decretos legislativos fueron primero suspendidos por la Ley N° 29376 (11 de junio de 2009), y después derogados por la Ley N° 29382 (19 de junio de 2009). Al ser derogados los Decretos Legislativos N° 1064 y N° 1090, se restituyeron el Decreto Legislativo N° 653 y la Ley N° 26505.

Elaboración propia.

El **Decreto Legislativo N° 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola**, publicado el 13 de marzo de 2008, definió como tierras eriazas con aptitud agrícola, para los fines de esa norma, las no explotadas por falta o exceso de agua. Asimismo, dispuso que las tierras eriazas con aptitud agrícola son de dominio del Estado, salvo aquellas sobre las que exista título de propiedad privada o comunal inscrito en los Registros Públicos. Expresamente, señaló que no se consideran tierras eriazas con aptitud agrícola, entre otras, las tierras que se encuentran comprendidas dentro de las Áreas Naturales Protegidas, las tierras forestales y aquellas con capacidad de uso mayor forestal y los cauces, riberas y fajas

marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento. También señala que la inmatriculación en los Registros Públicos de las tierras eriazas con aptitud agrícola de propiedad del Estado se efectuará a nombre del MINAGRI, cuando corresponda al gobierno nacional la titularidad de dichos bienes.

El Decreto Legislativo N° 994 estableció un procedimiento para la evaluación y aprobación de iniciativas privadas de inversión en tierras eriazas con aptitud agrícola, tanto en ámbito nacional como en los planos regional y local. Al organismo promotor de la inversión privada correspondiente le atañe declarar la viabilidad económica, técnica y su interés para el país, región o localidad de dichas iniciativas. Para el caso de los proyectos de inversión agrarios de alcance nacional le correspondía al Organismo Promotor de la Inversión Privada será el Comité Especial de Promoción de la Inversión Privada - CEPRI AGRICULTURA. Tratándose de proyectos de inversión de alcance regional o local, serán los gobiernos regionales y gobiernos locales, respectivamente, los que ejercerán directamente o a través de una entidad encargada de la promoción de proyectos regionales de inversión, quien asuma las funciones de COFOPRI. Al momento de aprobar la iniciativa de inversión privada, dicho organismo establecerá el valor al que serán transferidas las tierras eriazas objeto de irrigación, con arreglo a los criterios de valorización señalados en el reglamento de la norma.

Dicho Decreto Legislativo fue reglamentado a través del *Decreto Supremo N° 020-2008-AG*, publicado el 25 de septiembre de 2008. Allí se precisó que las tierras eriazas con aptitud agrícola son aquellas tierras no explotadas por falta o exceso de agua y los demás terrenos improductivos que sean de dominio del Estado. No consideraba tierras eriazas con aptitud agrícola a las tierras de protección, las tierras forestales y aquellas con capacidad de uso mayor forestal, incluidos los bosques primarios y secundarios y los declarados como de producción permanente, ni las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal. Asimismo, dispuso que corresponde al MINAGRI establecer los criterios técnicos para la clasificación de las tierras eriazas con aptitud agrícola, sus condiciones y características. Dicho ministerio determinará las tierras eriazas con aptitud agrícola sobre la base de dichos criterios, y de acuerdo con la zonificación ecológica-económica o el ordenamiento territorial, si estos se encuentran disponibles. Sin embargo, el reglamento al detallar los requisitos y procedimientos para la tramitación, declaración de interés y viabilidad de las iniciativas privadas de inversión en tierras eriazas con aptitud agrícola no indica que deba solicitarse a alguna institución información sobre la superposición con tierras que no se consideren eriazas.

El *Decreto Legislativo N° 1089, que aprobó el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales*, publicado el 26 de junio de 2008, es sin lugar a dudas la principal norma en la actualidad en dicha materia. Creó un Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas por el plazo de cuatro años (hasta 2012) en todo el país. Durante este régimen temporal, COFOPRI asumió de manera temporal y excepcional, las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas. Asimismo, precisó que el Procedimiento Especial de Titulación establecido por dicha norma tendrá vigencia independiente de la vigencia del régimen temporal extraordinario mencionado.

Este Decreto Legislativo dispuso, con el fin de garantizar la sostenibilidad de la formalización a la conclusión del plazo del régimen temporal, que el COFOPRI determinaría los patrones de calidad que deberán cumplir los procesos de formalización de la propiedad predial en el país. Asimismo, dispuso que el COFOPRI debía brindar asistencia técnica y legal a los gobiernos regionales y locales que lo solicitaran respecto de las materias inherentes a sus funciones, y desarrollaría un Programa Nacional de Capacitación y Actualización dirigido a los gobiernos regionales y locales en materia de formalización de la propiedad predial. También otorgó a COFOPRI la función de modernizar y actualizar el sistema catastral del país, lo que según algunos especialistas son funciones excesivas para una entidad como COFOPRI (Burneo 2011).



Foto: Subhamoy Pal

El Decreto Legislativo N° 1089 fue reglamentado a través del *Decreto Supremo N° 32-2008-VIVIENDA*, publicado el 14 de diciembre de 2008. Dicho reglamento establece los procedimientos para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en propiedad del Estado, la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos, y la reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso ocupados por asentamientos humanos. Este decreto supremo establece que el COFOPRI es la entidad competente para ejecutar los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1089 en tanto no se transfiera esta competencia a los GORE. Precisa que los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos iniciados de oficio y de manera progresiva por el COFOPRI son gratuitos, y que las resoluciones e instrumentos de formalización, según sea el caso, que se emitan en el marco del Reglamento, darán mérito por sí solos para su inscripción en el Registro de Predios. Asimismo, señala que estos procedimientos no serán aplicables en los territorios de comunidades campesinas y nativas, las áreas de uso público, las forestales, de protección, las que constituyan sitios o zonas arqueológicas y aquellas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, los terrenos destinados a proyectos hidroenergéticos y de irrigación, o cualquier otro proyecto especial creado o por crearse, y las áreas eriazas que se encuentran comprendidas en procesos de inversión privada, las declaradas de interés nacional y las reservadas por el Estado.

Por otro lado, el mencionado reglamento define como predios rústicos a aquellos de uso agrario, ubicados en zona rural y destinados a la actividad agropecuaria, comprendiendo también aquellos predios ubicados en área de expansión urbana destinados a alguna actividad agropecuaria y que no cuentan con habilitación urbana. Define como tierras eriazas habilitadas a aquellas que han sido habilitadas por sus poseedores y destinadas a la actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre de 2004, comprendiendo también las tierras ubicadas en zonas de expansión urbana, así como aquellas inmatriculadas como eriazas en el Registro de Predios, siempre que cumplan con las características precitadas. La definición de predio rústico es diferente de los predios rurales del Decreto Legislativo N° 667, que además de los agropecuarios mencionaba a los dedicados a uso forestal, lo que producía confusión sobre la posibilidad de titular tierras de uso forestal en el marco de dicho Decreto Legislativo.

El reglamento también señala que el *procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado* se inicia de oficio y de manera progresiva, en las unidades territoriales que el COFOPRI determine y programe. El procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado comprende las siguientes etapas: (i) determinación de la unidad territorial a formalizar; (ii) diagnóstico físico-legal; (iii) saneamiento; (iv) promoción y difusión; (v) levantamiento catastral: empadronamiento, linderación de los predios y verificación

de la explotación económica; (vi) elaboración de planos; (vii) calificación; (viii) publicación de padrón de poseedores aptos, y (ix) titulación e inscripción del título en el Registro de Predios. De esta manera, el reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 reintrodujo en el marco legal el concepto de explotación económica del Decreto Legislativo N° 667. Este reglamento también dispone que, para ser beneficiario de la formalización y titulación de un predio rústico, se deberá cumplir con los siguientes requisitos, en forma concurrente:

a.	Acreditar la explotación económica y ejercer la posesión directa, continua y sin interrupciones del predio rústico por un plazo no menor de un año, a la fecha del empadronamiento.
b.	Ejercer la posesión pacífica —es decir, exenta de violencia—, de manera que la continuidad de la posesión se haya basado en circunstancias que no impliquen el uso de la coacción o la fuerza, independientemente de la forma como se originó la ocupación.
c.	Ejercer la posesión pública, es decir, reconocida por la colectividad, de modo tal que sea identificada claramente por colindantes, vecinos u organizaciones representativas agrarias.

Es necesario precisar que el artículo 15 de este reglamento contiene un error al señalar que los “estudios físicos y legales de la unidad territorial, este reglamento [...] incluye evaluación de antecedentes dominiales, investigación registral, verificación de inexistencia de superposición con otros derechos o de áreas que son materia de exclusión por el artículo 2 de este Reglamento”. Las exclusiones a las que se refiere se encuentran en el artículo 3 de dicho reglamento. Dicho artículo 15 también introdujo como parte del diagnóstico físico legal la “identificación de los sitios o zonas arqueológicas, áreas naturales protegidas y la zonificación ecológica económica”.

Finalmente, en lo que respecta al procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado, el reglamento dispone que, en caso que el poseedor no se encuentre presente al momento del empadronamiento o no cumpla con los requisitos establecidos en el Reglamento para su formalización, se programarán hasta dos visitas adicionales, luego de lo cual el poseedor interesado podrá solicitar el inicio del procedimiento administrativo de formalización y titulación, previo pago de los derechos establecidos en el TUPA de COFOPRI, así como de las publicaciones y notificaciones que se requiera en la tramitación del procedimiento.

Sobre el **procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos**, el reglamento establece que, mediante la prescripción adquisitiva de dominio, los poseedores de un predio rústico adquieren su propiedad como consecuencia del ejercicio de su posesión y explotación económica por un plazo no menor a cinco años, siempre que dicha posesión se hubiera efectuado hasta antes del 15 de diciembre de 2008. La adquisición por prescripción adquisitiva de dominio opera de pleno derecho por el transcurso del plazo establecido, siempre que se cumplan los requisitos determinados en el reglamento, y la resolución que se emita será meramente declarativa. El procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado se inicia de oficio, y de manera progresiva, en las unidades territoriales que el COFOPRI previamente determine y programe. El reglamento detalla los requisitos, entre los que se encuentra la acreditación de la explotación económica del predio rústico y ejercer la posesión directa, continua y sin interrupciones, por un plazo no menor de cinco años a la fecha del empadronamiento.

Asimismo, el reglamento detalla las pruebas a través de las cuales se acredita la posesión continua, pacífica, pública y como propietario del predio rústico y las etapas del procedimiento: (i) determinación de la Unidad Territorial a formalizar; (ii) diagnóstico físico-legal; (iii) promoción, difusión; (iv) levantamiento catastral: empadronamiento y linderación de los predios; (v) elaboración de planos; (vi) calificación; (vii) anotación preventiva de la existencia del procedimiento de

declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio; (viii) notificación al propietario y a terceros; (ix) emisión de resolución, y (x) emisión e inscripción de certificados de declaración de propiedad. Son de aplicación a este procedimiento las disposiciones que rigen las etapas del procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado, en todo aquello que resulte pertinente.

Finalmente, el reglamento también indica que, en caso que el poseedor no se encuentre presente al momento del empadronamiento o no cumpla con presentar la documentación requerida, se programarán hasta dos visitas adicionales, luego de lo cual el poseedor interesado podrá solicitar el inicio del procedimiento administrativo de declaración de propiedad, previo pago de los derechos establecidos en el TUPA del COFOPRI, así como de las publicaciones y notificaciones que se requieran para la tramitación del procedimiento.

El reglamento también detalló el ***procedimiento de formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuaria al 31 de diciembre de 2004***. De conformidad con este procedimiento, los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado que las hayan habilitado e incorporado íntegramente a alguna actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre de 2004, cuya posesión sea directa, continua, pacífica y pública, podrán solicitar a COFOPRI la regularización de su situación jurídica mediante el procedimiento de adjudicación directa previo pago del valor del terreno. Las etapas de dicho procedimiento son: (i) presentación de solicitud; (ii) verificación de documentos; (iii) diagnóstico físico-legal; (iv) inspección de campo; (v) emisión de informe técnico e informe legal; (vi) publicación; (vii) notificación de oferta de venta directa, y (viii) otorgamiento de título de propiedad.

Sobre la inspección de campo, se indica que esta se realizará con participación del interesado, de los colindantes y del personal del COFOPRI, que para este efecto deberá ser un ingeniero en ciencias agrarias, y se levantará el acta respectiva, en la cual se hará constar las verificaciones efectuadas, indicando la antigüedad de los trabajos de habilitación agrícola (cultivos, infraestructura de riego, entre otros) o habilitación pecuaria (instalaciones o corrales para crianza de animales, entre otros) y la determinación del área que viene siendo destinada íntegramente a alguna actividad agropecuaria, con las tomas fotográficas respectivas. Como este procedimiento aborda las tierras habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuaria, no se menciona de manera explícita que la habilitación con fines forestales, como sería el caso de una plantación forestal, lo que evidentemente resulta en una desventaja para la actividad forestal.

Sobre la valoración, el reglamento dispone que COFOPRI solicitará al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento la valorización del área materia de adjudicación, de acuerdo con los valores arancelarios. La Oficina Zonal de COFOPRI notificará al solicitante la oferta de venta, que tendrá una vigencia de cuarenta y cinco días hábiles. La oferta de venta caducará de pleno derecho el último día de pago contemplado en la notificación respectiva. El pago se efectuará al contado y en una sola armada. En caso de incumplimiento, se dará por concluido el procedimiento, disponiéndose su archivamiento.

En lo que respecta al ***procedimiento de la reversión de predios rústicos, adjudicados a título oneroso, ocupados por asentamientos humanos***, el reglamento establece que COFOPRI es el órgano competente para conocer el procedimiento de reversión al dominio del Estado, previsto por la Ley N° 28667, de predios rústicos adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, bajo el imperio de cualquier norma, incluyendo el Decreto Legislativo N° 838, que no hubiesen cumplido con las condiciones para las que fueron transferidas, siempre que se encuentren ocupados por asentamientos humanos con fines exclusivos de vivienda, con anterioridad al 31 de diciembre de 2004. El procedimiento de reversión comprende las siguientes etapas: (i) identificación de los predios materia de reversión; (ii) diagnóstico físico-legal; (iii) inspección de campo; (iv) informe técnico y legal; (v) anotación preventiva; (vi) notificación a los interesados, y (vii) emisión de

resolución. El procedimiento de reversión de predios rústicos se inicia de oficio y en las áreas que el COFOPRI determine.

El reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 también estableció que en selva y ceja de selva, en los procedimientos de formalización y titulación en propiedad del Estado, adicionalmente:

a.	“COFOPRI remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la entidad competente del Ministerio de Agricultura o del gobierno regional, según corresponda, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección. Dicha opinión deberá ser emitida en un plazo no mayor a treinta días hábiles.
b.	Vencido el plazo a que se refiere el numeral anterior, con el estudio de clasificación de tierras, COFOPRI emitirá el certificado de información catastral de cada uno de los predios en posesión, para efectos de la formalización de las áreas de aptitud agropecuaria. Para la formalización de las tierras clasificadas como de aptitud agropecuaria se tendrá en cuenta la rotación de áreas para el uso agrícola y características del suelo”.

Según Endo (2014), de esta manera el reglamento introdujo el requisito previo de clasificación de uso mayor del suelo para titulación sobre predios del Estado en zonas de selva y ceja de selva, de manera que se requiere un pronunciamiento de la autoridad sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor del suelo. Este pronunciamiento es previo a la expedición del certificado de información catastral y sirve para descartar la titulación de áreas de aptitud forestal y de protección cuando se trata de titulación sobre tierras del Estado en selva y ceja de selva. Dicho autor considera que “cuando se trata de áreas de propiedad de particulares que tienen la condición de tierras forestales o de conservación, el reglamento excluye la posibilidad que estas áreas puedan ser tituladas en favor de terceros que ejercen la posesión”.

Recuadro 4. Normas de aplicación supletoria a los procedimientos del Decreto Legislativo N° 1089

El reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 también señala que serán de aplicación supletoria a los procedimientos regulados en el reglamento el **Decreto Supremo N° 013-99-MTC** (Reglamento de Formalización de la Propiedad a cargo de COFOPRI), el **Decreto Supremo N° 006-2006-VIVIENDA** (Reglamento de Formalización de la Propiedad Informal de Terrenos Ocupados por Posesiones Informales, Centros Urbanos Informales y Urbanizaciones Populares) y demás normas de formalización reglamentarias y complementarias.

Si bien estos decretos legislativos no están referidos a predios rústicos ni rurales, su importancia radica en cuanto nutren de elementos procedimentales, como pueden ser sus características de simplificación, desregulación y la aplicación de economías de escala en la ejecución de sus trámites, la ejecución comprehensiva y masiva de sus actos y su inicio e impulso de oficio, los detalles de las etapas de los macroprocesos 1 y 2 de Formalización Integral y de Formalización Individual, las prerrogativas de acceso a la documentación e información con que cuenten otras entidades a su solo requerimiento, procedimientos de forma integral e individual de prescripción adquisitiva de dominio, etc.

Elaboración propia.



Foto: Geoff Gallire

A través del **Decreto Legislativo N° 997**, publicado el 3 de marzo de 2008, se aprobó la Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura. Este decreto fue modificado por la Ley N° 30048, con relación a su denominación por Ministerio de Agricultura y Riego, estructura y funciones. Esta ley modificatoria fue publicada el 25 de junio de 2013. Estas normas establecen que dentro del ámbito de competencia del MINAGRI se encuentran las tierras de uso agrícola y de pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria. El Decreto Legislativo en el marco de las funciones compartidas estableció que el ministerio contaba con la función de promover la ampliación de las tierras dedicadas a la agricultura, fomentando el desarrollo de proyectos de irrigación y otros mecanismos de aprovechamiento de las tierras con aptitud agraria, en coordinación con los sectores e instituciones que corresponda. La ley modificatoria incluyó adicionalmente en el marco de las competencias exclusivas del MINAGRI la función de dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas.

Mediante el **Decreto Legislativo N° 1013**, publicado el 14 de mayo de 2008, se aprobó la Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente. Este Decreto Legislativo establece entre los objetivos específicos del Ministerio del Ambiente - MINAM el asegurar el cumplimiento del mandato constitucional sobre la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía, así como el asegurar la prevención de la degradación del ambiente y de los recursos naturales y revertir los procesos negativos que los afectan.

Finalmente, el **Decreto Legislativo N° 1035**, publicado el 25 de junio de 2008, aprobó la Ley de Adecuación al Acuerdo sobre las Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio de la Organización Mundial de Comercio - OMC. A través de este Decreto Legislativo se modificó la Ley N° 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía, señalando que se podían acoger a los beneficios tributarios establecidos en el artículo 12 y el numeral 13.2 del artículo 13 de la Ley de Promoción, las siguientes actividades económicas: agropecuaria, acuicultura, pesca, turismo, así como las actividades manufactureras vinculadas con el procesamiento, transformación y comercialización de productos primarios provenientes de las actividades antes indicadas y la transformación forestal, siempre que dichas actividades se realicen en la zona. No resulta necesario para dichas actividades manufactureras que los productos primarios sean producidos necesariamente en la Amazonía. Adicionalmente, para gozar los beneficios tributarios señalados en los artículos 12, 13, 14 y 15 de la Ley de Promoción, los contribuyentes deberán cumplir con los requisitos que establezca el reglamento, el cual deberá tomar en cuenta el domicilio de su sede central, su inscripción en los Registros Públicos, y que sus activos o actividades se encuentren y se realicen en la Amazonía, en un porcentaje no menor al 70% del total de sus activos o actividades.



1.8 Normas legales sobre predios rurales de los últimos años

Durante el año 2008 también se *modificó el Código Penal*. A través de la Ley N° 29263, publicada el 2 de octubre, se modificó el antiguo Título XIII sobre delitos contra la ecología, por uno nuevo sobre “Delitos Ambientales”. Allí, en el artículo 310 se incorporó el delito contra los bosques o formaciones boscosas y que recientemente fue modificado por el Decreto Legislativo N° 1237, publicado el 26 septiembre de 2015, que establece que “será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones”.

Asimismo, en el artículo 310-C (modificado por el Decreto Legislativo N° 1237) señaló como formas agravadas con pena privativa de libertad no menor de ocho años ni mayor de diez años, cuando se comete el delito al interior de tierras en propiedad o posesión de comunidades nativas, comunidades campesinas, pueblos indígenas, reservas indígenas, o en reservas territoriales o reservas indígenas a favor de pueblos indígenas en contacto inicial o aislamiento voluntario, áreas naturales protegidas, zonas vedadas, concesiones forestales o áreas de conservación privadas debidamente reconocidas por la autoridad competente, o si como consecuencia de la conducta prevista en los artículos correspondientes se afecten vertientes que abastecen de agua a centros poblados, sistemas de irrigación o se erosione el suelo haciendo peligrar las actividades económicas del lugar. También es un conducta agravada si el autor o partícipe es funcionario o servidor público, si el delito se comete respecto de especímenes que han sido marcados para realizar estudios o han sido reservados como semilleros, cuando se trate de especies protegidas por la legislación nacional, si el delito se comete con el uso de armas, explosivo o similar, si el delito se comete con el concurso de dos o más personas y si el delito es cometido por los titulares de concesiones forestales. Adicionalmente, la pena privativa de libertad podrá ser no menor de diez años ni mayor de doce años cuando el agente actúa como integrante de una organización criminal, el autor causa lesiones graves o muerte durante la comisión del hecho delictivo o a consecuencia de dicho acto, si el hecho delictivo se realiza para cometer delitos tributarios, aduaneros y de lavados de activos o si financie o facilite la comisión de estos delitos.

También se elevó la pena para el delito de utilización indebida de tierras agrícolas (artículo 311), por el cual el que, sin la autorización de cambio de uso, utiliza tierras destinadas por autoridad competente al uso agrícola con fines de expansión urbana, de extracción o elaboración de materiales de construcción u otros usos específicos, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de dos años ni mayor de cuatro años. La misma pena será para el que vende u ofrece en venta, para fines urbanos u otro cualquiera, tierras zonificadas como uso agrícola.

La Ley N° 29263 también sustituyó el artículo 149 de la **Ley N° 28611, Ley General del Ambiente**, que quedó redactado de la siguiente manera:

“Artículo 149. Del informe de la autoridad competente sobre infracción de la normativa ambiental.

149.1. En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal, será de exigencia obligatoria la evacuación de un informe fundamentado por escrito por la autoridad ambiental, antes del pronunciamiento del fiscal provincial o fiscal de la investigación preparatoria en la etapa intermedia del proceso penal. El informe será evacuado dentro de un plazo no mayor de treinta días, contados desde la recepción del pedido del fiscal de la investigación preparatoria o del juez, bajo responsabilidad. Dicho informe deberá ser meritulado por el fiscal o juez al momento de expedir la resolución o disposición correspondiente.

149.2 En las investigaciones penales por los delitos tipificados en el Título Décimo Tercero del Libro Segundo del Código Penal que sean desestimadas, el fiscal evaluará la configuración del delito de Denuncia Calumniosa, contemplado en el artículo 402 del Código Penal”.

Al año siguiente se dictó el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, que aprueba el **Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor**, publicado el 2 de septiembre de 2009. Este reglamento reemplazó al Decreto Supremo N° 0062-75-AG, que aprobó el Reglamento de Clasificación de Tierras. El Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor establece que el MINAGRI, a través de su órgano competente, tiene a su cargo la clasificación de las tierras según su capacidad de uso mayor en el ámbito nacional, en concordancia con el MINAM, autoridad encargada de promover la conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, entre ellos el recurso suelo.

Dicho reglamento es de aplicación por los usuarios del suelo en el contexto agrario, las instituciones públicas y privadas, así como por los gobiernos regionales y locales. El MINAGRI, a través de su órgano competente, es responsable de la ejecución, supervisión, promoción y difusión de la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor en el ámbito nacional. Toda clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor que ejecuten otros organismos de los sectores públicos o privados deberá necesariamente sujetarse a las normas establecidas por en el mencionado reglamento y ser aprobada por el organismo competente del MINAGRI (Dirección General de Asuntos Ambientales Agrarios - DGAAA) en concordancia con el MINAM. Finalmente, es dispone que teniendo en consideración que todo sistema de clasificación está sujeto a modificaciones o adecuaciones a través del tiempo, el MINAGRI, en coordinación con el MINAM, emitirá dispositivos legales cuando sea necesario para regularizar los cambios requeridos y así mantener la vigencia actualizada y oficial de dicho sistema de clasificación de tierras. Su aplicación y difusión estará a cargo del organismo competente del MINAGRI.

Este reglamento también señala que se permite la reclasificación de una unidad de tierra, cuando los cambios de los parámetros edáficos o de relieve hayan incidido en el cambio de su capacidad de uso como producto de prácticas tecnológicas adecuadas, tales como irrigación,

rehabilitación de condiciones salinas y mal drenaje, andenería y otras. No se especifica en qué consiste la concordancia y coordinación con el MINAM, consultados los funcionarios de la DGAAA al respecto, señalaron que se refiere al cumplimiento de las normas específicas que establezca el MINAM sobre conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, entre ellos el recurso suelo.

Ese mismo año, COFOPRI dictó varios lineamientos técnicos para la implementación de los procedimientos establecidos en el Decreto Legislativo N° 1089, en particular la **Resolución de Secretaría General N° 17-2009-COFOPRI-SG** del 5 de mayo de 2009, que aprobó la Directiva N° 003-2009, denominada “Lineamientos para la ejecución de los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas”. Dichos lineamientos entienden por predios rústicos aquellos de uso agrario ubicados en zona rural, destinados a la actividad agropecuaria, y comprende también dentro de esta categoría aquellos predios ubicados en área de expansión urbana destinados a alguna actividad agropecuaria y que no cuenten con habilitación urbana. Los lineamientos reiteraron que dichos procedimientos no son aplicables en:

a.	Territorios de propiedad de las comunidades campesinas y comunidades nativas (incluso si tus títulos no se encuentran inscritos en Registros Públicos).
b.	Áreas de uso público (y dominio público de acuerdo con la Ley N° 29151), tierras de recursos forestales, de fauna silvestre y de servicios ambientales que incluyen bosques naturales, plantaciones forestales, de producción forestal y de protección, así como las que constituyen sitios o zonas arqueológicas y aquellas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación.
c.	Terrenos destinados a proyectos hidroenergéticos y de irrigación, o cualquier proyecto especial creado o por crearse.
d.	Áreas eriazas que se encuentren comprendidas en procesos de inversión privada, las declaradas de interés nacional y las reservadas por el Estado (por ejemplo el Decreto Legislativo N° 994, la Ley N° 29252, el Decreto Supremo N° 11-2007-AG y la Resolución Ministerial N° 518-2007-AG, entre otras normas).

Asimismo, precisa que los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y el procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio se inician de oficio y de manera progresiva por unidades territoriales y son gratuitos, con excepción de aquellos casos en los que, luego de tres visitas efectuadas al predio sin que se hayan levantado las contingencias (ausencia del poseedor y no presentar los documentos exigidos en el reglamento). En esos casos, la prosecución del procedimiento se efectuará a solicitud de parte previo pago de la tasa correspondiente que se establezca en el TUPA de COFOPRI.

Estos lineamientos también precisan que los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado y el procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio están supeditados a la determinación de las unidades territoriales, mas no así para el caso del procedimiento de formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuarias al 31 de diciembre de 2004. Por otro lado los mencionados lineamientos establecen la prevalencia del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento sobre las disposiciones que se contrapongan, que se encuentren en normas de carácter general, menor jerarquía y anteriores.

Específicamente sobre el **procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos en propiedad del Estado**, precisa que durante la etapa de diagnóstico físico legal se deben realizar las exclusiones señaladas en el artículo 3 del reglamento del Decreto Legislativo N° 1089. Asimismo,

estos lineamientos señalan que la identificación de la zonificación ecológica económica mencionada en el reglamento debe efectuarse en función de la información contenida en el Mapa de Zonificación Ecológica Económica y documentos técnicos complementarios, debidamente aprobados por el gobierno regional. En ese sentido, dispone que la Jefatura Zonal deberá remitir un oficio a la entidad correspondiente, para que, en un plazo máximo de diez días útiles de solicitada, remita dicha información de conformidad con la prerrogativas de acceso a la documentación e información con que cuenten otras entidades establecidas en el Decreto Supremo N° 13-99-MTC. De no remitirse la información, se continúa con la elaboración del diagnóstico físico legal. Los lineamientos también reiteran que, tratándose de predios en selva y ceja de selva, adicionalmente a lo establecido en el Capítulo I del Título II del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, que regula dicho procedimiento, también debe aplicar la Primera Disposición Complementaria de dicho reglamento que establece que el COFOPRI debe remitir la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la entidad competente del MINAGRI o del gobierno regional, según corresponda, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección.

En lo que respecta al **procedimiento de formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuaria al 31 de diciembre de 2004**, los lineamientos precisan que en el acta que se levante durante la inspección de campo, se habrá de constar la antigüedad de los trabajos de habilitación agrícola (existencia de cultivos anuales o permanentes, infraestructura de riego o drenaje, pozos a tajo abierto o anillados de ser el caso, precisando su antigüedad) o de la habilitación pecuaria (instalaciones, construcciones o corrales para la crianza de animales, precisando igualmente su antigüedad).

Además de esta directiva de COFOPRI, existen otras directivas que supletoriamente pueden ser utilizadas en los procedimientos mencionados. Algunas de las más importantes son la Resolución de Secretaría General N° 45-2009-COFOPRI-SG del 22 de julio de 2009, que aprueba los **lineamientos para la adecuación de los expedientes individuales en trámite de saneamiento físico legal de predios rústicos con fines de formalización**, iniciados al amparo del Decreto Legislativo N° 667 y la Resolución de Secretaría General N° 13-2011-COFOPRI-SG del 15 de marzo de 2011, que aprueba los **lineamientos para la ejecución de la etapa de calificación de predios rústicos** en donde se precisan las características particulares de la calificación en los procedimientos de formalización y titulación de predios rústicos en propiedad del Estado y procedimientos administrativos de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos, así como los estados situacionales que pueden presentarse.

El esfuerzo de COFOPRI por implementar las funciones encomendadas por el Decreto Legislativo N° 1089 se vio frustrado debido a las demandas políticas provenientes de los GORE que se vieron afectados por el régimen temporal extraordinario. Por eso que durante el año 2009 se acreditó a varios GORE para la transferencia de función n) en materia agraria (promover, gestionar y administrar el proceso de saneamiento físico-legal de la propiedad agraria, con la participación de actores involucrados, cautelando el carácter imprescriptible, inalienable e inembargable de las tierras de las comunidades campesinas y nativas). Algunos autores, como Endo (2014), consideran que el proceso de transferencia de la función de saneamiento de la propiedad agraria a los GORE se realizó de manera muy precipitada, sin que las unidades operativas estuviesen constituidas, sin contar con presupuestos ni capacitación necesaria. Con la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 17-2009-PCM-SD se acreditó a los GORE de Ayacucho, Ica, Madre de Dios, Moquegua, Cajamarca, Ucayali, Pasco, La Libertad, Apurímac y Huancavelica; con la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 28-2009-PCM-SD se acreditó a los GORE de Piura, Ancash, Callao, Cusco, Puno, Tumbes, Tacna, Junín, Amazonas y Lima, con la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 31-2009-PCM-SD se acreditó a COFOPRI y a los GORE de Arequipa, Lambayeque y Loreto, y finalmente, con la Resolución de Secretaría de Descentralización N° 38-2009-PCM-SD, se acreditó a los GORE de Huánuco y San Martín.



Por ello, al año siguiente, se dieron un conjunto de normas que han regulado la transferencia de varias de las funciones a los GORE que hasta entonces le correspondían a COFOPRI y al MINAGRI. Se pueden destacar el **Decreto Supremo N° 56-2010-PCM** publicado el 15 de mayo de 2010, que transfieren a favor de los GORE la función de formalización y titulación de predios rústicos y de tierras eriazas habilitados al 31 de diciembre de 2004, así como la reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso por el Estado, ocupados por asentamientos humanos. Las Resoluciones Ministeriales N° 0304-2010-AG, N° 114-2011-VIVIENDA y N° 161-2011-VIVIENDA dan cuenta de dicho proceso. Para ello el **Decreto Supremo N° 115-2010-PCM**, en su considerando noveno, precisa que los procedimientos de formalización derivados del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, también forman parte de la función prevista en el literal n del artículo 51 de la Ley N° 27867, referida al saneamiento físico legal de la propiedad agraria. Asimismo, la **Resolución Ministerial N° 443-2010-AG** publicada el 26 de junio de 2010, determina que corresponde a los GORE de los departamentos con ámbito en la selva desarrollar los procedimientos de cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria de selva a que se refiere el artículo 26 de la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, una vez concluido el proceso de efectivización de la transferencia de la función prevista en el literal q del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Finalmente, a través de la **Resolución Ministerial N° 0478-2013-MINAGRI**, publicada el 7 de diciembre de 2013, se aprobó la relación de procedimientos administrativos derivados del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento. La relación de los procedimientos administrativos, derivados del Decreto Legislativo N° 1089 y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, a cargo de las Direcciones Regionales de Agricultura o de los órganos que hacen sus veces en esa materia, vinculados a la función específica en materia agraria de los GORE prevista en el literal n del artículo 51 de la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, incluye su denominación, plazo máximo de atención y los requisitos máximos por cada procedimiento. Estos procedimientos son:

1.	Formalización y Titulación de Predios Rústicos de Propiedad del Estado, en zonas catastradas luego de las tres visitas de oficio.
2.	Procedimiento Administrativo de Declaración de Propiedad por Prescripción Adquisitiva de Dominio en Predios Rústicos, luego de las tres visitas de oficio.
3.	Formalización y Titulación de Tierras Eriazas Habilitadas e Incorporadas a la actividad agropecuaria al 31 de diciembre de 2004.

En ese sentido, por ejemplo el **Texto Único de Procedimientos Administrativos (TUPA) del gobierno regional de Loreto** establece que a la Dirección de Saneamiento Físico Legal de Propiedad Agraria le corresponde seguir los procedimientos de:

1.	Adjudicación de predio rústico en terrenos libres de dominio del Estado (Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA 14.12.2008, Reglamento del DL N° 1089 y Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario, 01.08.1991).
2.	Procedimiento administrativo de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en propiedad privada, en áreas no priorizadas (Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA 14.12.2008, Reglamento del DL N° 1089).
3.	Reversión de Predios Rústicos (Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, del 14 de diciembre de 2008, Reglamento del DL N° 1089; Ley N° 28259, Ley de Reversión en favor del Estado de los Predios Rústicos Adjudicados a Título Gratuito, del 25 de junio de 2004; Decreto Supremo N° 018-2006-AG, Reglamento de la Ley 28667, del 10 de abril de 2006, y Ley N° 28667, Ley que declara la reversión de predios rústicos al dominio del Estado, adjudicados a título oneroso con fines agrarios ocupados por AAHH, del 19 de diciembre de 2005).
4.	Titulación de predio rustico en propiedad del Estado, gratuita, en áreas no priorizadas (Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA del 14 de diciembre de 2008, Reglamento del DL N° 1089).

Por otro lado, un conjunto de normas ha regulado también la transferencia y ejercicio de algunas funciones por el MINAGRI. El Decreto Supremo N° 001-2013-AG, publicado el 25 de enero de 2013, estableció el **alcance de la rectoría de la Política Nacional Agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria**. Allí se dispone que el MINAGRI, como rector de la Política Nacional Agraria que comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento, desarrolla la política nacional que define objetivos prioritarios, lineamientos, contenidos y estándares nacionales de cumplimiento en materia de propiedad agraria, incluido el saneamiento físico legal y la formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas y garantizando la concordancia con la normativa constitucional y legal del Estado, que son de obligatorio cumplimiento en todos los niveles de gobierno. Entre otras diversas acciones, para ello el MINAGRI deberá capacitar a los GORE en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria. Lo dispuesto en este decreto supremo se debe realizar en concordancia con lo previsto en el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-AG, para lo cual el MINAGRI coordina con el MINAM sobre la clasificación de las tierras según su capacidad de uso mayor en el ámbito nacional, así como las modificaciones o adecuaciones que se realicen en el sistema de clasificación de tierras.

Por ello, el Decreto Supremo N° 08-2014-MINAGRI, publicado el 7 de julio de 2014, aprobó el **Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Agricultura y Riego**. En dicha norma se establece que el MINAGRI ejerce su competencia en materia de tierras de uso agrícola y pastoreo, tierras forestales y tierras eriazas con aptitud agraria. Se señala que es su "competencia exclusiva" el dictar normas y lineamientos técnicos en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas; pero es una "competencia compartida" el promover la ampliación de las tierras dedicadas a la agricultura, fomentando el desarrollo de proyectos de irrigación y otros mecanismos de aprovechamiento de las tierras con aptitud agraria. Se crea una Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural en la Dirección General de Negocios Agrarios, dependiente

del Viceministerio de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego, y una Dirección de Gestión Ambiental Agraria y Dirección de Evaluación de los Recursos Naturales dentro de la DGAAA. En ese sentido, entre las funciones de la Dirección General de Negocios Agrarios se menciona:

- Propiciar un ambiente favorable para las inversiones y flujo de capitales en la actividad agraria
- Promover y coordinar el saneamiento físico-legal y la formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas, así como conducir el catastro rural, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial

Y más específicamente, entre las funciones de la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural:

- Promover la formulación de planes, estrategias, normas, directivas, lineamientos y estándares para el saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, comprendiendo las tierras de las comunidades campesinas y comunidades nativas, y para la administración del catastro rural, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial.
- Administrar la base de datos del catastro rural, así como facilitar el acceso de este a los órganos, programas y proyectos especiales, organismos públicos adscritos al ministerio y gobiernos regionales, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial y la normatividad vigente.
- Organizar y conservar el Archivo Técnico Cartográfico y Catastral Rural del país, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial.
- Elaborar normas y especificaciones técnicas para la realización de las actividades de fotogrametría, topografía y geodesia, cartografía y catastro, sistemas de información geográfica y procesamiento de imágenes satelitales, en concordancia con el Sistema Nacional Integrado de Información Catastral y Predial.
- Consolidar la información catastral que generen los órganos, programas, proyectos especiales del ministerio y sus organismos públicos adscritos, de acuerdo con las especificaciones técnicas que se requiera.
- Prestar asesoramiento técnico legal a los GORE para el adecuado cumplimiento de las funciones en materia de saneamiento físico legal, formalización y catastro rural, en lo que corresponda.
- Las demás funciones que le sean encomendadas por el director general y las que le correspondan por mandato legal expreso.

El *Decreto Supremo N° 018-2014-VIVIENDA*, publicado el 6 de noviembre de 2014, transfiere el Catastro Rural de COFOPRI al MINAGRI y determina procedimientos y servicios a cargo de los GORE sobre Catastro Rural. Este decreto supremo ordena la transferencia del Catastro Rural, del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI al MINAGRI, el que en ejercicio de la rectoría en materia de saneamiento físico-legal y formalización de la propiedad agraria, asume la consolidación, normalización y administración del Catastro Rural. Por su parte, los GORE a los que se ha transferido la función sobre saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria ejecutarán, a solicitud de parte, los procedimientos administrativos previstos en el Capítulo

IV del Título V del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, así como los servicios que deriven de la actividad catastral. Esto se formalizará con la suscripción del Acta de Entrega y Recepción. En esa misma línea, la Resolución de Secretaría General N° 01-2015-COFOPRI-SG, del 26 de marzo de 2015, aprobó la **Directiva N° 001-2015-COFOPRI**, Lineamientos para la Ejecución de Acciones Relacionadas con la Transferencia del Catastro Rural de COFOPRI al MINAGRI y la entrega de Bienes y Acervo Físico Digital de los Procedimientos y Servicios sobre Catastro Rural a favor de los Gobiernos Regionales.

1.9 Reciente legislación para la promoción y dinamización de la inversión

Debido a la desaceleración de la economía internacional y nacional, el gobierno ha dictado un conjunto de leyes y decretos legislativos entre 2014 y 2015. Algunas de estas normas con rango de ley afectan directamente los procedimientos o a los funcionarios encargados de la titulación de predios rurales. En esta sección revisaremos dos de ellas: la Ley N° 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, y la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible.

La **Ley N° 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país**, publicada el 12 de julio de 2014, estableció algunas disposiciones en materia ambiental, de saneamiento físico legal y recuperación extrajudicial de predios del Estado que tienen impacto en los temas de titulación de predios rústicos en la Amazonía. Asimismo, a través de esta norma se aprobó una modificación del artículo 38 de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, para establecer plazos máximos de treinta días para que las entidades de la administración pública realicen las modificaciones correspondientes en los respectivos Textos Únicos de Procedimientos Administrativos cuando, a través de leyes, decretos legislativos y demás normas de alcance general, se establezcan o se modifiquen los requisitos, plazo o silencio administrativo aplicables a los procedimientos administrativos. Asimismo, se señala que, si vencido dicho plazo, la entidad no ha actualizado el TUPA incorporando el procedimiento establecido o modificado en la normatividad vigente, no puede dejar de prestar el servicio respectivo, bajo responsabilidad.





Entre las medidas para la promoción de la inversión en materia ambiental, es de interés para el presente estudio las disposiciones sobre solicitud de opiniones para la evaluación del EIA. Dispone que las opiniones vinculantes y no vinculantes de entidades del sector público durante la evaluación del EIA de un determinado proyecto de inversión deben emitirse, bajo responsabilidad, en un plazo máximo de 45 días hábiles. Esta ley dispone que el hecho de que no se emita la opinión vinculante en el plazo antes referido constituye un incumplimiento de las obligaciones del funcionario responsable de emitirla, quien incurrirá en falta grave aplicable al régimen laboral al que pertenece. En ese caso, se inicia el procedimiento sancionador correspondiente contra el funcionario responsable, y el titular de la entidad debe emitir la opinión vinculante, bajo responsabilidad. En el supuesto que se solicite una opinión no vinculante y esta no fuera emitida dentro del plazo antes referido, el funcionario de la entidad que debe aprobar el EIA deberá continuar el procedimiento sin dicha opinión. En caso de no continuar con el procedimiento, dicho funcionario incurrirá en falta grave aplicable al régimen laboral al que pertenece. En dicho supuesto, se inicia el procedimiento sancionador correspondiente contra el funcionario responsable, y el titular de la entidad debe continuar con el procedimiento de aprobación del EIA, bajo responsabilidad.

Otro tema de materia ambiental abordado por la Ley N° 30230 es el ordenamiento territorial. Esta ley señala expresamente que “ni la Zonificación Económica Ecológica, ni el Ordenamiento Territorial asignan usos ni exclusiones de uso”. Además, precisa que el ordenamiento territorial es un proceso político y técnico administrativo destinado a orientar la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones, considerando criterios económicos, socioculturales, ambientales e institucionales. Agrega que la Política Nacional de Ordenamiento Territorial es aprobada mediante Decreto Supremo, refrendado por el presidente del Consejo de Ministros y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.



En lo que respecta a materia ambiental, la mencionada ley dispone que, mediante decreto supremo refrendado por el MINAM y por el MINAGRI, se establecerán las disposiciones orientadas a integrar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de autorización de desbosque, autorización de vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas con instrumentos del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA.

A través de la Ley N° 30230 también se establecieron procedimientos especiales de saneamiento físico legal de predios para proyectos de inversión y otras disposiciones para propiciar la eficiencia en la administración de predios del Estado y facilitar la ejecución de obras de infraestructura vial. Se crearon procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, con el fin de regular de esta manera acciones extraordinarias de saneamiento físico legal para predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión declarados por ley de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional o de gran envergadura cuya declaración sea anterior o posterior a la vigencia de dicha ley, y proyectos que cuentan con concesiones otorgadas por el gobierno nacional o con la participación de PROINVERSIÓN, autorizaciones ministeriales anteriores o posteriores a la vigencia de dicha ley.

Corresponde a COFOPRI, a solicitud de parte, ejecutar los procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios correspondientes a particulares, incluyendo la rectificación de áreas. La SBN ejecuta los procedimientos especiales para el saneamiento físico legal a los predios de propiedad estatal, sobre los cuales celebrará los actos de adquisición, administración o disposición que correspondan en el marco de las normas del Sistema Nacional de Bienes Estatales - SBNE. Las actuaciones a cargo de COFOPRI o SBN en los procedimientos especiales de saneamiento físico legal de predios son asumidas por el solicitante. Las entidades públicas o los titulares de proyectos pueden solicitar el acceso a los procedimientos especiales de saneamiento físico legal de predios. Iniciado el procedimiento especial de saneamiento físico legal, a solicitud de COFOPRI, SBN o del titular del proyecto de inversión, el registrador procederá a extender una anotación preventiva en las partidas involucradas en el proyecto publicitando el inicio de dicho procedimiento. Extendida esta anotación preventiva, no podrá inscribirse ni anotarse ningún acto solicitado por otras entidades públicas. La anotación preventiva tendrá una vigencia de un año, que puede prorrogarse por un año adicional. Cuando en el área involucrada en el proyecto se encuentran predios no inscritos, el registrador procederá a abrir una partida registral provisional en la que se extenderá la anotación preventiva antes indicada. La ley establece reglas para la inscripción de los predios para proyectos de inversión pública y privada y la prevalencia de información; no pueden aplicarse otras reglas, requisitos o procedimientos establecidos en otros textos normativos. Asimismo, establece los requisitos para la independización o desmembración de los predios afectados por proyectos de inversión pública y privada, así como para su inscripción en Registros Públicos, agregando que para la inscripción de actos en el Registro Público de Predios que involucre subdivisiones, independizaciones, parcelaciones o acumulaciones de predios inscritos no se presentarán certificados de información catastral, planos visados, ni resoluciones expedidas por otras entidades u otras exigencias que impidan, limiten o afecten su inscripción o la celeridad.

Finalmente, en lo que respecta a disposiciones para la recuperación extrajudicial de la propiedad estatal, la Ley N° 30230 dispone que las entidades del gobierno nacional, así como los regionales o locales, a través de sus procuradurías públicas o quienes hagan sus veces, deben repeler todo tipo de invasiones u ocupaciones ilegales que se realicen en los predios bajo su competencia, administración o de su propiedad, inscritos o no en el Registro de Predios o en el SINABIP, y recuperar extrajudicialmente el predio cuando tengan conocimiento de dichas invasiones u ocupaciones, para lo cual requerirán el auxilio de la Policía Nacional del Perú,

bajo responsabilidad. Si los organismos estatales omiten ejercer la recuperación extrajudicial, la SBN, en su condición de ente rector del SNBE, requerirá al titular del organismo para que inicie, bajo responsabilidad, la recuperación dentro del término de cinco días hábiles de notificado el requerimiento. Vencido este plazo y verificada la inacción, la Procuraduría Pública de la SBN iniciará o continuará las acciones de recuperación extrajudicial. La recuperación extrajudicial no exonera de responsabilidad civil y/o penal a quienes ocuparon de manera ilegal los predios de propiedad estatal. Asimismo, detalla los requisitos y procedimientos del auxilio de la Policía Nacional del Perú para la recuperación extrajudicial del predio del Estado.

La *Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible*, publicada el 21 de mayo de 2015, estableció un conjunto de número de medidas con el objeto promocionar las inversiones para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible, especialmente de las zonas con mayor exclusión social. Dichas medidas iban desde la simplificación e integración de permisos y procedimientos, hasta la promoción de la inversión, mejora de la competitividad y eficiencia de las entidades públicas de fiscalización ambiental.

Esta ley crea el procedimiento de Certificación Ambiental Global orientado a incorporar progresivamente en un solo procedimiento administrativo los distintos títulos habilitantes que corresponde con la naturaleza del proyecto y exigibilidad. La aprobación de esta certificación estaría a cargo del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles. Entre los títulos habilitantes que se integran en la Certificación Ambiental Global en materia de recursos forestales a cargo de la autoridad forestal competente se encuentra la autorización para desbosque a titulares de operaciones y actividades distintas a la forestal. La ley regula los procedimientos y plazos para la evaluación y aprobación de las certificaciones ambientales globales, así como señala las responsabilidades de los funcionarios que no cumplan con dichos plazo.

En ese sentido, esta ley señala que el hecho de que el funcionario responsable no cumpla con algunas de las obligaciones impuestas en dicha ley o en la Ley N° 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, en el plazo establecido, constituye un incumplimiento de sus obligaciones, incurriendo en falta grave aplicable al régimen laboral al que pertenece. En dicho supuesto, se inicia el procedimiento sancionador correspondiente contra el funcionario responsable, bajo responsabilidad del titular de la entidad.

Esta ley también incorpora al Código Penal el artículo 376-B, por el cual el funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años. Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los referidos bienes inmuebles, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años.

También se simplifica el procedimiento para imponer servidumbre sobre terrenos eriazos de propiedad estatal para proyectos de inversión. Sin embargo, de manera expresa señala que dichas disposiciones no son aplicables para la zona de la selva, con excepción de los proyectos de inversión en generación, transmisión y distribución de energía eléctrica. Asimismo, también señala que esas disposiciones, así como las referidas a medidas de simplificación de procedimientos para la obtención de bienes inmuebles para obras de infraestructura de gran envergadura, no pueden ser aplicadas en tierras y territorios de pueblos indígenas u originarios, ni afectar derechos de propiedad o de posesión de las comunidades campesinas y nativas.

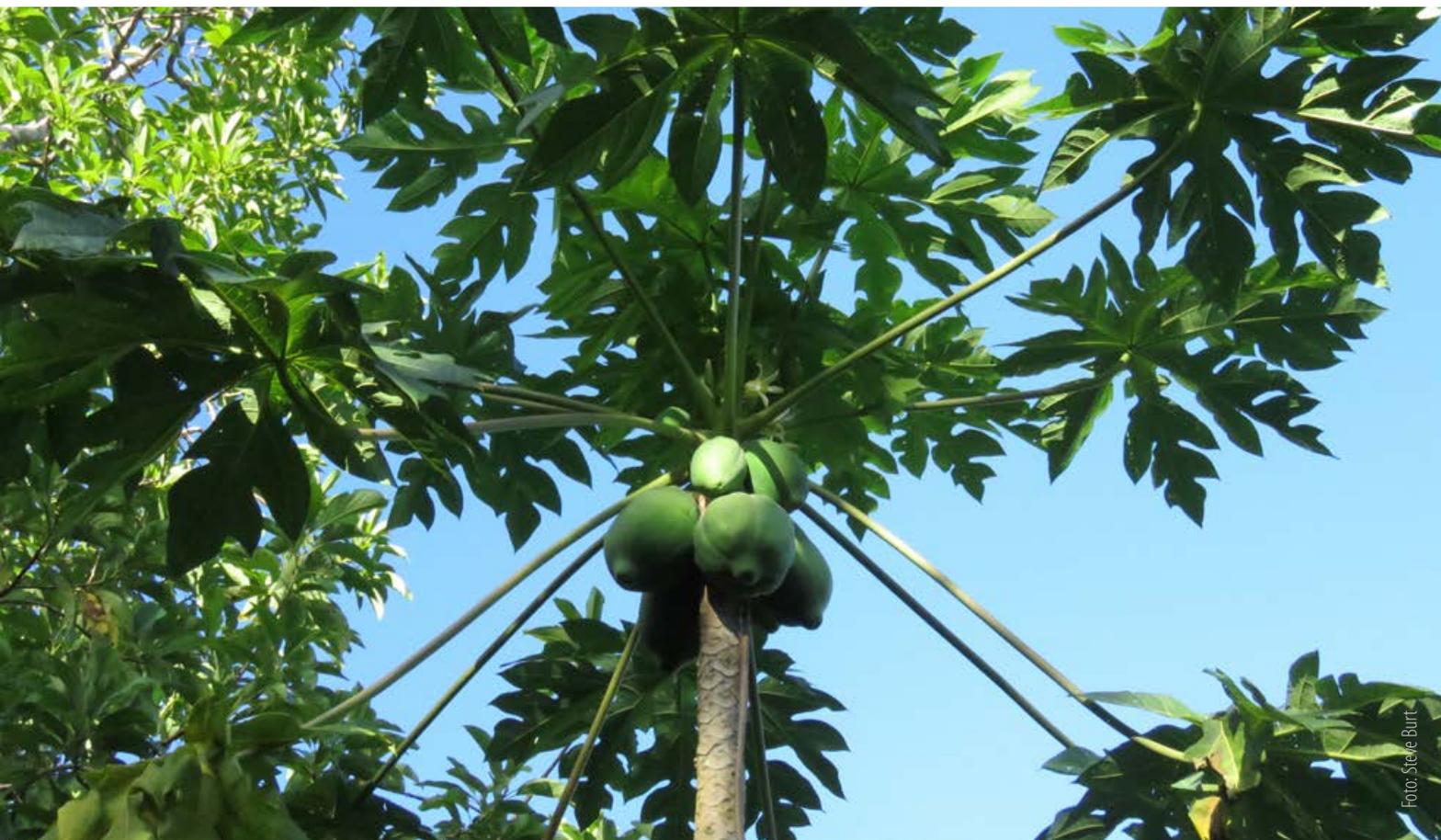


Foto: Steve Burt

1.10 Términos, conceptos y definición de las tierras agropecuarias

En la revisión de las normas legales sobre adjudicación y titulación de tierras agropecuarias, se ha identificado un conjunto de términos para referirse y delimitar dichas tierras cuya definición puede resultar compleja, debido a que son utilizados por diversas normas en diversos contextos. Por eso en esta parte abordaremos algunas diferencias de dichos términos o expresiones con la finalidad de contribuir a su identificación, definición y contextualización, lo que será útil para los análisis posteriores.

a) Lo agrario, lo agrícola y lo agropecuario

Distinguir entre lo agrario, lo agrícola y lo agropecuario es uno de los puntos de partida para abordar la adjudicación y titulación de tierras agropecuarias. Si bien son conceptos sencillos y ampliamente conocidos, es conveniente definirlos con claridad para evitar confundirse entre los diversos términos que usa la legislación peruana. De acuerdo con la Real Academia Española, lo **agrario** es lo perteneciente o relativo al campo, mientras que lo **agrícola** es perteneciente o relativo a la agricultura o a quien la ejerce. Es decir, lo agrario es más amplio que lo agrícola, pues mientras el campo puede referirse a todo terreno extenso fuera de un poblado, incluidas las tierras laborables, los sembrados, los árboles e incluso los cultivos, la agricultura se refiere en particular a la labranza o cultivo de la tierra. Por su parte, **agropecuario** es aquello que tiene relación con la agricultura y la ganadería a la vez, une lo agrícola con lo pecuario, es decir a lo perteneciente o relativo al ganado en lo que respecta a su crianza, granjería o tráfico. Estas diferencias han sido recogidas por el marco legal peruano.

Los conceptos general y amplio de lo agrario y particular y específico de lo agrícola son recogidos por varias normas vigentes. Por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 2, Ley de Promoción del Desarrollo Agrario (1980), definió que la actividad agraria comprende la actividad agropecuaria, la silvicultura, la extracción de madera y de productos silvestres, incluyendo la agroindustria, la comercialización rural de los productos agrarios, los servicios agrarios y la asesoría técnica dedicada exclusivamente a los productores agrarios. Ello fue reiterado por la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (1995), que señala que el concepto constitucional “tierras” en el régimen agrario comprende todo predio susceptible de tener uso agrario, lo que incluye el uso agrícola, de pastoreo (ganadero), las tierras con recursos forestales y de fauna y las tierras eriazas, así como las riberas y márgenes de álveos y cauces de ríos, y en general, cualquier otra denominación legal que reciba el suelo del territorio peruano. Sin embargo, esta comprensión amplia del concepto tierras en el régimen agrario es contradictoria con el extremo de la Constitución de 1993, que se refiere a los recursos naturales, cuando establece que se regulan por ley orgánica y no por una ley ordinaria, como es el Ley N° 26505. Por lo tanto, esta definición debe interpretarse dentro de los límites establecidos por la Constitución, por lo que el concepto “tierras agrarias” no puede incluir a otros recursos naturales más allá del suelo y la tierra agropecuaria y las tierras eriazas. Puesto que los recursos forestales y las riberas y márgenes de álveos y cauces de los ríos se rigen por sus propias leyes especiales según Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Sin perjuicio de lo anterior, el concepto de *política agraria* sí puede incluir a todos los temas que corresponden al sector agrario, lo que incluye tanto las tierras agropecuarias y eriazas como los recursos forestales e hídricos. Por ejemplo, más recientemente, el Decreto Supremo N° 001-2013-AG, que establece el alcance de la rectoría de la política nacional agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria (2013), señala que la política nacional agraria comprende las tierras de uso agrícola, de pastoreo, las tierras forestales, las eriazas con aptitud agraria, los recursos forestales y su aprovechamiento.

Gráfico 1. Esquema de lo agrario, agrícola y agropecuario en el Perú



Elaboración propia.

Asimismo, la distinción entre lo agrícola (cultivo) y lo pecuario (pastoreo) es reafirmada por el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, que aprueba el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (2009) al señalar que los grupos de capacidad de uso mayor de la tierra son las (i) tierras aptas para cultivo en limpio, que demandan remociones o araduras periódicas y continuas del suelo; (ii) tierras aptas para cultivos permanentes, que permiten la producción de cultivos arbustivos o arbóreos; (iii) tierras aptas para pastos naturales o cultivados que permitan el

pastoreo continuado o temporal; (iv) tierras aptas para producción forestal de especies forestales maderables y no maderables, y (v) tierras de protección por limitaciones muy severas de orden climático, edáfico y de relieve. En el pasado, algunas normas ya no vigentes remarcaron lo particular y distintivo de lo agrícola de lo forestal. Por ejemplo, la Ley N° 15037, Ley de la Reforma Agraria (1964), señaló que el término agrícola, “así como los demás relativos a él”, excluían el aprovechamiento directo de los bosques naturales. Por su parte, la Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva (1974) estableció que el uso agropecuario queda restringido exclusivamente a las tierras con aptitud para el cultivo (agricultura) y tierras con aptitud para la ganadería.

Recuadro 5. La tierra agraria como recurso natural renovable

Según la legislación peruana, la tierra o suelo agrario es un recurso natural renovable. La Ley N° 26821, Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, señala expresamente que el “suelo, subsuelo y las tierras por su capacidad de uso mayor: agrícolas, pecuarias, forestales y de protección” son recursos naturales. La Constitución Política del Perú de 1993 establece que los recursos naturales, renovables y no renovables, son Patrimonio de la Nación y el Estado es soberano en su aprovechamiento, y por Ley Orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La tierra agraria es reconocida como un recurso natural renovable por ser un componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades, que tiene un valor actual o potencial en el mercado. Es renovable porque es posible su regeneración. La formación de tierras es un proceso permanente, pero que toma muchos años —y hasta siglos—, sin embargo esa “renovabilidad” dependerá del tipo de uso que se dé al recurso (CEPES 2010). De manera general, el Estado ejerce un dominio eminential sobre los recursos naturales al ser Patrimonio de la Nación. Ello implica que los recursos naturales mantenidos en su fuente se encuentran fuera del tráfico comercial; sin embargo, la Constitución de 1993 también señala que el Estado garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra agraria, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. De esta manera, las tierras agropecuarias se incorporan al régimen de la propiedad agraria, quedando excluidas del régimen de dominio eminential.

Hay que tener en cuenta que la tierra no es solo un conjunto de elementos físicos (arena, arcilla, piedras, etc.), sino que involucra componentes como el clima, el suelo y el relieve, como reconoce el Decreto Supremo N° 17-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (CEPES 2010). De acuerdo con este reglamento, las tierras se clasifican en cinco grupos. Esta clasificación de usos de suelo está dada en función de su capacidad agropecuaria e intensidad de uso, lo que es muy relativo, pues como señala Marc Dourojeanni (CEPES 2010), “Pocos temas, en el presente estudio, son tan marcadamente controversiales como el de definir la proporción de los suelos que tienen vocación o aptitud para la producción agropecuaria. Ello es consecuencia del carácter esencialmente relativo del concepto de la potencialidad agropecuaria del suelo, que depende superlativamente de criterios económicos. En términos de viabilidad estrictamente técnica, cualquier suelo es cultivable si se le maneja o se le hacen las mejoras requeridas. Es más, ni siquiera es necesario tener suelo, desde que existen los sistemas modernos de agricultura hidropónica”.

Elaboración propia.



b) Tierras y predios rurales y rústicos

A diferencia de los términos analizados en el punto anterior, estos son un poco más confusos y difíciles de definir debido a que han ido cambiando con el tiempo, y deben ser entendidos en el marco de cada norma legal en particular. El término **predio rural** no es nuevo en el marco legal peruano: por ejemplo, ya es mencionado en el Decreto Ley N° 14238, Ley de Bases de la Reforma Agraria (1962), al indicar que dicha reforma agraria afectaba el derecho de propiedad de los predios rurales. Igual ocurre con **predio rústico**, que ya era mencionado por la Ley N° 15037, Ley de la Reforma Agraria (1964), cuando declaró de utilidad pública y de interés social la expropiación de predios rústicos, y el Decreto Ley N° 17716, Ley de la Nueva Reforma Agraria (1969), al afectar a todos los predios rústicos, cualquiera que fuese su propietario, ubicación en el territorio nacional o modo de adquisición.

El Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales (1991), definió como **predio rural** a aquella porción de tierra ubicada en área rural o en área de expansión urbana declarada zona intangible, dedicada a uso agrícola, pecuario o forestal. Se consideraba también como predio rural a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas. Sin embargo, el concepto de explotación económica para demostrar la posesión del predio rural solo exigía mostrar la existencia de actividades agropecuarias. Asimismo, la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (1978) y el Decreto Supremo N° 48-91-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, señalan que los asentamientos rurales integran las actividades de producción agropecuaria o de producción o extracción forestal, pesquera y de fauna silvestre con la industrialización, así como con el transporte y la comercialización. Por su parte, el Decreto Legislativo N° 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales (2008), no define qué entiende por un predio rural sino que más bien se refiere de manera genérica a la formalización rural para

referirse a los procedimientos de formalización, titulación y adjudicación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas. El Glosario de Términos de COFOPRI define **predio rural** como aquel terreno ubicado fuera de la zona urbana dedicado al uso agrícola, pecuario, forestal y de protección, y a los eriazos susceptibles de ser destinados a dichos usos que no hayan sido habilitados como urbanos, si están comprendidos dentro de los límites de expansión urbana. También se considera como predio rural a la isla rústica, que es el terreno no mayor de nueve hectáreas circundado por zonas habilitadas como urbanas.

El concepto de predio rural del Decreto Legislativo N° 667 es la única definición legal vigente (porque esa sección no ha sido derogada) que hemos identificado para el término. Este concepto incluye los usos agrícola, pecuario y forestal, al igual que el concepto del glosario de COFOPRI, pero sin considerar los usos de protección, es decir, igual que el concepto de asentamiento rural, pero sin incorporar las actividades de producción pesquera. Otra diferencia es que, mientras el concepto del Decreto Legislativo N° 667 se restringe a los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas, el concepto del glosario de COFOPRI se extiende a los terrenos eriazos susceptibles de ser destinados a uso agrícola, pecuario, forestal o de protección (lo que tiene ciertas contradicciones, como veremos después al analizar los conceptos de tierras eriazas). Lo anterior podría llevarnos a concluir que el concepto de predio rural en general va más allá de los usos agropecuarios e incluye por lo menos lo forestal; sin embargo, lo que vemos en la práctica es que el Decreto Legislativo N° 667 consideró como predio rural plausible de formalización aquel en el cual se podía demostrar la realización de actividades agropecuarias, lo que es ratificado por el Decreto Legislativo N° 1089 al restringir la formalización rural a los procedimientos de formalización, titulación y adjudicación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas, que permiten únicamente actividades agropecuarias.

El Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991), define las **tierras rústicas** como aquellas que se encuentran ubicadas en la zona rural, que están destinadas o son susceptibles de serlo para fines agrarios, y que no han sido habilitadas como urbanas. Son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana las tierras rústicas calificadas como tales por el MINAGRI. Sin embargo, esta norma también utiliza el término predio rústico pero no lo define. Existen varias otras normas que también utilizan el término predio rústico sin definirlo, como, por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 838 (1996), a través del cual se facultó al MINAGRI para que adjudique predios rústicos en favor de personas y comunidades ubicadas en áreas de población desplazada por la violencia terrorista y la Ley N° 28667, que declara la reversión de predios rústicos al dominio del estado, adjudicados a título oneroso, con fines agrarios, ocupados por asentamientos humanos (2006).

Según la SNBE y la COFOPRI, un **predio** es una superficie encerrada en un perímetro delimitado por una línea poligonal continua y cerrada. Se extiende al subsuelo y al sobresuelo, comprendidos dentro de los planos verticales del perímetro. En consecuencia, deberíamos entender a los predios rústicos como tierras rústicas delimitadas y encerradas en un perímetro. El Decreto Supremo N° 035-2004-AG, Reglamento de la Ley N° 28259, Ley de Reversión en favor del Estado de los Predios Rústicos Adjudicados a Título Gratuito (2004), considera como **predios rústicos** a los ubicados en la zona rural destinados a la actividad agropecuaria, y que aun cuando estén incluidos en la zona de expansión urbana, todavía no cuentan con habilitación urbana. De manera similar, el Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA, que aprueba el reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, que aprobó el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales, define como **predios rústicos** a aquellos de uso agrario, ubicados en zona rural y destinados a la actividad agropecuaria, comprendiendo también a aquellos predios ubicados en área de expansión urbana destinados a alguna actividad agropecuaria y que no cuentan con habilitación urbana.

El concepto de tierra rústica y los dos conceptos de predios rústicos están vigentes y son de aplicación en sus respectivos ámbitos normativos; sin embargo, pueden ayudarnos a identificar características generales para las otras normas que usan estos términos sin definirlos. Como

vemos, estos tres conceptos son muy similares entre sí, y a la vez con el concepto de predio rural. Los conceptos de tierra y predio rústicos comparten su ubicación en zona rural, pero mientras el concepto de tierras rústicas del Decreto Legislativo N° 653 señala expresamente que son intangibles para fines de expansión y habilitación urbana, los conceptos de predios rústicos admiten la expansión urbana, siempre y cuando no hayan sido habilitados. Mientras ambos conceptos de predio rústico señalan que está destinado solo a actividades agropecuarias, el concepto de tierra rústica señala que está destinada o es susceptible de serlo para fines agrarios. Complica más aún que el concepto de predio rústico del Decreto Supremo N° 032-2008-VIVIENDA se contradiga consigo mismo al decir que son aquellos para usos agrarios a la vez que se restringe a solo la actividad agropecuaria. Como vemos, los conceptos de tierras y predios rústicos se han ido restringiendo únicamente a los usos agropecuarios (al igual que la aplicación práctica y actual de predio rural) y flexibilizado su ubicación incluso en zona de expansión urbana, que todavía no cuentan con habilitación urbana.

c) Terrenos y tierras eriazas

Una situación mucho más compleja ocurre con los términos **terrenos eriazos** y **tierras eriazas**, pues existen varios conceptos para cada uno de los términos, e incluso existen derivaciones, como **tierras eriazas con aptitud agropecuaria**, **tierras eriazas con aptitud agrícola** y **tierras eriazas habilitadas**. Esto complica la asignación de competencia y transferencia de funciones relativas a estos diversos términos. Una de las primeras normas que abordó el tema de las tierras eriazas fue la Ley N° 14197 que dispuso que son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional (1962). Esta ley definió como **terrenos eriazos** aquellos que no están sujetos a explotación, como son los no cultivados por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, exceptuándose los de forestación o de reforestación, las lomas con pastos naturales dedicados a la ganadería, los terrenos urbanos y los usados con fines domésticos e industriales. Sin embargo, es a partir de la década de 1980 cuando se inicia un fuerte interés por las tierras eriazas, especialmente de la costa, susceptibles de ser irrigadas, y se dictan varias normas al respecto. Por ejemplo, el Decreto Supremo N° 060-82-AG que aprobó el Reglamento General de Otorgamiento de Tierras Eriazas Abandonadas y de Dominio del Estado y de Aguas con Fines de Irrigación de Proyectos Privados de Desarrollo Integral y Otros Usos Agrarios, y el Decreto Supremo N° 019-84-AG, que aprobó Reglamento de Otorgamiento de Tierras Eriazas y de Aguas para Irrigaciones de Proyectos Privados de Desarrollo Integral y Otros Usos Agrarios se hizo visible el interés del Estado por las tierras eriazas. Asimismo, como ya hemos señalado, el Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales (1991), indicó que los terrenos eriazos calificados para fines agrícolas podían ser considerados como predios rurales.

El Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991), y su reglamento, el Decreto Supremo N° 48-91-AG, regularon la adjudicación, arrendamiento y venta de tierras eriazas, así como los proyectos de irrigación con fondos públicos y privados en tierras eriazas. Definieron como **tierras eriazas** a las no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos, excepto (i) las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal; (ii) las tierras de protección, entendiéndose por tales las que no reúnan las condiciones ecológicas mínimas requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal, y (iii) las que constituyen Patrimonio Arqueológico de la Nación. Podía haber tierras eriazas ubicadas dentro del área urbana o de expansión urbana, y no se consideran tierras eriazas aquellas en proceso de habilitación agrícola cuyos plazos de incorporación a la actividad agraria no hayan vencido o cuyo proceso de irrigación se encuentre limitado en su avance por las disponibilidades de agua.

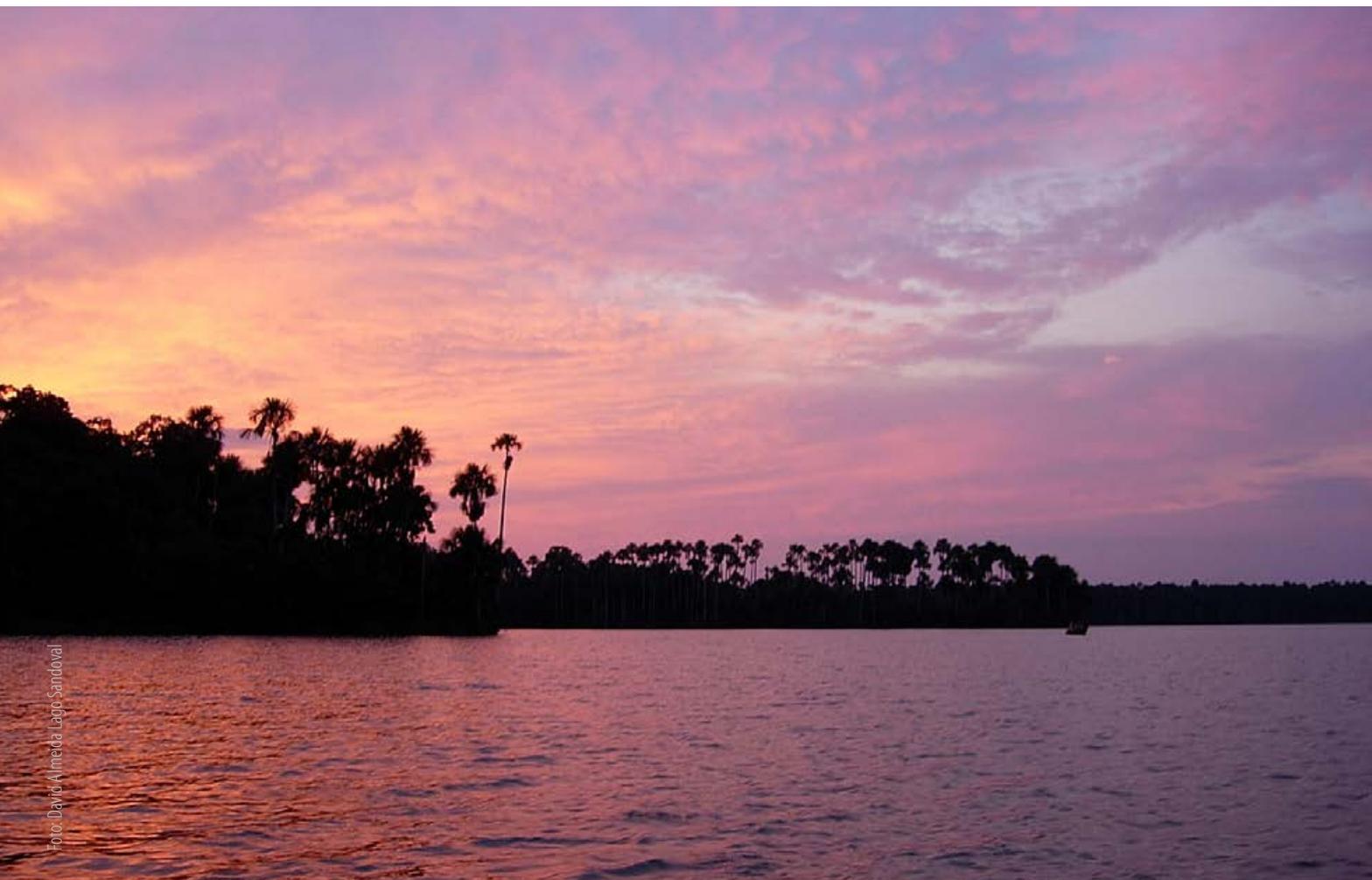
Según la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (1995), el

concepto constitucional *tierras* en el régimen agrario comprende a las tierras eriazas. Esta ley que modifica el sistema de adjudicación de las tierras eriazas establecido por el Decreto Legislativo N° 653, y su reglamento el Decreto Supremo N° 011-97-AG dicen que son *tierras eriazas con aptitud agropecuaria*, las no explotadas por falta o exceso de agua. Además, señala que no se consideran tierras eriazas con aptitud agropecuaria: (i) las tierras de protección, entendiéndose por tales las que no reúnen las condiciones ecológicas mínimas requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal; (ii) las que constituyen Patrimonio Arqueológico de la Nación y aquellas destinadas a la defensa o seguridad nacional; (iii) las eriazas que se encuentren dentro de los planos aprobados para fines de expansión urbana y las incluidas en el inventario de tierras con fines de vivienda a que se refiere el artículo 25 del Decreto Legislativo N° 803; (iv) las tierras ribereñas al mar que se rigen con arreglo a su normatividad, y (v) los cauces, riberas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento. El Decreto Supremo N° 026-2003-AG, que aprobó el Reglamento de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley N° 26505, reglamentó el otorgamiento de *tierras eriazas* en parcelas de pequeña agricultura, así como la adjudicación de *terrenos eriazos* incorporados informalmente a la actividad agropecuaria al 28 de julio de 2001 sin distinguir claramente estos dos términos. No obstante, podemos deducir dos diferencias: el procedimiento de *otorgamiento* es para las tierras eriazas “aún no habilitadas para la actividad agropecuaria”, mientras que el procedimiento de *adjudicación* es para los terrenos eriazos “incorporados informalmente a la actividad agropecuaria” es decir, habilitados informalmente.



El Decreto Legislativo N° 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola (2008), definió como **tierras eriazas con aptitud agrícola**, para los fines de esa norma, las no explotadas por falta o exceso de agua. Expresamente, señaló que no se consideran tierras eriazas con aptitud agrícola, entre otras, las tierras que se encuentran comprendidas dentro de las Áreas Naturales Protegidas, las tierras forestales y aquellas con capacidad de uso mayor forestal y los cauces, riberas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento. El reglamento de este Decreto Legislativo, aprobado por Decreto Supremo N° 020-2008-AG, precisó que las tierras eriazas con aptitud agrícola son aquellas tierras no explotadas por falta o exceso de agua y los demás terrenos improductivos que sean de dominio del Estado, y que no se consideraban tierras eriazas con aptitud agrícola las tierras de protección, las tierras forestales y aquellas con capacidad de uso mayor forestal, incluidos los bosques primarios y secundarios y los declarados como de producción permanente, ni las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal, además de las ya excluidas por el Decreto Legislativo.

El Decreto Legislativo N° 1089 aprobó el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales (2008), que incluye la formalización y titulación de **tierras eriazas habilitadas**. Su reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 32-2008-VIVIENDA, define como tierras eriazas habilitadas a aquellas que han sido habilitadas por sus poseedores y destinadas a la actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre de 2004, comprendiendo también las tierras ubicadas en zona de expansión urbana, así como aquellas inmatriculadas como eriazas en el Registro de Predios, siempre que cumplan con las características precitadas.



Respecto de las tierras y terrenos eriazos, se identificaron al menos cinco normas vigentes que definen o brindan elementos para definir dichos términos. Los conceptos establecidos por la Ley N° 14197, el Decreto legislativo N° 653, la Ley N° 26505 y el Decreto Legislativo N° 994 se caracterizan por considerar como terreno o tierra eriaza aquellos que no están cultivados o explotados por falta o exceso de agua. Hay que notar que las primeras normas se referían principalmente a áreas no cultivadas, pero las normas más recientes se refieren a áreas no explotadas. Otra característica compartida por esas cuatro normas es la inclusión de excepciones por las cuales un área no puede ser considerada terreno o tierra eriaza. Si bien estas excepciones son diferentes para cada norma y han ido cambiando e incrementándose con el tiempo, en casi todos los casos se han excluido las tierras forestales y de pastoreo. Otro elemento común es la inclusión dentro de los terrenos y tierras eriazas a los “demás terrenos improductivos” como un genérico que permite incluir aquellas áreas que no tienen problemas de agua y, simplemente, se encuentran improductivas.

Sin embargo, el Decreto Legislativo N° 994 se restringe a los demás terrenos improductivos que sean de dominio del Estado, es decir, reconociendo que existen terrenos improductivos de dominio privado que, incluso sin estar considerados en las exclusiones, no pueden ser afectados por esta norma. Por lo contrario, el Decreto Legislativo N° 653 no hace esta distinción entre dominio del Estado y de los privados, porque establece que la propiedad de estas tierras eriazas corresponde al Estado. La Ley N° 26505, con su concepto de “tierras eriazas con aptitud agropecuaria”, y el Decreto Legislativo N° 994, con su concepto de “tierras eriazas con aptitud agrícola”, se restringen a unos subconjuntos de las tierras eriazas con aptitud agraria que son consideradas como materia de la política nacional agraria y las funciones del MINAGRI. En ese mismo sentido, los conceptos de “tierras eriazas en parcelas de pequeña agricultura” y “tierras eriazas incorporadas informalmente a la actividad agropecuaria” del Decreto Supremo N° 026-2003-AG y el concepto de “tierras eriazas habilitadas” del Decreto Legislativo N° 1089 hacen referencia a tres estados particulares en los que se pueden encontrar las tierras eriazas debido a las intenciones y acciones de los actores agropecuarios. Finalmente, los conceptos de tierras eriazas de Decreto Legislativo N° 653 y tierras eriazas habilitadas del Decreto Legislativo N° 1089 señalan que pueden darse en áreas urbanas y de expansión urbana.

Esta diversidad de términos referidos a los terrenos y tierras eriazas se complica más cuando se incorporan las normas de funciones y competencias de las instituciones públicas. El Decreto Supremo N° 001-2013-AG, que establece el alcance de la rectoría de la política nacional agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria, dispone que la política nacional agraria comprende, entre otras, las tierras eriazas con aptitud agraria. Igualmente, el Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI establece que este ejerce su competencia a nivel nacional, entre otros puntos, en materia de tierras eriazas con aptitud agraria, mientras que las normas que hemos revisado se refieren exclusivamente a las tierras eriazas con aptitud agropecuaria y agrícola, pero no agraria. Por otro lado, la Ley de Bases de la Descentralización estableció como competencia exclusiva de los GORE la administración y adjudicación de los terrenos urbanos y eriazos de propiedad del Estado en su jurisdicción, con excepción de los terrenos de propiedad municipal. Sin embargo, como hemos visto, la única definición legal de terreno eriazo que hemos hallado se remonta a una norma derogada de 1962, mientras que el concepto de terrenos eriazos “incorporados informalmente a la actividad agropecuaria” del Decreto Supremo N° 026-2003-AG es más bien un concepto operativo para caracterizar cuando corresponde un procedimiento de “adjudicación” de tierras eriazas.

Por su parte, el Decreto Supremo N° 037-99-AG (1999) estableció que en los procedimientos de adjudicación de **tierras rústicas y eriazas** ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, antes de la emisión de la resolución de adjudicación correspondiente, se solicitará opinión al INRENA, que indicará si las tierras materia de regularización se encuentran comprendidas o no dentro de Áreas Naturales Protegidas o recursos forestales. De manera similar, el Decreto Supremo N° 026-2003-AG dispuso

que, en el caso de predios (terrenos eriazos) ubicados en selva y ceja de selva, se solicitaría la opinión del INRENA sobre la capacidad de uso mayor del predio materia de solicitud, y si se encontraba dentro de alguna área natural protegida en los procedimientos de adjudicación de **terrenos eriazos** incorporados informalmente a la actividad agropecuaria al 28 de julio de 2001. Esto último resulta contradictorio, pues no se demanda este requisito en los procedimientos de otorgamiento de tierras eriazas sin habilitar para la actividad agropecuaria, pero sí a los terrenos eriazos que ya han sido incorporados informalmente a la actividad agropecuaria, restringiendo la formalización de hechos consumados, sin impedir la nueva afectación de tierras forestales y áreas naturales protegidas.

d) Tierras en selva y ceja de selva

La expresión “selva y ceja de selva” es muy utilizada, pero a su vez es imprecisa para definir con claridad el ámbito al que se refiere. Es constante el uso de estos términos en las normas jurídicas sobre formalización y adjudicación de tierras agropecuarias; por ejemplo, podemos mencionar el Decreto Ley N° 17716, Ley de la Nueva Reforma Agraria; el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva; el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario; la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y el Decreto Supremo N° 32-2008-VIVIENDA, reglamento del Decreto Legislativo N° 1089. Pero existen diferentes afirmaciones sobre lo que son la selva y la ceja de selva, en particular respecto de su delimitación. Ello resulta sumamente complicado al momento de aplicar adecuadamente los preceptos de todas las normas que utilizan esta expresión.

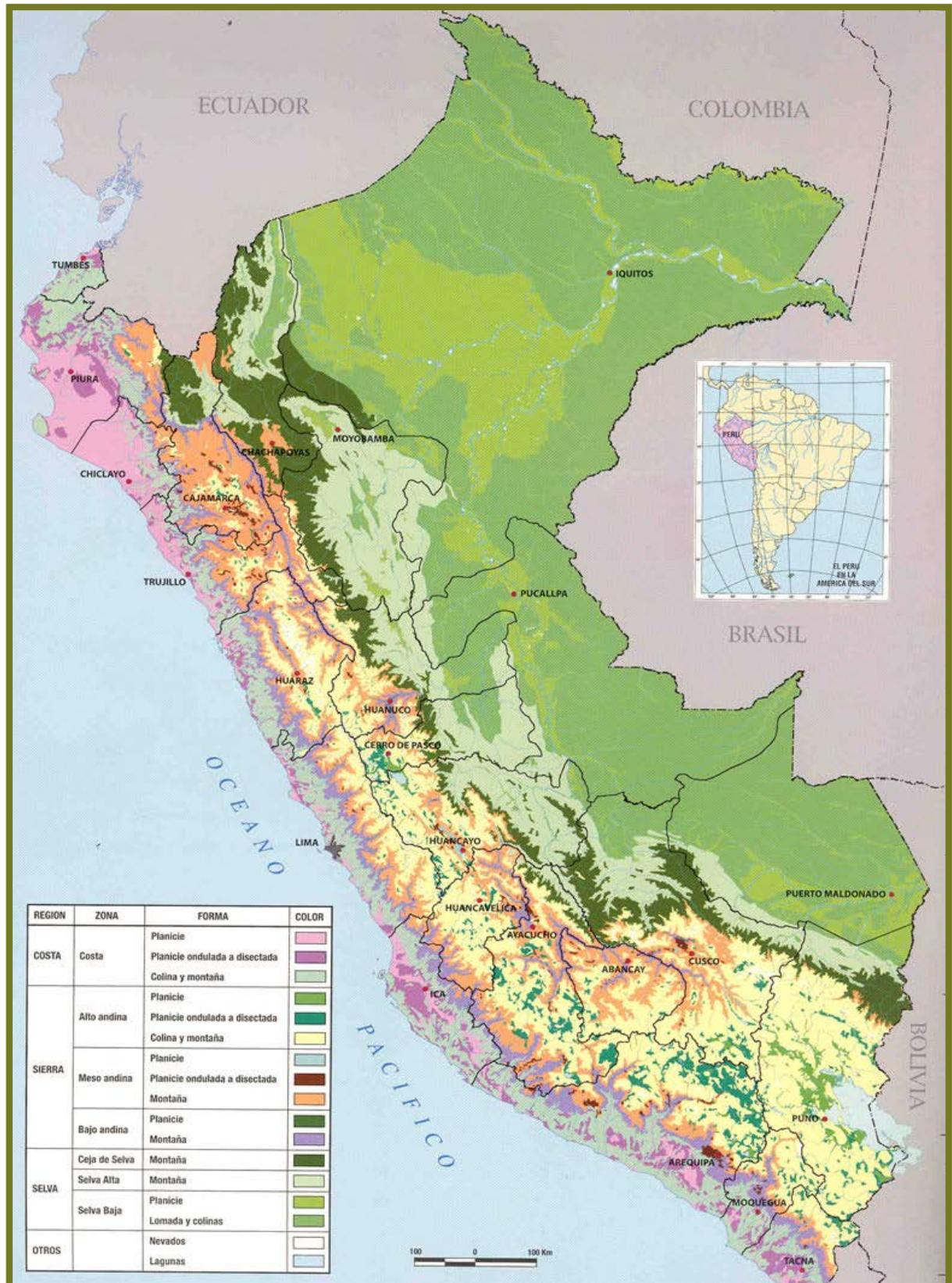
Ceja de selva es la denominación que le dieron los primeros europeos que llegaron a los bosques pluviales (bosque nuboso y bosque de neblina). Geográficamente se extiende de norte a sur, ocupando la línea de cumbres boscosas de los contrafuertes y ramales de la porción superior del flanco oriental andino, situado entre 1 500 msnm y poco más de 3 500 msnm y que son equivalentes a yungas peruanas de Dinerstein (TNC & CDC 2006). Sin embargo, oficialmente recibe otras delimitaciones. Por ejemplo, el INRENA (MINAM 2009) señalaba que la Amazonía peruana se subdividía en:

a.	Selva baja o llanura amazónica, ubicada debajo de los 600 msnm.
b.	Selva alta o pie de monte, ubicada desde los 600 a 2000 msnm.
c.	Montaña amazónica o bosque montano, ubicado desde los 2000 a 3000 msnm.
d.	Ceja de selva, entre los 3000 a 3800 msnm.

Más aún, si revisamos las célebres ocho regiones geográficas del Perú de Javier Pulgar Vidal, vemos que no incluyen la ceja de selva: solo menciona la selva alta o rupa rupa, ubicada entre los 400 y 1000 msnm, en el lado oriental de los Andes, y selva baja u omagua, ubicada entre los 80 y 400 msnm. En este marco podría tratarse de asimilar la ceja de selva a la yunga fluvial, que se ubica entre los 1000 y los 2300 msnm. Pero el propio Pulgar Vidal (TNC & CDC 2006), al describir las llamadas “tres selvas del Antisuyo”, menciona una transición compleja que denomina ceja de selva, distinta de la yunga fluvial, ubicada en las vertientes de los Andes Orientales y los Andes Centrales, entre 1000 y 3900 msnm. En otro texto, Pulgar Vidal (2015) compara las tres regiones orientales del Perú del geógrafo alemán Carl Troll: la montaña, las medio yungas y la ceja de montaña con la omagua, la rupa rupa y una combinación de yunga fluvial, quechua y suni o jalca antes de la intervención agrícola, respectivamente. Esto nos muestra en cierta manera la dificultad para identificar y delimitar el ámbito en el que se deben aplicar los preceptos jurídicos cuando las normas se refieren a la selva y ceja de selva. Por otro lado, es necesario hacer notar que las constituciones políticas de Perú de 1979 y 1993 prefieren referirse a la Amazonía.



Mapa 1. Mapa fisiográfico del Perú



Fuente: página web del MINAGRI.

1.11 Protección de las tierras forestales, los bosques y la selva y ceja de selva

La legislación sobre formalización y adjudicación de tierras agropecuarias tiene diversos mecanismos con el objetivo de proteger los bosques y las tierras forestales, en particular de la Amazonía. Estos mecanismos son la aplicación de reglas o requisitos especiales, la exigencia de obtener autorizaciones previas, su exclusión de la aplicación de dichas normas y la aplicación de sanciones específicas. Sin perjuicio de ello, hay que advertir que muchos de estos mecanismos no siempre son cumplidos y también deben ser analizados desde la perspectiva de su impacto real en la deforestación de los bosques. A continuación haremos una clasificación más detallada de estos mecanismos.

a) Aplicación de reglas o requisitos especiales

Existen al menos nueve normas vigentes que disponen la aplicación de reglas o requisitos especiales con la finalidad de proteger los bosques, las tierras forestales o la selva y ceja de selva. Estas reglas especiales son la aplicación de reservas legales de superficie forestal que debe mantenerse en las tierras agropecuarias, la exigencia de normas y planes de protección y conservación ambiental, la imposición de herramientas de ordenamiento y planificación territorial y la priorización de las actividades forestales y agroforestales.

La aplicación de reservas legales de superficie forestal en las tierras agropecuarias busca mantener una parte del bosque incluso cuando la capacidad de uso mayor sea agropecuario. Por ejemplo, el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (1978), señala que los titulares de tierras dedicadas a la agricultura y ganadería mantendrán la cubierta forestal original sobre el 15% y 30% de la superficie adjudicada respectivamente, incluyendo necesariamente en estos porcentajes las riberas de los ríos y quebradas y las partes altas de las laderas. En ese mismo sentido, el Decreto Supremo N° 003-79-AA, que aprueba su reglamento (1979), dispone que se considera como parte explotada del predio las áreas cubiertas con vegetación primaria en los porcentajes de 15% y 30% de la superficie total de los predios agrícolas o ganaderos respectivamente y las tierras con aptitud forestal que hayan sido comprendidas en aplicación del artículo 30 del reglamento⁴. Asimismo, la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2000), estableció reservas legales mínimas de cobertura forestal y franjas marginales a los ríos. Así, en las tierras de aptitud agropecuaria de la selva determinadas por el INRENA, se reserva un mínimo del 30% de su masa boscosa y una franja no menor de 50 metros del cauce de los ríos, espejos de agua y otros similares.

Otra de las medidas aplicadas es la aplicación de planes o normas de conservación y protección. Por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991), dispone que los proyectos de desarrollo rural, irrigaciones, colonizaciones, vías de comunicación y obras de ingeniería vinculadas con el uso agrario de las tierras en selva y ceja de selva deben contener obligatoriamente programas de manejo y conservación de los suelos en los ámbitos de influencia de cada proyecto, tomando en consideración los requerimientos de una producción sostenida y la preservación del medio ambiente. En esa misma línea, el Decreto Supremo N° 11-97-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26505 (1997) señala que el establecimiento de las zonas de protección ecológica de la selva no afecta los derechos

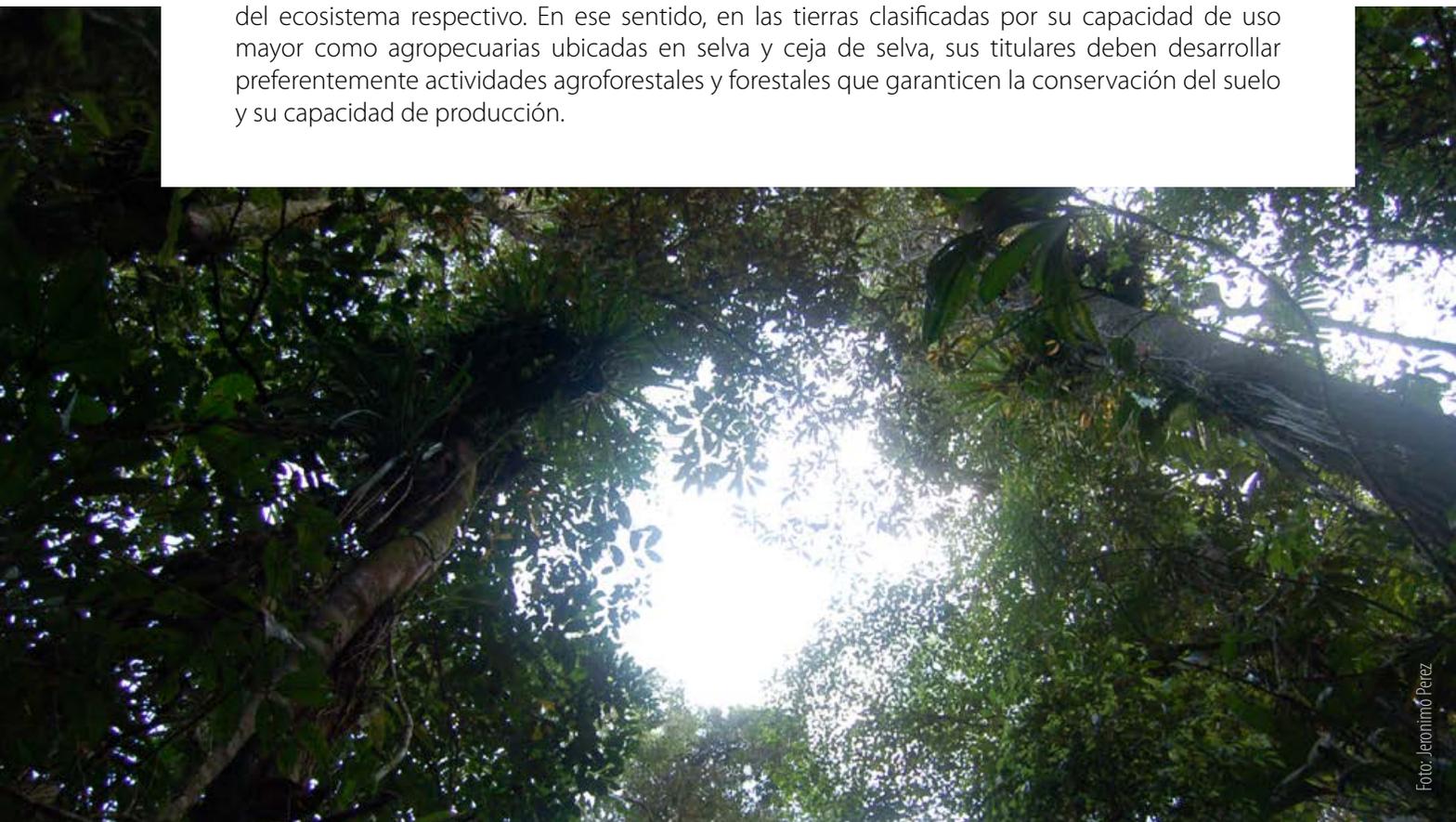
4 Este artículo señala que las áreas con Capacidad de Uso Mayor Forestal que no excedan de 5 hectáreas y se encuentren diseminadas en tierras con aptitud para el cultivo o la ganadería, sujetas a los procedimientos de adjudicación, transferencia, cesión en uso o de demarcación de territorios de comunidades nativas y que en conjunto no superen un quinto de la superficie total, serán comprendidas como parte de ellas sin perjuicio de la obligación que contrae el conductor sobre el uso racional de los bosques.

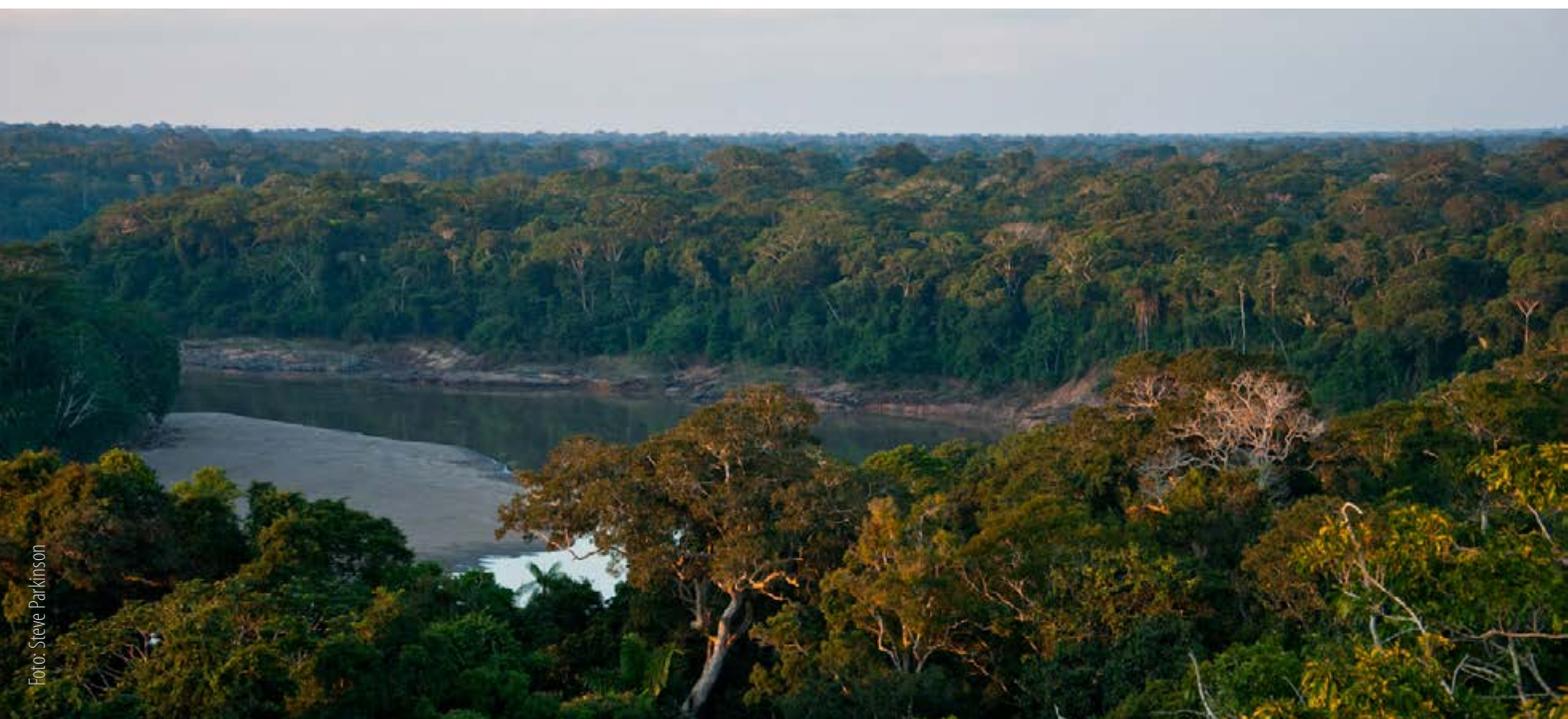


adquiridos en esas zonas con anterioridad a la expedición de la Ley N° 26505, y el ejercicio de esos derechos debe sujetarse a las normas de protección del medio ambiente. Asimismo, dispone que las concesiones para fines no agropecuarios ni forestales que otorguen los sectores según su competencia, para el desarrollo de actividades dentro de las zonas de protección ecológica, deben sujetarse estrictamente a las normas de protección del medio ambiente.

También se aplica la imposición de instrumentos de ordenamiento y planificación del territorio en el proceso de gestión pública de las tierras agropecuarias, en particular para los procesos de adjudicación y titulación. En ese sentido, el Decreto Supremo N° 020-2008-AG, reglamento del Decreto Legislativo N° 994 (2008), dispuso que corresponde al MINAGRI establecer los criterios técnicos para la clasificación de las tierras eriazas con aptitud agrícola, sus condiciones y características. A partir de dichos criterios, y de acuerdo con la zonificación ecológica-económica o el ordenamiento territorial, si estos se encuentran disponibles, dicho ministerio determinará las tierras eriazas con aptitud agrícola. También el Decreto Supremo N° 001-2013-AG sobre el alcance de la rectoría de la política nacional agraria en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria (2013) señala que lo dispuesto en este decreto supremo se debe realizar en concordancia con lo previsto en el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2009-AG, para lo cual el MINAGRI coordina con el MINAM con relación a la clasificación de las tierras según su capacidad de uso mayor en el ámbito nacional, así como las modificaciones o adecuaciones que se realicen en el sistema de clasificación de tierras.

Una de las medidas aplicadas es la priorización de las actividades forestales y agroforestales. Por su parte el Decreto Supremo N° 14-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), establece que se denominan tierras de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva, sin cobertura boscosa o con ella, a aquellas que por su capacidad de uso mayor pueden ser destinadas a la actividad agropecuaria de acuerdo con las normas que aseguren la sostenibilidad del ecosistema respectivo. En ese sentido, en las tierras clasificadas por su capacidad de uso mayor como agropecuarias ubicadas en selva y ceja de selva, sus titulares deben desarrollar preferentemente actividades agroforestales y forestales que garanticen la conservación del suelo y su capacidad de producción.





b) Exigencia de obtener autorizaciones previas

Existen al menos seis autorizaciones, opiniones previas, etc., especiales para el caso de actividades agropecuarias en selva y ceja de selva, o cuando están involucrados recursos forestales. Estas autorizaciones previas se agrupan en cuatro grupos: aquellas relacionadas con la clasificación de las tierras por su capacidad de uso, aquellas referidas al proceso de adjudicación y titulación de las tierras agropecuarias, aquellas con la autorización de las actividades económicas, y aquellas relacionadas con la remoción de la cobertura forestal (deforestación) de las tierras agropecuarias.

En aquellas referidas a la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor, el Decreto Supremo N° 017-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (2009), establece que toda clasificación de tierras por capacidad de uso mayor que ejecuten otros organismos de los sectores públicos o privados deberá necesariamente sujetarse a las normas establecidas por el mencionado reglamento y ser aprobada por el organismo competente del MINAGRI en concordancia con el MINAM. Asimismo, el Decreto Supremo N° 003-79-AA, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (1979), señala que la capacidad de uso mayor forestal determinada en tierras dedicadas a la actividad agropecuaria podrá ser modificada cuando se efectúen obras de ingeniería o manejo de suelos que, a juicio de la Dirección General Forestal y de Fauna (hoy SERFOR), implique cambio en la capacidad de uso de la tierra. Es decir, la reclasificación de capacidad de uso mayor forestal a usos agropecuarios requiere el dictamen de la Autoridad Forestal Nacional, aunque esto podría ser contradictorio con el Decreto Supremo N° 14-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), cuando en el marco del ordenamiento del predio dispone que en ningún caso se podrá cambiar a usos agrícolas o pecuarios las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y o de protección.

Sobre aquellas aprobaciones previas en los procesos de adjudicación y titulación de tierras agropecuarias, el Decreto Supremo N° 14-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), dispone que es un requisito para la suscripción de los contratos de adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria en las regiones de selva y ceja de selva que el solicitante haya cumplido con presentar la propuesta de ordenamiento del predio, la que es evaluada y aprobada por el INRENA y forma parte del contrato de adjudicación. Es obligatorio el ordenamiento del

predio sobre la base de la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor para la determinación de los usos permitidos, según los términos de referencia aprobados por el INRENA. Cuando se trata de tierras con cobertura boscosa asignadas para usos que impliquen la conversión del ecosistema forestal, el ordenamiento predial constituye la única referencia técnica y jurídica para la determinación de los usos permitidos. Sin embargo, a la luz de los cambios funcionales e institucionales, según Contraloría (2015) queda pendiente determinar si lo antes señalado continúa siendo aplicable o no.

En lo que respecta a la autorizaciones previas de las actividades económicas, el Decreto Supremo N° 11-97-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 26505, Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (1997), estableció, para las concesiones con fines no agropecuarios ni forestales en las zonas de protección ecológica en la selva que otorguen los sectores según su competencia, la aprobación de los EIA por la autoridad sectorial competente, que requiere de la opinión técnica previa del MINAGRI a través del INRENA (hoy sería la DGAAA), en el plazo de sesenta días hábiles de recibido el expediente respectivo. No obstante lo que indica esta norma y las normas sobre evaluación de impacto ambiental, la Contraloría (2015) verificó en Loreto que tampoco se solicita el instrumento de gestión ambiental aprobado por la DGAAA, por tanto no se estarían tomando en cuenta criterios que aseguren la sostenibilidad ambiental del departamento para la toma de decisiones, "lo que podría afectar el recurso más importante con el que cuenta el departamento de Loreto, los bosques y su biodiversidad"

Finalmente, las autorizaciones previas a la remoción de la cubierta boscosa (deforestación) en tierras agropecuarias se encuentran en la legislación forestal. La Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2000), estableció la necesidad de contar con autorizaciones específicas para el cambio de uso y para el desbosque. El cambio de uso forestal a uso agropecuario debía ser autorizado por el INRENA (actualmente es autorizado por los GORE), basado en un expediente técnico que garantice la sostenibilidad del ecosistema. Asimismo, dispuso que los titulares de contratos de operaciones petroleras, mineras, industriales o de cualquier otra naturaleza, que realicen sus actividades dentro del ámbito de bosques o zonas boscosas, requieren autorización del INRENA (actualmente GORE) para realizar desbosques en dichas áreas, según lo establecido en el reglamento. El Decreto Supremo N° 14-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), agrega que en las tierras con aptitud agropecuaria en las regiones de selva y ceja de selva no puede efectuarse la tala de árboles y el cambio de uso de las tierras con cobertura boscosa sin la autorización previa del INRENA. La solicitud debe estar sustentada en el respectivo expediente técnico elaborado según los términos de referencia aprobados por el INRENA. Dicho expediente debe incluir una evaluación de impacto ambiental, cuyos requisitos, aprobados por el INRENA, tienen en consideración el área, las características del suelo, fuentes de recursos hídricos y la diversidad biológica, entre otros.

c) Exclusión de bosques y tierras forestales de la adjudicación y titulación de tierras agropecuarias

Existen diez normas que establecen algún mecanismo de exclusión de bosques y tierras forestales los procesos de adjudicación y titulación de tierras agropecuarias. Estas normas se agrupan en tres tipos de mecanismos: inaplicabilidad directa de las normas de adjudicación y titulación de tierras agropecuarias sobre bosques o recursos forestales, exclusión de las tierras forestales como resultado de la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor de las tierras en procesos de adjudicación y titulación de tierras agropecuarias, y exclusión de las tierras forestales de los conceptos y definiciones de terrenos y tierras eriazas en la legislación sobre adjudicación y titulación.

Existen algunas normas que disponen de manera directa la inaplicabilidad de las normas sobre adjudicación y titulación de tierras agrarias sobre bosques o recursos forestales. Así, por ejemplo, el Decreto Ley N° 17716, Ley de la Nueva Reforma Agraria (1969), estableció como áreas inafectables por la reforma agraria a los parques y bosques nacionales y las reservas forestales. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estas exclusiones partían de la consideración de las tierras forestales como inadecuadas para explotación agrícola o ganadera permanente, por lo que no se basaron necesariamente a un criterio de protección. La Ley N° 100, Ley de Colonización de Montañas (1898), decía que las tierras de montaña, por contener en su mayor parte madera de construcción, árboles de caucho y otros productos análogos, son objetos de explotación como bosques y no como tierra de cultivo, por lo que estaban sujetas a leyes especiales, mientras tanto el gobierno debía dictar medidas reglamentarias indispensables para su explotación y conservación. Actualmente, el Decreto Supremo N° 32-2008-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 (2008), señala que estos procedimientos no serán aplicables en los territorios de comunidades campesinas y nativas, las áreas de uso público, las áreas forestales, las áreas de protección, las áreas que constituyan sitios o zonas arqueológicas y aquellas áreas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación, los terrenos destinados a proyectos hidroenergéticos y de irrigación, o cualquier otro proyecto especial creado o por crearse, y las áreas eriazas que se encuentran comprendidas en procesos de inversión privada, las declaradas de interés nacional y las reservadas por el Estado. Ello es reiterado y ampliado por la Resolución de Secretaría General N° 17-2009-COFOPRI-SG que aprobó los Lineamientos para la Ejecución de los Procedimientos de Formalización y Titulación de Predios Rústicos y Tierras Eriazas Habilitadas (2009), disponiendo que dichos procedimientos no son aplicables en: (i) territorios de propiedad de las comunidades campesinas y comunidades nativas (incluso si tus títulos no se encuentran inscritos en Registros Públicos); (ii) áreas de uso público (y dominio público de acuerdo con la Ley N° 29151), tierras de recursos forestales, de fauna silvestre y de servicios ambientales que incluyen bosques naturales, plantaciones forestales, de producción forestal y de protección, así como las que constituyen sitios o zonas arqueológicas y aquellas declaradas como parte integrante del Patrimonio Cultural de la Nación; (iii) terrenos destinados a proyectos hidroenergéticos y de irrigación, o cualquier proyecto especial creado o por crearse; (iv) áreas eriazas que se encuentren comprendidas en procesos de inversión privada, las declaradas de interés nacional y las reservadas por el Estado (por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 994, la Ley N° 29252, el Decreto Supremo N° 11-2007-AG y la Resolución Ministerial N° 518-2007-AG, entre otras normas). La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 (2011), prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

Sin perjuicio de lo anterior, la exclusión de las tierras forestales también puede ser el resultado de la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor en procesos de adjudicación y titulación de tierras agropecuarias. Así entonces, el Decreto Supremo N° 003-79-AA, Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (1979), dispone que en los procedimientos de extinción de dominio o caducidad de títulos de propiedad la Dirección Regional Agraria efectuará obligatoriamente el estudio de la capacidad de uso mayor de las tierras. La Resolución Regional que se pronuncie por la extinción o caducidad en su caso, precisará el área que por tener aptitud forestal es de dominio público. Posteriormente, el Decreto Supremo N° 037-99-AG (1999) estableció que en los procedimientos de adjudicación de tierras rústicas y eriazas ubicadas en zonas de selva y ceja de selva, previamente a la emisión de la resolución de adjudicación correspondiente, se solicitará opinión al INRENA (actualmente GORE), quien indicará que las tierras materia de regularización se encuentra comprendida o no dentro de áreas naturales protegidas o recursos forestales. También el Decreto Supremo N° 026-2003-AG, Reglamento de la Segunda Disposición Complementaria de la Ley de Tierras (2003), dispuso que en el caso de predios ubicados en selva y ceja de selva, para el otorgamiento de tierras eriazas

en parcelas de pequeña agricultura, así como la adjudicación de terrenos eriazos incorporados informalmente a la actividad agropecuaria al 28 de julio de 2001, se solicitaría la opinión del INRENA sobre la capacidad de uso mayor del predio materia de solicitud y si se encontraba dentro de alguna área natural protegida. Asimismo, y sin perjuicio de lo señalado, el Decreto Supremo N° 32-2008-VIVIENDA, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 (2008), estableció que en selva y ceja de selva, en los procedimientos de formalización y titulación en propiedad del Estado, adicionalmente, el COFOPRI remitirá la base gráfica digital de los predios materia de formalización a la entidad competente del MINAGRI o del gobierno regional, según corresponda, para que efectúe el estudio y emita opinión sobre la clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, determinando las áreas de aptitud agropecuaria, forestal y de protección.

Sin embargo, la exigencia de realizar la clasificación de tierras no siempre es realizada; por ejemplo, la Contraloría (2015) observó en Loreto que no se está solicitando la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, ni tampoco un estudio de levantamiento de suelos que permita conocer cuál es la clasificación de tierras de acuerdo con su capacidad de uso mayor, esto con el fin de asegurar que dichos terrenos a adjudicarse tengan aptitud agropecuaria y no forestal o de protección, que es justamente donde está prohibido realizar la actividad agrícola. Un problema fáctico para la realización de la clasificación de tierras es su elevado costo y la falta de profesionales autorizados para realizar los estudios de levantamiento de suelos. En el Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos de la DGAAA solo existen veinte especialistas con registro vigente para todo el territorio nacional, de los cuales solo seis domicilian en la Amazonía y apenas uno en Loreto.

BIENVENIDO
 A LA PUERTA DE ENTRADA DE LA
RESERVA NACIONAL
“PACAYA SAMIRIA”
 P.V.8 SANTA ROSA DE TIBILO

EMPRESA DE TURISMO Y PROTECCIÓN
ECOLÓGICO LAGUNAS
“SAMIRIA EXPEDITIONS”
 CON SU ASOCIACIÓN HUAYRURO TOURS

OFICINA LAGUNAS
 Calle: Alfonso Aiscorbe N° 424
 Cel: 965662555 - 954144582
 RPM: # 0279517 - Telef: 065-401186
 E-mail: huayruro_tour@hotmail.com
 Miguel@peruselva.com
 Pag. Web: www.peruselva.com

OFICINA YURIMAGUAS
 Calle: Arica N° 111
 Telef: 768329
 HOTEL RIO HUALLAGA
 & Business Center

¡Cuidemos la Naturaleza!

LA TRANSFORMACIÓN DEL BOSQUE

Titulación de predios y cambio de uso de suelos en la Amazonía peruana

Finalmente, es necesario recordar que las tierras forestales se encuentran excluidas de casi todas las definiciones de terrenos y tierras eriazas en la legislación sobre adjudicación y titulación de tierras agrarias. La Ley N° 14197, que dispuso que son de propiedad del Estado todos los terrenos eriazos del territorio nacional (1962), excluye del concepto de terrenos eriazos los de forestación o de reforestación, así como las lomas con pastos naturales dedicados a la ganadería, los terrenos urbanos y los usados con fines domésticos e industriales. El Decreto Legislativo N° 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola (2008), excluyó de la definición de tierras eriazas con aptitud agrícola a las tierras forestales y aquellas con capacidad de uso mayor forestal, así como a las tierras que se encuentran comprendidas dentro de las Áreas Naturales Protegidas, y los cauces, riberas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento. Esto fue ampliado por el Decreto Supremo N° 020-2008-AG, Reglamento del Decreto Legislativo N° 994 (2008), que precisó que se excluye del concepto de tierras eriazas con aptitud agrícola a las tierras de protección, las tierras forestales y aquellas con capacidad de uso mayor forestal, incluidos los bosques primarios y secundarios y los declarados como de producción permanente, ni las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal.



d) Disposiciones sancionatorias y penales

Finalmente, también existe un pequeño grupo de normas que prescriben sanciones cuando se incumplen las reglas especiales, se afectan los recursos forestales o se violan los procedimientos de titulación. En ese sentido, el Decreto Supremo N° 14-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), dispone que en caso de incumplimiento de la ejecución del ordenamiento del predio, según la propuesta aprobada, el INRENA comunica a la autoridad agraria competente las observaciones correspondientes, para que el adjudicatario proceda a subsanarlas. De persistir el incumplimiento, el INRENA notifica a la autoridad agraria competente, la que bajo responsabilidad procede a tramitar la resolución del contrato de adjudicación. Asimismo, la Ley N° 29263, que modificó el Código Penal (2008), incorporó el delito contra los bosques o formaciones boscosas que establece que “será reprimido con pena privativa de libertad no menor de tres años ni mayor de seis años y con prestación de servicios comunitarios de cuarenta a ochenta jornadas el que, sin contar con permiso, licencia, autorización o concesión otorgada por autoridad competente, destruye, quema, daña o tala, en todo o en parte, bosques u otras formaciones boscosas, sean naturales o plantaciones”. En ese mismo sentido, la Ley N° 30327, incorpora al Código Penal el artículo 376-B, por el cual el funcionario público que, en violación de sus atribuciones u obligaciones, otorga ilegítimamente derechos de posesión o emite títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada, sin cumplir con los requisitos establecidos por la normatividad vigente, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de cuatro ni mayor de seis años. Si el derecho de posesión o título de propiedad se otorga a personas que ilegalmente ocupan o usurpan los referidos bienes inmuebles, la pena privativa de libertad será no menor de cinco ni mayor de ocho años.

1.12 Normas de formalización y titulación de tierras agropecuarias que afectan el bosque

Buena parte de la deforestación es generada a través de o facilitada por el marco legal de formalización y titulación de tierras agropecuarias. Según Dammert (2014), existen varias ventanas para deforestar legalmente: la acreditación de la aptitud agrícola del suelo, la extracción de reservas forestales, la regularización de la propiedad informal deforestada, así como el incumplimiento de la legislación y la debilidad de las organizaciones a cargo de que se la respete. A continuación resumimos las principales normas y mecanismos que contribuyen a que la formalización y titulación de tierras agropecuarias facilite la deforestación de la Amazonía. Algunos de estos mecanismos incluso han tenido la intención de conservar los bosques, pero muchas veces han sido utilizados para avalar y formalizar la deforestación.

a) Destrucción del 70% de la cobertura forestal de los predios agropecuarios

La legislación vigente autoriza y regula la deforestación de hasta el 70% de la cobertura forestal de los predios agropecuarios. El Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva (1978), al disponer que los titulares de tierras dedicadas a la agricultura y ganadería mantendrán la cubierta forestal original sobre el 15% y el 30% de la superficie adjudicada respectivamente, y además que las personas naturales o jurídicas que programen el desbosque de tierras con aptitud para el cultivo o la ganadería deben considerar necesariamente la utilización de la madera resultante, está convalidando y promoviendo la deforestación del 70% y 85%, así como interés de utilización económica del desbosque. Si bien muchos se enfocan en la reserva legal del 30%, pocos notan que esta norma en la práctica no solo

regula sino que promueve el cambio de uso actual de los bosques que se encuentran sobre tierras clasificadas como tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos naturales o cultivados que permitan el pastoreo continuado o temporal.

Esta norma ha sido incorporada en la legislación forestal tal como ha ocurrido en la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2000), y su reglamento, el Decreto Supremo N° 14-2001-AG (2001), que permiten la deforestación de hasta el 70% de los bosques sobre las tierras agropecuarias al establecer reservas legales mínimas de cobertura forestal y franjas marginales a los ríos. De manera similar, la Ley 29763, Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, y sus recientes reglamentos conservan las obligaciones de mantener, en cada predio o unidad productiva, un mínimo del 30% de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección. Un tema importante es que el nuevo marco legal restringe este cambio de uso actual solo para las tierras agrícolas, excluyendo tácitamente las tierras aptas para pastos.

b) Incorporación de las tierras de capacidad de uso mayor forestal como tierras con aptitud para cultivo o ganadería

El Decreto Supremo N° 003-79-AA que aprueba el Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (1979), al establecer que las áreas con capacidad de uso mayor forestal que no excedan de 5 hectáreas y se encuentren diseminados en tierras con aptitud para el cultivo o la ganadería, sujetas a los procedimientos de adjudicación, transferencia, cesión en uso o de demarcación de territorios de comunidades nativas y que en conjunto no superen un quinto de la superficie total, serán comprendidas como parte de ellas está permitiendo que esas tierras forestales puedan tener un uso agropecuario que puede ocasionar su deforestación.

Si bien esta norma hace referencia a los territorios de comunidades nativas se encuentra en el Título II, referido a las tierras de las regiones de selva y ceja de selva, específicamente en el capítulo sobre el uso de las tierras en general. Además, parte de su aplicación está vinculada con otro artículo del capítulo del dominio de las tierras. Este otro artículo señala que “se considera como parte explotada del predio las porciones utilizadas para rotación de uso de tierras, las que en conjunto no podrán exceder de una extensión igual a la conducida con cultivos y/o pastos, así como las áreas cubiertas con vegetación primaria en los porcentajes de 15 y 30% de la superficie total de los predios agrícolas y/o ganaderos respectivamente y las tierras con aptitud forestal que hayan sido comprendidas en aplicación del Artículo 30° del presente Reglamento”. Asimismo, a pesar de su antigüedad, esta norma no ha sido derogada ni modificada hasta la fecha.

c) Priorización de las actividades agropecuarias sobre las actividades forestales

El Decreto Legislativo N° 2, Ley de Promoción del Desarrollo Agrario, publicado el 25 de noviembre de 1980, dispuso que en las tierras de selva y ceja de selva con aptitud agrícola o pecuaria, los programas agrícolas, agroindustriales y pecuarios que contemplen el uso integral de los recursos existentes y sean significativos para el desarrollo socioeconómico de la región, serían prioritarios respecto de los de explotación forestal o de extracción silvestre. Esta norma, que se encuentra vigente, señala de manera expresa que se prioricen las actividades agropecuarias frente al uso forestal. Desafortunadamente esta visión es la que se ha impuesto en la práctica, a pesar de que el Decreto Supremo N° 14-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), establece que en las tierras clasificadas por su capacidad de uso mayor como agropecuarias ubicadas en selva y ceja de selva sus titulares deben desarrollar preferentemente actividades agroforestales y forestales que garanticen la conservación del suelo y su capacidad de producción.

Este mandato de preferencia de las actividades agroforestales y forestales no iba acompañado de mecanismos y herramientas específicas para promoverlas.

Esta situación no ha sido revertida con la actual legislación de formalización y titulación de tierras agroforestales, así como con la nueva legislación forestal y de fauna silvestre. En ese sentido, el Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales (1991), al requerir demostrar una explotación económica consistente únicamente en actividades agropecuarias (existencia de cementeras de plantaciones de cultivo o de crianza de ganado según la capacidad de los pastos, o en su caso, de labores de preparación de suelos) promueve el uso agropecuario de los bosques sin importar su capacidad de uso mayor como objetivo de obtener la titulación del predio rural. En igual sentido, el Decreto Supremo N° 32-2008-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089 (2008), al reintroducir en el marco legal el concepto de explotación económica del Decreto Legislativo N° 667, continúa promoviendo el uso agropecuario de los bosques sin importar sus capacidad de uso mayor como objetivo de obtener la titulación del predio rural. Por su parte, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 (2011), regula los sistemas agroforestales e introduce la cesión en uso a través de sistemas agroforestales. Pero estos sistemas agroforestales se dan en tierras forestales o de protección transformadas y tiene por objeto mantener o recuperar la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas ubicados en las zonas de tratamiento especial para producción agroforestal o silvopastoril, en el marco de la zonificación forestal. Es decir, no promueve los usos agroforestales en las tierras agropecuarias sino que regula las actividades agroforestales y silvopastoriles en las tierras forestales.





d) Facilidades para la actividad agroindustrial en la Amazonía

El Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, publicado (1991), al establecer “excepcionalmente” que a los proyectos calificados de interés nacional o regional pueden adjudicarse tierras con aptitud para el cultivo o para la ganadería en selva y ceja de selva, en superficies de hasta 3 000 hectáreas para proyectos de tipo agrícola, hasta 6 000 hectáreas para proyectos de tipo pecuario y hasta 10 000 hectáreas cuando se trate de proyectos de tipo agroindustrial. De esta manera se permite y facilita que se deforesten superficies de hasta 2 100, 4 200 y 7 000 hectáreas (el 70% de las superficies adjudicadas).

Pero, conjuntamente con estas normas de adjudicación de tierras agropecuarias, se les concede otros beneficios a las actividades agroindustriales en la Amazonía, por ejemplo el Decreto Legislativo N° 2, Ley de Promoción del Desarrollo Agrario (1980), derogó los impuestos a los alcoholes obtenidos de jugos directos en la sierra, ceja de selva y selva, y las disposiciones que limitaban o reducían las áreas dedicadas al cultivo de caña de azúcar en las regiones de selva y ceja de selva. De esta manera se promueve el mono cultivo agrícola a gran escala en la Amazonía. También el Decreto Supremo N° 013-2005-EM, Reglamento de la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles, estableció el porcentaje de biodiésel en el diésel a comercialice en el país, el cual luego fue modificado por el Decreto Supremo N° 021-2007-EM Reglamento para la Comercialización de Biocombustibles que establece tres tipos de mezclas 2%, 5% y 20%. Estas normas, al obligar la incorporación de biodiesel en el diésel a comercializarse en el país, crean un mercado obligatorio para el biodiésel y genera un incentivo para el cultivo de palma, higuerilla, piñón, soya, colza, girasol y otros vegetales oleaginosos a escala agroindustrial.

La Ley N° 30230, que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país (2014), al aplicar responsabilidades administrativas por la no emisión de opiniones previas para la evaluación del EIA con el objetivo de incentivar la inversión privada, pone en riesgo la calidad de estos procedimientos de evaluación los impactos ambientales de proyectos que impliquen la deforestación, especialmente en proyectos de inversión privada para cultivos agroindustriales en Amazonía. Asimismo, dicha ley establece procedimientos especiales de saneamiento físico legal de predios para proyectos de inversión declarados por ley de necesidad pública, interés nacional, seguridad nacional o de gran envergadura buscan flexibilizar y acelerar los procedimientos de pueden devenir en la titulación de predios rurales y su posterior deforestación.

e) Reclasificación de tierras forestales en tierras agropecuarias

El Decreto Supremo N° 017-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor (2009), al permitir la reclasificación de una unidad de tierra cuando los cambios de los parámetros edáficos o de relieve hayan incidido en el cambio de su capacidad de uso, se facilita el cambio de uso forestal y la posterior titulación como tierras agropecuarias. De manera similar, el Decreto Supremo N° 003-79-AA, que aprueba el Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva (1979), señala que la capacidad de uso mayor forestal determinada en tierras dedicadas a la actividad agropecuaria podrá ser modificada cuando se efectúen obras de ingeniería o manejo de suelos que, a juicio de la Dirección General Forestal y de Fauna, impliquen un cambio en la capacidad de uso de la tierra, directamente en las tierras forestales, al promover consolidación de las tierras agropecuarias y su reclasificación como tierras agropecuarias. Por ejemplo, el drenaje de un humedal puede eliminar el exceso de agua que impedía que dichas áreas sean consideradas agropecuarias.

Sin embargo, estas normas colisionan con el Decreto Supremo N° 14-2001-AG que aprueba el reglamento de la pasada Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2001), que en el marco del ordenamiento del predio, dispone que en ningún caso se podrá cambiar a usos agrícolas o pecuarios las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y o de protección. La Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763 (2011), eleva a rango de ley la prohibición de cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección. Además, prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados.

A pesar de ello, las normas de formalización de la propiedad rural dispuestas por el Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales (1991), y posteriormente por el Decreto Legislativo N° 1089, que establece el Régimen Temporal Extraordinario de Formalización y Titulación de Predios Rurales (2008), permiten formalizar las actividades mediante el derecho de propiedad de aquel que realizó actividades agropecuarias ilegales sobre tierra forestal y que luego pudiera ser clasificada o reclasificada como agropecuaria.

f) Legislación forestal que permite y regula la destrucción del patrimonio forestal

La Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2000), y el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, que aprueba su reglamento (2001), proporcionan los procedimientos legales para la autorización del cambio de uso y para el desbosque. La Ley N° 29763, nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre (2011), que recientemente ha entrado en vigencia, mantiene la autorización para cambiar el uso actual de las tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes con cobertura forestal actual. Tanto en la legislación forestal pasada como en la recientemente vigente, se cuenta con mecanismos legales para deforestar la cobertura forestal de las tierras clasificadas como tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes.

Cuando se trata de tierras de dominio público, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre autoriza al SERFOR a autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la zonificación ecológico-económica, de nivel medio o superior, aprobada por el gobierno regional o el gobierno local correspondiente, y previa opinión vinculante del MINAM según el procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin. Autorizado el cambio de uso actual para realizar el retiro de la cobertura boscosa, se procede según lo establecido para el desbosque. Según esa misma norma, el “desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fin su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras”. Cuando se trata de predios privados cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, según la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre el cambio de uso requiere autorización de la autoridad regional forestal y de fauna silvestre sustentado en un estudio técnico de microzonificación.

A través de la autorización para cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva, se puede dar un uso agropecuario a las tierras con esta aptitud, que tienen cobertura forestal. En la actualidad, en la región de Loreto dichas autorizaciones deben ser otorgadas por el Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del gobierno regional de Loreto. Según, la Contraloría (2015), las normas que regulan el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva fueron emitidas por MINAGRI, entre los años 2001 y 2005, antes de la emisión de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, sus modificatorias y reglamento, por lo que están desactualizadas. Así, por ejemplo, no queda claro si la evaluación de impacto ambiental que el expediente técnico debe contener es el equivalente a un EIA-d. Según esa misma opinión, el Texto Único de Procesos Administrativos del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre no cuenta con el proceso administrativo de “autorización para cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva”, a pesar de que es una función del citado programa regional, por lo que no se han establecido los requisitos técnicos que deberían presentar los solicitantes de estas autorizaciones, que sustenten precisamente que la capacidad

de uso mayor de la tierra es agrícola, constituyéndose un vacío normativo que ha generado la discrecionalidad del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre al otorgar las citadas autorizaciones.



Foto: Isabel Gonzales / DAR

1.13 Resultados de la titulación agropecuaria en la Amazonía

Los patrones de ocupación del suelo y la situación de tenencia no solo responden a las políticas de formalización de títulos y las de gestión de los bienes del Estado, sino también al planeamiento y regulación de usos del suelo, la preservación ambiental, así como a cualquier política vinculada con la administración del territorio (Endo 2013). A continuación detallaremos algunos de los resultados de las políticas de formalización y titulación agraria que se han dado durante el período analizado. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la cantidad de tierras agropecuarias no es algo estático, pues hay diversas formas por las cuales se puede ampliar la cantidad de superficie agropecuaria; es lo que se llama ampliación de la frontera agrícola (CEPES 2010). Para ello, revisaremos información de los resultados de la reforma agraria, la implementación de los Programas de Titulación de Tierras y Catastro Rural, así como del III Censo Agropecuario y el IV Censo Nacional Agropecuario.

Los efectos de la reforma agraria se dieron sobre todo en la costa y en la sierra del país. Entre junio de 1969 y junio de 1979 se expropiaron 15 826 fundos por más de 9 millones de hectáreas. La mayor parte de esta área fue adjudicada a 370 000 beneficiarios. Así se expropió y adjudicó el 92% de tierras de cultivo de secano⁵, el 71% de las tierras de cultivo bajo riego y el 57% de los pastos naturales. Según Eguren (2006), esta fase de la reforma agraria no alcanzó a la selva, porque se aplicaron normas especiales. Dichas normas fueron el Decreto Ley N° 20653, Ley de Comunidades Nativas y de Promoción Agropecuaria de Regiones de Selva y Ceja de Selva, luego reemplazado por el Decreto Ley N° 22175, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y Ceja de Selva. El resultado de la aplicación de estas normas durante el gobierno militar, en particular de la implementación de plan de asentamiento rural en irrigaciones o colonizaciones, y adjudicaciones en selva o ceja de selva, fue la entrega de 533 974 hectáreas de tierras a 22 948 familias campesinas, que en su mayoría las recibieron en forma individual y no asociativa (Matos & Mejía 1980).

Según el III Censo Agropecuario del año 1994, existían 1 756 141 unidades agropecuarias, de las cuales 292 936 unidades agropecuarias se ubicaban en la selva (17%), sobre una superficie de 10 084 000 hectáreas (29%) (Barboza 2013). De estas unidades agropecuarias de la selva, el 47% (137 680) correspondía a propietarios sin título, el 14% (41 011) estaba en manos de propietarios con título registrado, el 9% (26 364) pertenecía a propietarios con título sin registrar, el 15% (43 940) correspondía comuneros, y el otro 15% (43 940) arrendatarios y otras modalidades de derechos (Aldana & Fort 2001). En cada una de las tres primeras categorías, los cultivos permanentes representaban el 50%. No obstante, las cifras del III Censo Agropecuario son insuficientes para hacer una valoración positiva del incremento de la tierra agrícola (CEPES 2010). Además, hay que tomar en consideración que la información sobre el régimen de propiedad de las parcelas de un censo agropecuario se basa en un autorreporte de los conductores de las unidades agropecuarias censadas, y por tanto, siempre existe la posibilidad de contar con errores en esta variable debido a desconocimiento, interpretación equivocada de la pregunta u opciones, o incluso cambios deliberados en la respuesta (Fort 2014).

5 Dependiente únicamente de la lluvia.



Tabla 1. Predios titulados e inscritos en el país al año 2006 según el PETT⁶

Levantamiento Catastral a Junio de 2006			
Actividad	Periodo	Predios con levantamiento catastral	Predios titulados e inscritos
		Ejecutado	Ejecutado
Predios individuales	1970-1955	800,000 (*)	269,386
	1996-2000	2.018,396	927,511
	2001-2006	546,764	745,302
Total catastrado		2.565,165	1.942,501

(*) Catastro actualizado a partir de 1996.

Fuente: Gutiérrez 2007.

De acuerdo con la información del PETT, a 2006 los dos Programas de Titulación de Tierras y Catastro Rural - PTRT habían logrado titular y registrar casi dos millones de predios rurales. Según estos datos, más de un 1 600 000 habrían obtenido dicha condición entre 1996 y 2006, es decir, durante la gestión del PETT, antes de ser absorbido por COFOPRI. Sin embargo estos datos contrastan con los datos del IV CENAGRO.

Según el IV CENAGRO, el 72,6% de las parcelas agropecuarias que representan un 89% de la superficie agropecuaria tienen un propietario. Sin embargo, no todos tienen saneados sus derechos de propiedad. Dentro de estos propietarios, solo el 20,7% de las parcelas cuenta con título inscrito en Registros Públicos; ello representa el 34,3% de la superficie agropecuaria. Existen casi 2 millones (37,8%) de parcelas, que representan más de 6 millones de hectáreas (16,2%) de superficie agropecuaria, que no tienen título ni se encuentran en trámite para obtenerlo. Las 1 073 710 parcelas con título e inscritas en Registros Públicos del PETT contrasta con los 1 942 501 de predios titulados y registrados que reporta el PETT hasta 2006.

Tabla 2. Número de parcelas y superficie agropecuaria 2012 (ha) según régimen de tenencia⁷

Régimen de Tenencia	Nacional		Nacional	
	Superficie Agropecuaria	%	Nro Parcelas	%
1. Propietario	34.798.219	89,8	3.769.580	72,6
• Con título inscrito en Registros Públicos	13.294.214	34,3	1.073.710	20,7
• Con título no inscrito en Registros Públicos	12.942.010	33,4	422.075	8,1
• Sin título, pero en trámite de título	2.281.412	5,9	310.355	6,0
• Sin título, ni trámite	6.280.583	16,2	1.963.440	37,8
2. Arrendatario	559.785	1,4	262.961	5,1
3. Posesionado	1.058.742	2,7	212.029	4,1
4. Comunero	1.523.506	3,9	748.663	14,4
5. Otros	802.213	2,1	198.422	3,8
Total general	38.742.465	100,0	5.191.655	100,0

Fuente: IV CENAGRO.

6 Información transcrita de manera literal de la fuente citada.

7 Idem.

Siguiendo con los datos del IV CENAGRO, de los 483 467 propietarios en la región selva, 135 195, (28%) tienen título inscrito en Registros Públicos. Ello representa unas 4 012 102,23 hectáreas, pero 273 832 (57%) señalan no tener título ni estar en trámite, lo que representa unas 1 544 517,45 hectáreas. De esta manera se puede ver que una gran cantidad de unidades agropecuarias se encuentra pendiente de titular, aunque no represente una superficie muy significativa. Asimismo, vemos en la siguiente tabla que el porcentaje de derechos de tenencia inscritos en Registros Públicos (propietarios y poseedores) de la selva y la sierra son poco más de la mitad de los porcentajes para la costa.

Tabla 3. Número de parcelas por situación de tenencia de la tierra, por regiones naturales

Número de parcelas por región natural	Nacional	Costa	Sierra	Selva
De propietarios	3 782 463	405 016	2 893 980	483 467
• Con título inscrito en RRPP	1 071 339	208 781	727 363	135 195
• Con título no inscrito en RRPP	421 282	24 690	373 797	22 795
• Sin título, pero en trámite	312 061	57 709	202 707	51 645
• Sin título ni en trámite	1 977 781	113 836	1 590 113	273 832
Comunero	752 991	25 051	640 322	87 618
Arrendatario	261 914	62 234	177 318	22 362
Posesionario	211 731	44 122	128 870	38 739
Otro	157 097	22 577	122 910	11 610
Total	5 166 195	559 000	3 963 400	643 795
% inscrito en Registros Públicos (propietarios y poseedores)	27%	46%	24%	26%

Fuente: Fort 2014 con datos IV CENAGRO 2012.

Cuando analizamos esos datos en la región Loreto, vemos que el 53% de las parcelas (52 839), que representan el 94% de la superficie agropecuaria de la región (3 064 405,01 hectáreas) se encuentra en régimen de tenencia de propiedad. De este grupo solo el 16% de parcelas (8 225) sobre el 38% de esa superficie (1 172 684,17 ha) señalaron tener inscrito su derecho en Registros Públicos, mientras que el 74% de las parcelas (39 353) que representan solamente el 6% (186 740,24 ha) indicaron no tener título y no estar en trámite para obtenerlo, es decir, en 2012 los que decían ser propietarios de tres cuartos de las parcelas de Loreto carecían de título sobre sus parcelas y no estaban próximos a regularizar dicha situación, más del doble del promedio nacional, que es 38%, y más que el promedio de la selva, que es 57%. Como vemos, la cobertura de titulación en la selva, y en particular en Loreto, es deficitaria en comparación con los promedios nacionales.

En el país, según el IV CENAGRO, la falta de agua con un 48,9% y la falta de crédito con 24,1% son las principales causas por las que no se trabaja la superficie agrícola. Sin embargo, en la selva la principal causa de no uso de la superficie agrícola es la falta de crédito representando el 56% y la

falta de mano de obra 51%, mientras que la falta de agua solo se presenta en el 13%. Las razones para que los productores agropecuarios no obtuvieran créditos fueron falta de garantías (43,7%), por no tener título de propiedad de la tierra (14,8%), por incurrir en incumplimiento de pago de créditos anteriores (5,6%) y otros (35,9%). En ese sentido, si bien la titulación agraria muestra un importante retraso en la Selva, este no es su principal problema y tampoco sería la principal solución, pues la titulación tampoco asegura el acceso al crédito.

Uno de los objetivos de las políticas de formalización de la propiedad rural es elevar el valor de los predios que poseen los habitantes de escasos recursos y utilizarlos en el mercado legal para movilizar créditos e inversiones, pues se espera que la regularización de dominio estimule al propietario de la tierra a invertir en su propiedad (CEPAL 2006). Si bien no se pudo encontrar datos específicos para la selva y más actuales, un estudio realizado por Úrsula Aldana y Ricardo Fort en 2001 evaluó si la titulación y registro individual implican un mayor grado de capitalización en la tierra de los productores agropecuarios de la sierra y de la costa, a través de la seguridad otorgada con respecto a la apropiación de los futuros beneficios y mediante el acceso a los mercados de crédito.

Dicho estudio (Aldana & Fort 2001) concluyó que, para los productores ubicados en la costa, la titulación y registro genera mayores niveles de capitalización porque permite un mayor acceso a crédito formal y porque otorga una mayor certeza con respecto a la apropiación de los futuros beneficios. En la sierra solo se puede observar una relación positiva entre la titulación y registro y el acceso a crédito formal, pero el impacto de la titulación y registro en los niveles de capitalización del productor no aparece como significativo. Otro resultado relevante del mencionado estudio es que el registro no constituye una condición suficiente para acceder a crédito formal, debido a la existencia de restricciones asociadas al tamaño de los productores. Esta restricción se debería fundamentalmente a los altos costos fijos de transacción que caracterizan a los mercados de crédito en el medio rural. Asimismo, es necesario tener en cuenta que incluso en la titulación predial urbana la hipótesis fundamental de la política de formalización (propiedad como mecanismo de acceso al crédito) no se ha verificado, pues los resultados de estudios argumentan la poca claridad de este efecto, afirmando que la forma de acceder al crédito privado está vinculada a la capacidad de pago del solicitante y cuando se logra acceder al crédito este proviene casi en su totalidad de entidades públicas (CEPAL 2006).

Tabla 4. Comparando los avances de titulación rural entre los censos de 1994 y 2012

Categorías de Formalización	Censos Agropecuarios			
	1994		2012	
	# total de agricultores	%	# total de agricultores	%
Título registrado	366,286	21,5	541,498	25,6
Título no registrado	489,214	28,7	337,335	16,0
Comunero	433,986	25,5	290,596	13,7
Sin título	403,530	23,7	944,337	44,7
Total	1,705,035	100	2,113,766	100
Región Natural	# de agricultores sin títulos	%	# de agricultores sin títulos	%
Costa	43,436	11,3	105,361	11,2
Sierra	230,689	57,2	607,387	64,3
Selva	127,405	31,6	231,589	24,5
Total	403,530	100	944,337	100

Fuente BID 2014.

1.14 Matriz explicativa de adjudicación de tierras agropecuarias en la Amazonía

Matriz de procedimientos vigentes de formalización, adjudicación y titulación de tierras para actividades agropecuarias																	
Procedimiento	Base legal	Fecha	Inicio	Oneroso	Tipo de tierra	Límite de superficie	Poseción Requisito	Explotación económica	Tiempo requisito	Fecha límite	Condiciones	Entidad competente	Exclusión forestal	Priorización agroforestal	CT por CUM	OP	Reserva legal
Adjudicación de tierras agropecuarias para proyectos de asentamiento rural	DL Nº 653	01/08/1991	Se postula a sorteo o subasta	Sí	Tierras agropecuarias	Min 10 ha - Max 5 000 ha	Plan regional de desarrollo	No	No	No	Reserva de propiedad hasta pago total de valor pactado	MINAGRI, GORE, INADE	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Adjudicación de tierras en las áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural en favor de personas naturales	DL Nº 653	01/08/1991	Solicitud	Sí	Tierras agropecuarias	Min 10 ha - Max 600 ha	No	No	No	No	Reserva de propiedad hasta pago total del valor pactado	MINAGRI, GORE, INADE	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Adjudicación de tierras en las áreas no priorizadas para proyectos de asentamiento rural, en favor de personas jurídicas	DL Nº 653	01/08/1991	Solicitud	Sí	Tierras agropecuarias	Max 3 000 ha	Plan de explotación e inversión	No	No	No	Reserva de propiedad hasta pago total del valor pactado	MINAGRI, GORE, INADE	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Adjudicación excepcional de proyectos calificados de interés nacional o regional en áreas no priorizadas para asentamientos rurales	DL Nº 653	01/08/1991	Solicitud de calificación + perfil del proyecto	Sí	Tierras agropecuarias	Max 10 000 ha	Estudio de factibilidad	No	No	No	Plazo para ejecución de proyecto, reserva de propiedad hasta pago total del valor pactado	MINAGRI, GORE, INADE	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Procedimiento para la evaluación y aprobación de iniciativas privadas de inversión en tierras eriazas con aptitud agrícola	DL Nº 994 13/03/2008	Propuesta	Sí	Tierras eriazas	No	Proyecto de inversión	No	No	No	No	No	MINAGRI, GORE	Sí***	No	No	No	No

Matriz de procedimientos vigentes de formalización, adjudicación y titulación de tierras para actividades agropecuarias																	
Procedimiento	Base legal	Fecha	Inicio	Oneroso	Tipo de tierra	Límite de superficie	Posesión Requisito	Explotación económica	Tiempo requisito	Fecha límite	Condiciones	Entidad competente	Exclusión forestal	Priorización agroforestal	CT por CUM	OP	Reserva legal
Procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado	DL N° 1089	26/06/2008	Oficio	No	Predios rústicos	No	Posesión directa, continua, pacífica y pública, destinada íntegramente a la actividad agropecuaria	Sí	1 año	15/12/2008	No	DISAFILPA	Sí ****	Sí	Sí	Sí	Sí
Procedimiento de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos	DL N° 1089	26/06/2008	Oficio	No	Predios rústicos	No	Posesión directa, continua y sin interrupciones, pacífica, pública, como propietario	Sí	5 años	15/12/2008	No	DISAFILPA	Sí ****	Sí	Sí	Sí	Sí
Procedimiento de formalización y titulación de tierras eriazas habilitadas e incorporadas a la actividad agropecuaria al 31 de diciembre del 2004	DL N° 1089	26/06/2008	Solicitud	Sí	Tierras eriazas	No	Posesión directa, continua, pacífica y pública, habilitación e incorporación a la actividad agropecuaria	No **	No	31/12/2004	No	DISAFILPA	Sí ****	Sí	Sí *	Sí *	Sí *
Procedimientos especiales para el saneamiento físico legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada	Ley N° 30230	12/07/2014	Solicitud	Sí	Predios para desarrollo de proyectos de inversión pública y privada	No	Proyecto de inversión, independientemente del uso actual o futuro que se les dé a los predios	No	No	No	No	SBN (tierras del Estado) COFOPRI (tierras privadas)	No	Sí	Sí	Sí	Sí

* Área eriza con recursos forestales.

** Pero sí la habilitación agropecuaria.

*** Excluye tierras forestales y aquellas con CUM forestal, los bosques primarios y secundarios y los BPP.

**** Áreas de aptitud forestal y de protección.

CT por CUM Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor.

OP - Ordenamiento del predio.



2

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA Y COYUNTURA EN RELACIÓN CON LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS AGROPECUARIAS EN LA AMAZONÍA



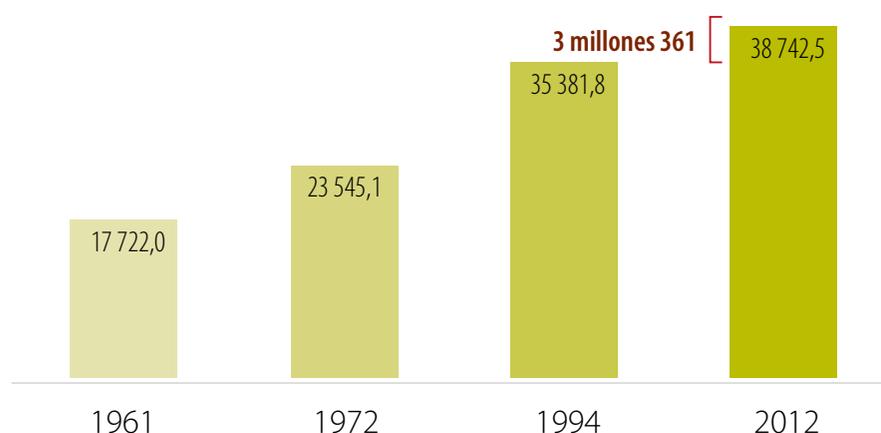
2. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA Y COYUNTURA EN RELACIÓN CON LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS AGROPECUARIAS EN LA AMAZONÍA

2.1 La superficie agropecuaria de la selva

a) En la selva y ceja de selva en general

De conformidad con el IV Censo Nacional Agropecuario (IV CENAGRO), realizado en 2012, la superficie agropecuaria del Perú es de 38 742 465 hectáreas (aproximadamente el 30,1% del territorio nacional). Ello representa un incremento de 3 361 000 hectáreas con relación al III CENAGRO (1994). Además, según el IV CENAGRO el número de trabajadores del sector agropecuario es de 180 578 trabajadores permanentes y 13 867 390 trabajadores eventuales. Sin embargo, los hogares de los productores agropecuarios albergan al 25,4% de la población nacional. Es decir, 7 646 887 de personas son miembros del hogar de un productor agropecuario.

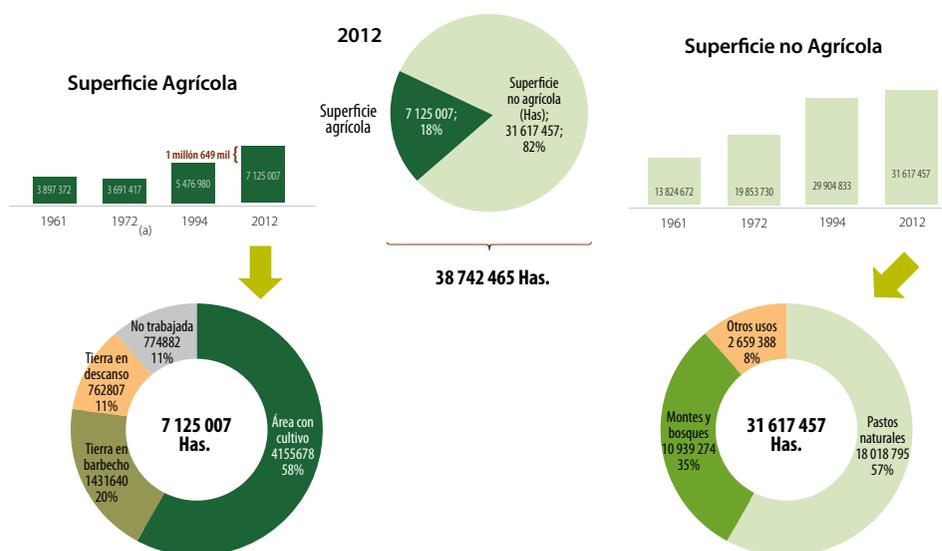
Gráfico 2. Superficie agropecuaria en los cuatro censos nacionales agropecuarios en miles de hectáreas



Fuente: IV CENAGRO.

Sin embargo, solo el 18% de la superficie agropecuaria tiene uso agrícola (7 125 007 ha); el otro 82% es considerado de uso no agrícola (31 617 457 ha), y está compuesto principalmente por pastos naturales (18 018 795 ha, 57%) y bosques y montes (10 939 274 ha, 35%). Según el IV CENAGRO existen aproximadamente 11 millones de hectáreas de “superficie agropecuaria” con cobertura forestal que actualmente no tienen un uso agrícola, y por lo tanto están potencialmente amenazadas de ser deforestadas. La superficie agropecuaria de la selva es de 12 032 040 hectáreas, pero solo 2 142 222 son de uso agrícola, mientras los restantes 9 889 818 son de usos no agrícolas.

Gráfico 3. Superficie agrícola y no agrícola en los cuatro Censos Nacionales Agropecuarios, en miles de hectáreas



(a): No incluye tierras agrícolas no trabajadas.
 Tierras en barbecho - Superficie agrícola sin cultivo al momento de la entrevista, que se encuentra en preparación para ser sembrada.
 Tierra en descanso - Tierras agrícolas con más de un año en descanso para recuperar fertilidad.
 Tierras agrícolas no trabajadas - Son las tierras que alguna vez han tenido uso agrícola y que no serán sembradas.
 Otros usos - Son tierras no utilizadas para producción agropecuaria (caminos, eriazas, roquedales etc.).
 Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) - IV Censo Nacional Agropecuario 2012.

Fuente: IV CENAGRO

Tabla 5. Superficie agrícola y no agrícola por región natural, 2012

Región Natural	Superficie (Hectárea)		
	Total	Agrícola	No Agrícola
Total	38 742 465	7 125 008	31 617 457
Costa	4 441 154	1 686 778	2 754 376
Sierra	22 269 271	3 296 008	18 973 263
Selva	12 032 040	2 142 222	9 889 818

Fuente: IV CENAGRO.

El cultivo con mayor superficie a nivel nacional es el cultivo del café: pasó de 203 000 hectáreas en 1994 a 425 400 hectáreas en 2012. Es decir, aumentó en 222 400 hectáreas, se duplicó hasta cubrir el 10% de la superficie agrícola con cultivo en el Perú. El café ha superado la superficie nacional de cultivo de papa, que al año 2012 alcanzó 367 700 hectáreas, y la del maíz amarillo duro, con solo 261 600 hectáreas. Otro cultivo que ha tenido un crecimiento exponencial ha sido el cacao, que pasó de solo 48 800 hectáreas en 1994 a 144 400 hectáreas en 2012, es decir, aumentó en 95 500 hectáreas, triplicando su superficie cultivada. La mayoría de estos cultivos de café y cacao, que son cultivos permanentes, se encuentran en selva alta y ceja de selva, por lo que es posible que estén asociados a cambios de uso de suelos con cobertura forestal.

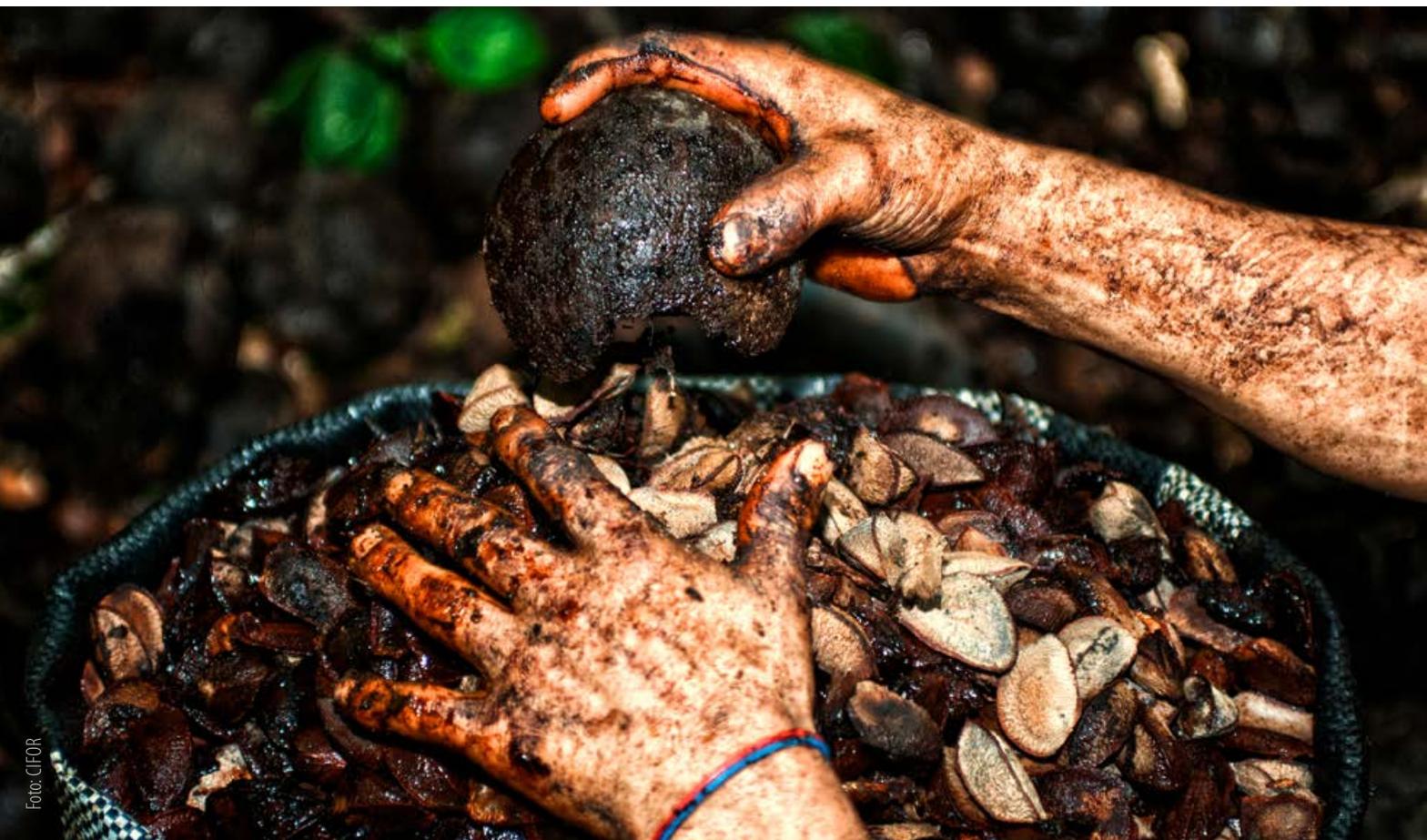
El IV CENAGRO registró un total de 2 260 973 unidades agropecuarias, 496 000 más que en 1994. El 20,3% de esas unidades agropecuarias se encuentran en la selva, es decir, unas 458 900 unidades. El departamento amazónico con mayor cantidad de unidades agropecuarias, según el IV CENAGRO, fue San Martín, con 91 000, seguido por Amazonas con 70 000 y Loreto con 68 000 unidades agropecuarias. Ucayali y Madre de Dios tendrían apenas 26 000 y 7 000 unidades agropecuarias respectivamente. La mayor cantidad de las unidades agropecuarias son de menos de 5 hectáreas. Según el IV CENAGRO, en 2012 había 1 811 000 unidades agropecuarias iguales o menores de 5 hectáreas, es decir, el 81,8% del total de unidades agropecuarias. De estas unidades agropecuarias iguales o menores de 5 hectáreas solo 284 000 se ubicaban en la selva, pero dicha cifra representa un incremento de 148 800 unidades agropecuarias con relación a las estimadas en 1994, es decir, se duplicaron. La selva fue la región en la que porcentualmente hubo un mayor incremento de unidades agropecuarias 110%. La superficie agrícola promedio (ha) por unidad agropecuaria - UA según el IV CENAGRO fue de 3,3 hectáreas por UA. Específicamente en la Amazonía, los promedios fueron 3,3 ha/UA en la yunga fluvial, 4,8 ha/UA en la selva alta y 6,4 ha/UA en la selva baja. Es decir, mientras nos acercamos al llano amazónico, la superficie promedio de las unidades agropecuarias se incrementa. Algo similar ocurre en la relación de la sierra con la costa. Adicionalmente, la cantidad de unidades agropecuarias de hasta 5 hectáreas en la selva se ha incrementado en mayor proporción que las unidades entre 5,1 y 50 hectáreas entre 1994 y 2012. Durante ese mismo lapso, las unidades de 50,1 a más hectáreas en la selva han disminuido en casi mil unidades.



Foto: Jesse The Traveler

Los productores agropecuarios son principalmente (99,4%) personas naturales. En la selva, 456 750 productores son personas naturales y solo 2 132 productores son personas jurídicas. Solo el 3,5% de los productores de la selva usan de tractor en actividades agrícolas. Ello contrasta con el promedio nacional, que es de 22,7%, y en la costa, donde llega al 52%. Solo el 5,6% de las unidades agropecuarias que cuentan con infraestructura de riego se encuentran en la selva. La cantidad de productores que se abastecen de la red pública de energía eléctrica se ha incrementado en casi seis veces desde 1994. El IV CENAGRO registró 23 547 productores que se abastecen de la red pública, pero solo el 1% de los productores agropecuarios utiliza energía eléctrica para realizar sus actividades, y solo el 16% de esos productores se encuentra en la selva: el restante 84% se distribuye por igual entre la costa y la sierra. Únicamente el 37% de productores de la selva utiliza abono orgánico (muy por debajo del promedio nacional: 62%), y solo el 4,4% los utiliza en cantidad suficiente. Por otro lado, el uso de fertilizantes químicos en la selva se incrementó en 2,8 veces entre 1994 y 2012. No obstante, en la selva se utilizan en menor porcentaje insecticidas químicos, no químicos o biológicos y fungicidas que en la sierra y la costa, pero en la selva se utilizan porcentualmente más herbicidas que en la sierra.

En lo que respecta a la actividad pecuaria en la selva, en 2012 se registraron 768 800 cabezas de ganado vacuno, lo que representa el 14,9% de la población de ganado vacuno en el país. En la selva las razas predominantes son criollos, con 41,9%, y Browns Swiss, con 20,5%, seguidos de cerca por la raza cebú. En cuanto a la población de ganado porcino, en la selva existen 235 500 cabezas de ganado porcino, lo que representa aproximadamente el 10% del total nacional. Por otro lado, en la selva solo existe un 0,7% del ganado ovino existente en todo el país. Finalmente, en lo que corresponde a aves de corral, en la selva existen unos 10 742 824 de aves, lo que representa el 8,8% del total nacional, pero en su mayoría (6 265 359) se encuentran bajo crianza familiar.



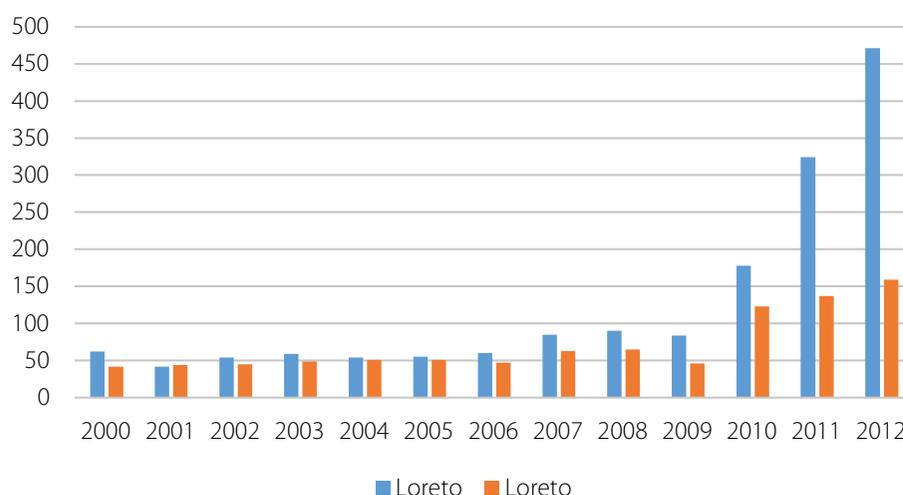
b) En Loreto en particular

Según Santos & Barclay (2002), la presencia del Perú en Loreto puede describirse en tres etapas bien definidas. Entre 1851 y 1914 se impulsó la colonización de Loreto, pues el boom cauchero puso en valor sus recursos naturales. La economía cauchera tuvo una importante capacidad integradora: generó un amplio mercado fluvial y cambios demográficos sustanciales, se consolidó la soberanía estatal en Alto Amazonas y se logró su inserción nacional. En una segunda fase, entre 1915 y 1962 se busca una nueva identidad económica por apremio de las élites loretananas que demandaban alternativas económicas y posturas geopolíticas frente a una expansión colombiana y ecuatoriana: luego de la Guerra con el Ecuador (1941), el Estado buscó su modernización y reorientación hacia el Pacífico. Después, entre 1963 y 1990, se buscó domesticar esta nueva frontera, se logró cerrar el modelo de economía de frontera y se inauguró otro abiertamente regional, incluido en un mercado y dinámicas nacionales. La nueva realidad condicionó la amplia movilización social que dominó la etapa, cuyas consecuencias fueron la incorporación definitiva de la región a la vida nacional.

De acuerdo con el IV CENAGRO, en 2012, en Loreto había 3 250 238,16 hectáreas de superficie agropecuaria, eso es, un 8,4% de la superficie agropecuaria del país. De acuerdo con la misma fuente, la mayor parte de la superficie agropecuaria de Loreto son bosques y montes, con 2 812 267,30 hectáreas (86,5%); otras 247 551,74 hectáreas tienen uso agrícola (7,6%), mientras que 173 081,74 hectáreas son pastos naturales (5,3%) y solo 17 337,38 hectáreas tienen otros usos (0,5%). El IV CENAGRO también señala que en Loreto existen 67 219 unidades agropecuarias, que representan el 3% de las unidades agropecuarias del país. El 67% de dichas unidades agropecuarias tienen un tamaño menor a 5 hectáreas, el 31% tienen un tamaño entre 5,1 y 50 hectáreas, y solo el 2% tienen un tamaño mayor de 50 hectáreas. El 99,35% de las 247 551,74 hectáreas de uso agrícola de Loreto se encuentra en manos de personas naturales.

A diferencia que en el resto de la Amazonía, en la región Loreto las superficies cultivadas de café y cacao aún son pequeñas, 471 hectáreas en el caso del cacao, que representa el 0,5% de la superficie cultivada de cacao en el país, y 159 hectáreas de café, que solo representa el 0,04% de la superficie cultivada con café en el país. Sin embargo, ambos cultivos han mostrado un importante crecimiento sostenido entre 2010 y 2012, en solo tres años la superficie cultivada de cacao se ha quintuplicado y la del café triplicado.

Gráfico 4. Superficie cosechada de café (hectáreas), superficie cosechada de cacao (hectáreas) en Loreto



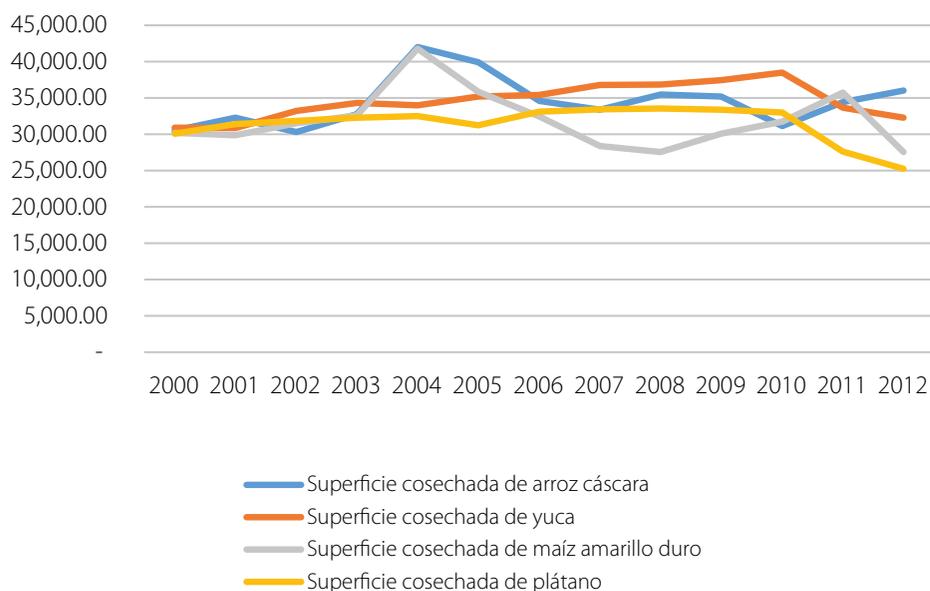
Elaboración propia. Datos del SIRTOD.



Foto: CIFOR

En Loreto, los cultivos con mayor superficie cultivada son el arroz cáscara (36 023 ha), la yuca (32 284 ha), el maíz amarillo duro (27 572 ha) y el plátano (25 256 ha). Sin embargo, estos cuatro cultivos no han mostrado incrementos significativos de su superficie cultivada en la última década. El cultivo que sí ha tenido un incremento similar al café y al cacao en la región Loreto es el de palma aceitera, que se ha incrementado en seis veces entre 2010 y 2012.

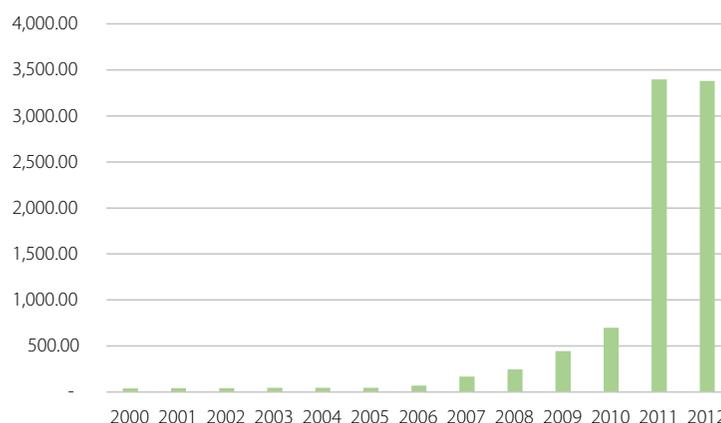
Gráfico 5. Evolución de la superficie cosechada (hectáreas) de los cuatros principales cultivos en Loreto



Elaboración propia. Datos del SIRTOD.

Además, presenta un mayor incremento en superficie dispuesta del cultivo de palma aceitera en el periodo 2008-2012 (729%) con un incremento medio anual de 115% (periodo 2006-2013), superior a los que presentan los departamentos de Ucayali (10%), San Martín (-1%) y Huánuco (Contraloría 2015). Solo en el distrito de Yurimaguas, en el periodo del año 2009 al 2010 se cultivaron aproximadamente 1 470 hectáreas de palma aceitera, y de 2010 a 2011 se sumaron otras 2 500 hectáreas más, significando un incremento de 70% de 2009 a 2011.

Gráfico 6. Superficie cosechada de palma aceitera en Loreto (hectáreas)



Elaboración propia. Datos del SIRTOD.

En Loreto, el IV CENAGRO registró 67 585 productores agropecuarios, apenas el 3% del total nacional. Casi la totalidad de esos productores agropecuarios son personas naturales: 66 998. El resto son 497 comunidades nativas, 65 comunidades campesinas, y 25 otras formas de personería jurídica. Sin embargo, esas 497 comunidades nativas tienen el 79% de la superficie agropecuaria de Loreto (2 580 652,58 ha), mientras que las 66 998 personas naturales poseen el 16% de la superficie agropecuaria de Loreto (524 525,69 ha). Otra característica del productor agropecuario loreetano es su muy baja asociatividad. Solo ocho productores de Loreto señalaron pertenecer a una comisión de regantes, la segunda cantidad más baja en el país, y únicamente 2 506 productores dijeron formar parte de una asociación, comité o cooperativa, la tercera cantidad más baja del Perú.

Solo 1 739 productores de Loreto señalaron haber recibido capacitación técnica y únicamente 1 291 accedieron a un crédito o préstamo, que utilizaron principalmente para la adquisición de insumos para la producción y para la comercialización de sus productos. El 85% de los productores loretanos tienen un grado de instrucción de secundaria incompleta o menos. Además, Loreto es el departamento con el menor porcentaje de productores agropecuarios de sexo femenino, apenas el 12%, cuando el promedio nacional es de 31%. En ese mismo sentido, en Loreto solo el 10% de la superficie agropecuaria está en manos de mujeres, mientras que el promedio nacional es de 21%. Según el IV CENAGRO en Loreto la actividad agropecuaria genera 1 887 trabajos permanentes y 63 444 trabajos temporales. Solo 264 unidades agropecuarias señalaron que hacían uso de la energía eléctrica para sus actividades; de ellas, solo 85 están conectadas a la red pública. Esa cantidad representa solo el 0,4% de las unidades agropecuarias que usan energía eléctrica de la red pública del país. Asimismo, únicamente 214 productores de Loreto declararon usar tractores en sus actividades agropecuarias.

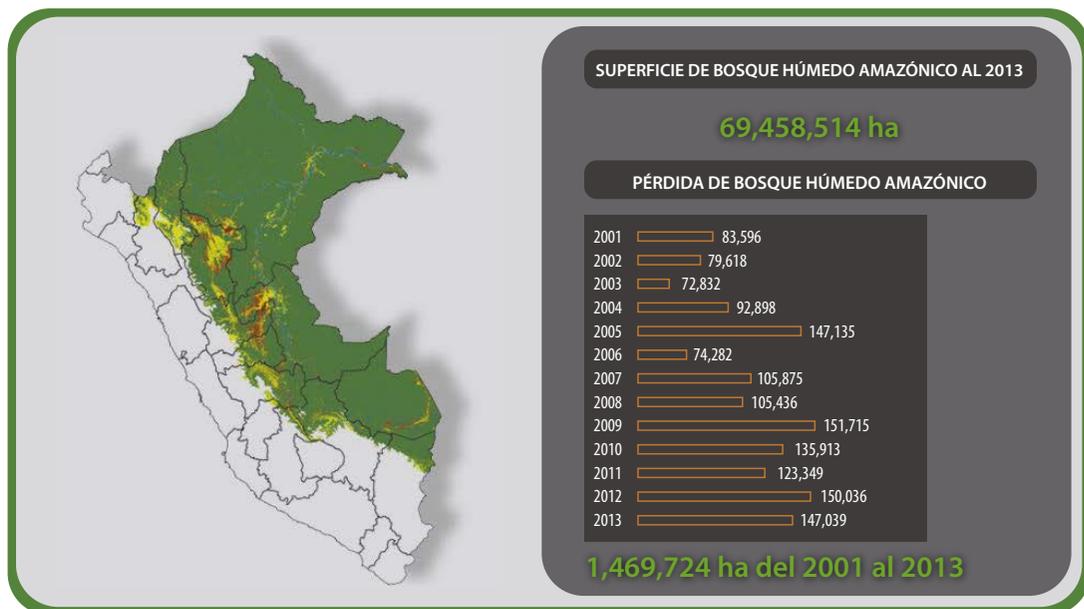
2.2 La deforestación de los bosques del Perú

a) En la Amazonía en general

Si bien es cierto que se ha ganado mucha tierra agrícola, sobre todo mediante las grandes irrigaciones en la costa y la ampliación de la agricultura en la selva y ceja de selva, se necesita hacer un balance con las tierras que se han perdido por salinización, erosión o deforestación, así como los costos no solo económicos, sino también sociales y ambientales de la ampliación de la frontera agrícola. Se estimaba que por la deforestación se habían destruido 7,2 millones de hectáreas de bosques naturales hasta el año 2000 en la Amazonía (CEPES 2010).

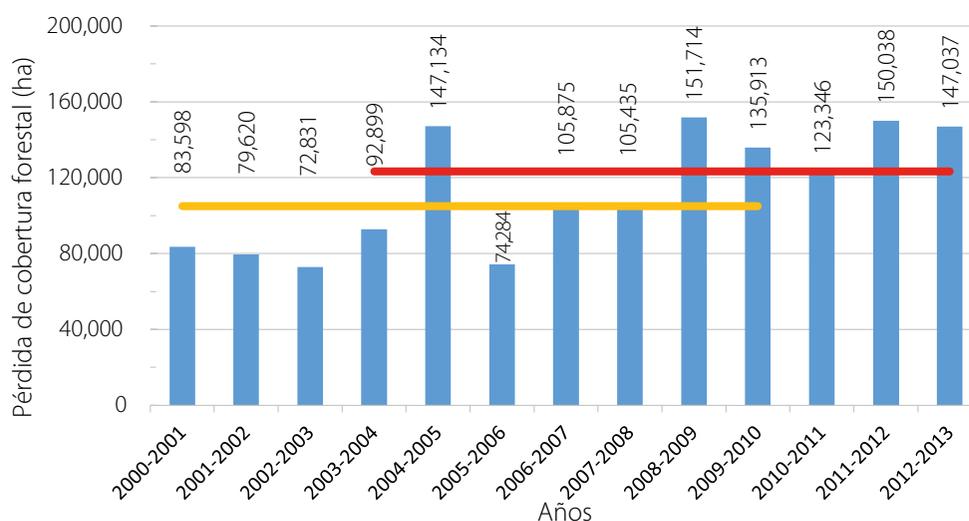
Existen diferentes fuentes sobre la extensión del bosque peruano. Según la versión preliminar de la ENBCC (MINAM *et al.* 2015), los bosques en el Perú constituyen el ecosistema de mayor superficie con 73 280 424 hectáreas y representan el 57,3% del territorio nacional (53,9% bosques húmedos amazónicos, 3,2% bosques secos de la costa y 0,2% bosques húmedos relictos andinos). En el mismo documento, pero con información del INEI, se señala que la superficie de bosques, de 73 633 228 hectáreas, se clasifica de manera general en bosques húmedos amazónicos (69 314 485 ha), bosques secos de la costa (4 107 118 ha) y bosques húmedos relictos andinos (211 625 ha).

Gráfico 7. Deforestación en la Amazonía, periodo 2001-2013



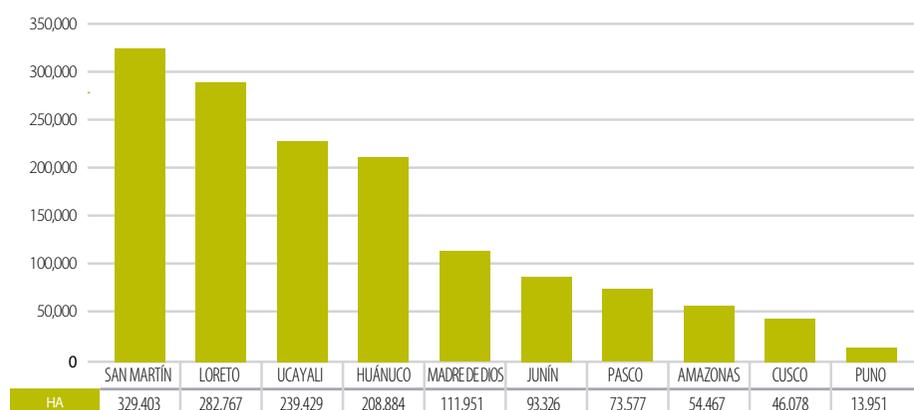
Fuente: Geobosques (Geoservidor del MINAM).

La tendencia a la deforestación en el Perú es creciente, particularmente del bosque húmedo amazónico. Según la versión preliminar de la Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático (MINAM *et al.* 2015), el año 2013 se deforestaron 150 289 hectáreas de bosque húmedo amazónico, 66 294 hectáreas más que en el año 2001, lo que representa un incremento de 79%. La deforestación en la Amazonía peruana para el periodo 2001-2013 se ha incrementado: durante ese periodo se perdió 1 469 723 hectáreas de bosque amazónico, a un promedio de 113 056 ha/año (MINAM *et al.* 2015). Sin embargo, en los últimos cinco años se han superado las 120 000 hectáreas anuales.

Gráfico 8. Pérdida de cobertura forestal (ha) por año para la Amazonía

Fuente Programa Bosques 2015a.

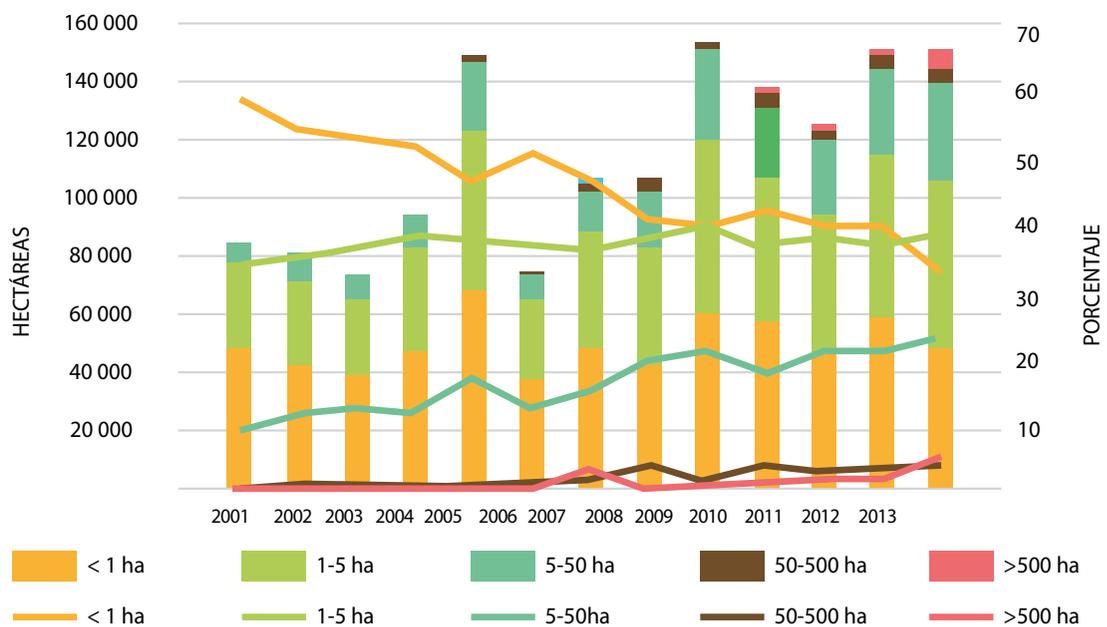
A escala departamental, la deforestación en el periodo 2001-2013 se concentra principalmente en los departamentos de San Martín, Loreto, Ucayali, Huánuco y Madre de Dios, los cuales acumulan el 79% de la deforestación, con 1 172 434 hectáreas (MINAM *et al.* 2015). No obstante, en el 2012-2013 la deforestación se incrementó, en particular en el departamento de Ucayali, como consecuencia de la aparición de plantaciones de palma aceitera. Por el contrario, en otros departamentos, como San Martín, la deforestación ha venido en declive desde 2009.

Gráfico 9. Deforestación en la Amazonía por departamentos años 2001-2013Fuente: MINAM *et al.* 2015.

Las unidades de bosque deforestadas anualmente son principalmente pequeñas. Información reciente (MINAM *et al.* 2015, Galarreta 2015) muestra que la deforestación en unidades de menos de 1 hectárea representaba el 58% de la deforestación de 2001, pero en 2013 solo representaba el 32%, ello sin que haya ocurrido una variación en la cantidad de hectáreas, de aproximadamente 50 000 hectáreas anuales. Es decir, esta variación porcentual se debe al incremento de la deforestación total y no a una reducción de la deforestación en unidades de menos de 1 hectárea.

Por su parte, las unidades de deforestación de 1 a 5 hectáreas, a pesar de haberse incrementado de unas 30 000 hectáreas en 2001 a casi 60 000 hectáreas en 2013, prácticamente no han variado porcentualmente y se mantienen como responsables de 40% de la deforestación anual. Este efecto también se debe al incremento total de la deforestación. Por su parte, las unidades de 5% a 50%, que en 2001 representaban el 9% de la deforestación, han llegado a ser el 22% de la deforestación en 2013, a pesar de pasar aproximadamente unas 6 000 hectáreas en 2001 a unas 31 000 hectáreas en 2013. Asimismo, dicha información muestra que las unidades de deforestación de más de 50 hectáreas han hecho su aparición a partir de 2005 y las de más de 500 hectáreas a partir de 2007.

Gráfico 10. Evolución del tamaño de la pérdida de bosque, periodo 2001-2013



Fuente: MINAM *et al.* 2015.

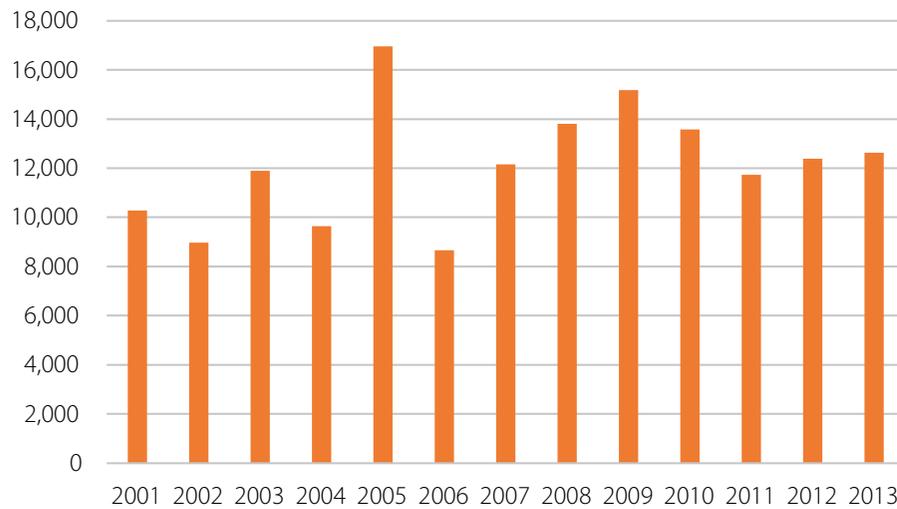
La mayor parte de la deforestación ocurre donde no existe una asignación de derechos sobre los bosques (Programa Bosques 2015a). El 46% (675 280 ha) de la deforestación del periodo 2001-2013 ocurrió en tierras con bosques sin derechos forestales asignados, y otro 12% (180 952 ha) ocurrió en bosques de producción permanente sin concesiones otorgadas. Es decir, el 58% de la deforestación ocurrió en bosques sin un titular de su aprovechamiento o protección. Por otro lado, también destaca que en las comunidades nativas y los predios agrícolas ocurriera el 16% y 11% respectivamente.

Tabla 6. Deforestación asociada al uso y tenencia de derechos sobre los bosques, periodo 2001-2013.

Categoría de uso y tipo de tenencia		Bosques remanentes		Pérdida total 2001-2013		Aporte a la deforestación
		2000	2013	ha	%	
Predios Privados y Comunales	Predios	779,424	623,031	157,854	10.70	11%
	Comunidades Campesinas	752,331	734,497	17,923	1.21	1%
	Comunidades Nativas	117,888,288	11,547,403	241,908	16.39	16%
Producción	Concesiones madereras	7296,774	7,180,421	120,553	8.17	8%
	Bosques de producción permanente (no concesionados)	9,070,109	8,886,907	180,952	12.26	12%
	Concesiones no maderables	861,449	852,959	8,704	0.59	1%
	Concesiones reforestación	130,203	124,012	6,259	0.42	0%
Conservación	Áreas naturales protegidas (ANP, ACR, ACP)	18,293,266	18,242,632	50,078	3.39	3%
	Concesiones de conservación y ecoturismo	867,122	852,547	15,111	1.02	1%
Tratamiento Especial	Reservas territoriales	1,686,946	1,687,943	938	0.06	0%
Áreas de bosque sin derechos forestales asignados (humedales, no categorizados)		19,256,297	18,852,134	675,280	45.76	46%
TOTAL BOSQUES TROPICALES DEL PERÚ		70,784,209	69,314,485	1,475,558	100%	100%

Fuente: MINAM *et al.* 2015.

Según el Programa Bosques, la deforestación en predios rurales entre 2001 y 2013 ha acumulado un total de 157 854 hectáreas, lo que representa el 11% de toda la deforestación del periodo. Sin embargo, ello corresponde al 12,57% de área total de los predios rurales (1 255 902 hectáreas). Los predios rurales acumulan una deforestación de 625 992 hectáreas, lo que representa el 8,78% de la deforestación total de bosques húmedos amazónicos en el Perú. No obstante, el 50% de toda la superficie de la categoría predio rural es el tipo de categoría que ha perdido mayor porcentaje de su bosque durante dicho periodo. Sin embargo, en tanto cantidad de hectáreas deforestadas para el periodo lo coloca en cuarto lugar detrás de la áreas no categorizadas, las comunidades nativas, y el bosque de producción permanente no otorgado en concesión (en reserva). Durante el periodo 2001-2013, los predios rurales han tenido una tasa de deforestación anual de 12 143 hectáreas (Programa de Bosques 2015b).

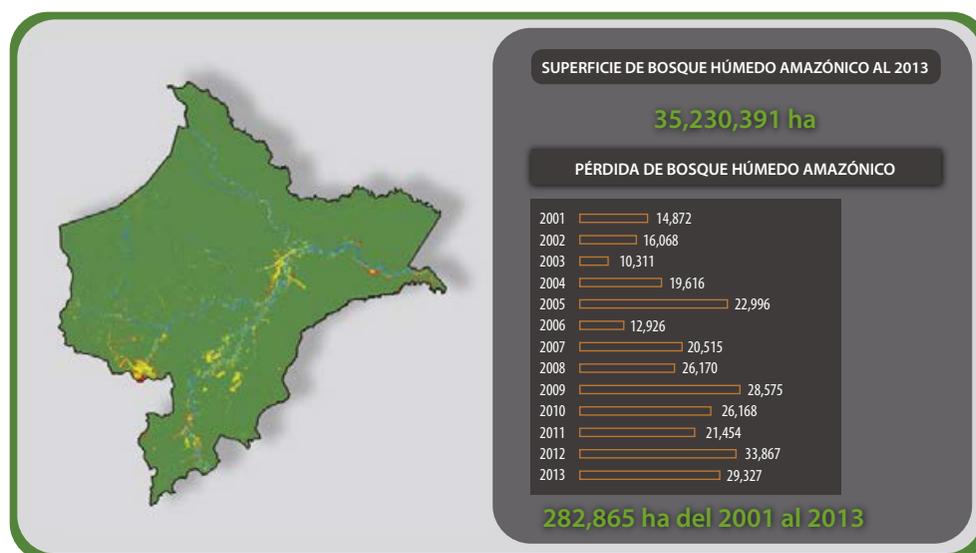
Gráfico 11. Deforestación en predios rurales peruanos, periodo 2001-2013

Elaboración propia. Datos: Programa Bosques 2015b.

b) En Loreto en particular

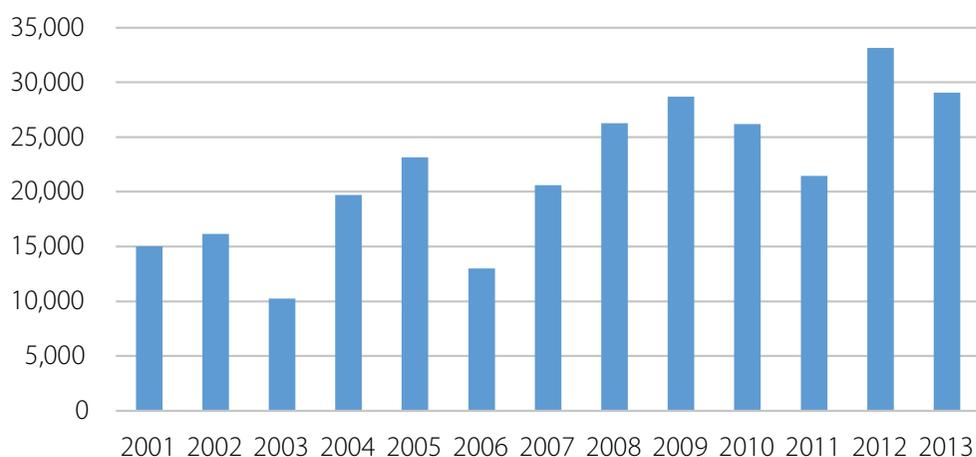
El Programa Bosques (2015b) señala que en 2013 el 50,84% del bosque húmedo amazónico —es decir, 35 259 935 hectáreas— se encontraba en Loreto. El documento base para la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático (Programa Bosques 2015a) identificó quince frentes de deforestación en la Amazonía, de los cuales al menos cinco estaban en la región Loreto: Tarapoto-Yurimaguas, Iquitos-Bajo Amazonas, Contamana, Corrientes-Tigre y Requena. Sin embargo, la versión preliminar de la Estrategia de Bosques y Cambio Climático (MINAM *et al.* 2015) solo señala doce frentes de deforestación en el país, y en Loreto solo menciona cuatro (Yurimaguas, Iquitos, Ramón Castilla y Pisqui-Contamana). Este documento, adicionalmente, ha identificado quince focos de deforestación, de los cuales tres están en Loreto. Uno de los focos identificados corresponde a la expansión a gran escala del cultivo de cacao fuera de la localidad de Tamshiyacu. El análisis de áreas individuales señala la deforestación de 1 500 hectáreas en parches mayores a 50 hectáreas dentro del foco. Pero también se han identificado dos focos de deforestación por el establecimiento de cultivos de autoconsumo y mercado local, los cuales muestran un incremento significativo de la deforestación durante los años 2012 y 2013, por ejemplo, en el distrito de Vargas Guerra (Loreto). En ese periodo se deforestaron 626 hectáreas.



Gráfico 12. Deforestación en Loreto, periodo 2001-2013

Fuente: Geobosques (Geoservidor del MINAM).

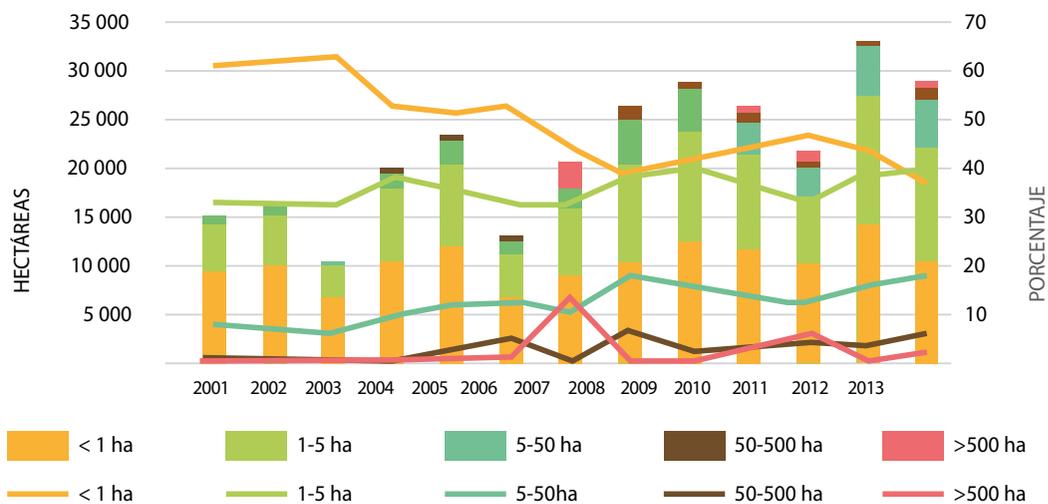
Según el Programa Bosques (2015b), la deforestación acumulada de bosque húmedo amazónico en el Perú al año 2000 era de 5 656 910,13 hectáreas. Loreto era el segundo departamento con deforestación acumulada hasta ese año, con 917 663,4 hectáreas, es decir, el 16% de la deforestación acumulada hasta 2000. Entre 2001 y 2013 se deforestaron otros 1 475 558 hectáreas de bosque húmedo amazónico en el Perú adicionales. El 19% de esa deforestación (282 767 hectáreas) se dio en la región Loreto, manteniéndola como la segunda con mayor deforestación acumulada. Según el reporte de Contraloría (2015), el departamento de Loreto también tiene la segunda más alta tasa de deforestación, con 30 206 ha/año de bosque que se pierden en dicho departamento por año, sin embargo, el Programa Bosques (2015b) señala que entre 2001 y 2013 la tasa anual de deforestación en Loreto fue de 21 741 hectáreas por año; sin embargo, en los últimos cinco años —es decir, entre 2009 y 2013— la tasa anual de deforestación ha sido de 27 718 hectáreas deforestadas por año en la región Loreto.

Gráfico 13. Deforestación en la región Loreto, periodo 2001-2013

Elaboración propia. Datos Programa Bosques 2015b.

De acuerdo con la versión preliminar de la ENBCC, entre 2001 y 2013 las unidades de pérdida de bosque de 5 a 50 hectáreas se ha quintuplicado: pasó de menos de 1 000 hectáreas el año 2001 a aproximadamente 5 000 hectáreas en 2013. Sin embargo, debido al aumento de la deforestación total, solo ha pasado de aproximadamente del 7% en 2001, a casi el 20% en 2013. Las pequeñas unidades de pérdida de bosque menores a 1 hectárea en promedio se han mantenido alrededor de las 10 000 hectáreas anuales, pero debido también al aumento de la deforestación total ha pasado de significar el 60% de la deforestación en 2001, a menos del 40% de la deforestación de 2013. Por su parte las unidades entre 1 y 5 hectáreas se han duplicado entre 2001 y 2013, mientras que las unidades mayores de 50 hectáreas aún son poco significativas.

Gráfico 14. Tamaño de las unidades de pérdida de bosque, Loreto periodo 2001-2013



Fuente: MINAM *et al.* 2015.

El portal Geobosques señala que, a 2013, en la región Loreto existían 72 584 hectáreas de bosque dentro de predios rurales, lo que representa apenas el 0,2% de la cobertura forestal de la región. Este portal también señala que en 2013 solamente se deforestaron 447,84 hectáreas dentro de predios rurales en la región Loreto, lo que apenas representa 1,5% de la deforestación total de la región. La mayor deforestación en la región Loreto ocurrió en los bosque que se encuentran dentro de las áreas no categorizadas, allí en el año 2013 se deforestaron 12 427 hectáreas, lo que representa el 42,4% de la deforestación regional. El 20,5% de la deforestación de 2013 (6 005 ha) en Loreto se habría dado en bosques dentro de comunidades nativas, y un 18% habría ocurrido en las áreas categorizadas como bosque de producción permanente (con o sin concesiones), sumando un total de 5 286 hectáreas.

También se debe considerar la deforestación directa causada por ciudades y establecimientos humanos, extendidos gracias a la construcción de carreteras. Para el caso de Loreto, es importante analizar el efecto de la expansión urbana de sus principales ciudades. Por ejemplo, la municipalidad de Maynas, a través de una ordenanza municipal, habría declarado como área de expansión urbana hasta 17 kilómetros de la ciudad por la carretera Iquitos-Nauta. Esta situación no solo intensifica las amenazas de deforestación de los bosques comprendidos dentro de esos 17 kilómetros, sino que también acrecienta los conflictos sobre competencias y normas aplicables para formalizar y titular esas zonas, pues para algunos todavía son áreas rurales por carecer de la habilitación urbana, mientras que para otros ya son áreas urbanas por encontrarse dentro de la zona de expansión.

2.3 La concentración de la propiedad agropecuaria

Un efecto importante de este proceso de la liberalización de los mercados de tierras y la promoción de la inversión privada en el país es la concentración de la tierra. Se inició a principios de la década de 1990 (Barboza 2013) y luego fue reimpulsado por los decretos legislativos para la implementación del TLC con Estados Unidos (Burneo 2011). A partir de entonces emerge en un nuevo actor: la gran propiedad industrial. Este nuevo actor cuenta con el apoyo del Estado, que le facilita el acceso a la tierra agraria no solo mejorando las condiciones para la agricultura de exportación sino también inhibiéndose de dar viabilidad a la pequeña agricultura (Burneo 2011). Para Endo (2010), si bien este proceso de concentración refleja las políticas de liberalización del mercado de tierras que se vienen implantando desde la década de 1990, la adquisición de grandes extensiones de tierra por las empresas se mantiene en niveles todavía reducidos (9% del total de la superficie cultivable y un tamaño promedio de parcela de 5300 ha).

Se debe tener en cuenta que la concentración de la tierra es un fenómeno mundial que genera la preocupación de organizaciones como la FAO, y esta no es la primera vez que en el Perú que existe concentración de la tierra. En la primera mitad del siglo XX se consolidaron haciendas que representaban, según el I Censo Nacional Agropecuario de 1961, el 0,3% de las unidades agropecuarias, pero ocupaban casi 70% de la superficie agropecuaria nacional (Burneo 2011), y según los datos del III CENAGRO de 1994, el 15% de las unidades agropecuarias concentraban el 50% de la superficie agrícola. La concentración de tierras es temida, porque se considera (Endo 2010) que la gran empresa agroindustrial promueve el monocultivo y con ello el deterioro de los suelos, es un modelo de producción que no se ha demostrado sea más eficiente que la pequeña o mediana agricultura, y sobre todo, genera una concentración de poder que no resulta saludable para la gobernanza del territorio.

Los inversionistas adquieren propiedades por diversas vías: adjudicaciones de tierras eriazas, compra de acciones en empresas azucareras, compra de grandes parcelas en las subastas públicas de proyectos de irrigación, entre otras modalidades (Barboza 2013), hasta acumular incluso miles de hectáreas. De esta manera, la gran propiedad agroindustrial se ha desarrollado principalmente en la costa norte y centro-sur del Perú, además de palma aceitera para agrocombustibles en la selva. Según Eguren & Pastor (2009), alrededor de un cuarto de millón de hectáreas se encuentran en manos de 34 grandes propietarios.

Por otro lado, Endo (2010) considera que esta concentración de tierras se ha producido mediante mecanismos que no han supuesto el despojo o expropiación de derechos de poblaciones campesinas o indígenas. Este proceso de concentración se habría producido más bien en la costa mediante la privatización de las ex cooperativas azucareras creadas durante la reforma agraria que se encontraban quebradas y mediante la compra de nuevos stocks de tierras producidas por los grandes proyectos de irrigación, mientras que en la selva el mecanismo ha sido la adquisición de tierras para proyectos de biocombustibles, aunque en la práctica los productos se hayan orientado principalmente a la industria alimentaria.

La concentración de la tierra para cultivos con potencial para producir agrobiocombustibles se ha incrementado en la última década en el Perú, particularmente en la Amazonía. Ello se debe al incremento de los precios del petróleo de la década pasada, que disparó la demanda de otras fuentes de combustible, como es el caso de los agrobiocombustibles; la idea de que el territorio nacional cuenta con un alto potencial para la siembra de caña de azúcar, canola y palma aceitera, materias primas de los biocombustibles, y las medidas dadas por el Estado peruano para incentivar la producción de insumos para biocombustibles.

En la selva resaltan las 20 000 hectáreas de plantaciones de palma aceitera en manos del Grupo Romero; 8 000 hectáreas de palmas en la frontera de Loreto con San Martín, mientras que otra de sus

empresas posee 12 000 hectáreas más en Tocache (CEPES 2010). Adicionalmente, existirían cuatro proyectos del Grupo Romero por 34 000 hectáreas adicionales para palma aceitera: Manití, Santa Cecilia, Tierra Blanca y Santa Catalina (EIA 2015). Sin embargo, Dammert (2014) ha destacado el ingreso de un nuevo tipo de actor: el gran capital internacional (un grupo económico vinculado con plantaciones de palma aceitera en Malasia), sin representantes visibles, con permisos ambientales pendientes de ser revelados y en aparente alianza directa con gobiernos subnacionales. Este esquema supone varias características que provocan alarma: grandes concentraciones de tierra, deforestación de bosques, capital extranjero para operaciones destinadas presumiblemente a la exportación, escasa transparencia y una articulación cuestionable con gobiernos descentralizados. Según Endo (2010), ya se ha realizado la compra de terrenos al Estado para biocombustibles por una superficie de 34 975 hectáreas.

Según EIA (2015), estos poderosos e influyentes grupos han adquirido ya decenas de miles de hectáreas de bosques naturales —principalmente primarios— de la Amazonía peruana, con la finalidad de expandir sus plantaciones de palma aceitera. Uno de ellos sería el Grupo Melka, una red de empresas creadas en el Perú y vinculada con la deforestación masiva y negocios corruptos de tierras en Malasia, que ya estaría operando 7 000 hectáreas de bosque amazónico. En paralelo, este grupo ha adquirido más de 450 unidades de propiedad privada categorizadas como “predios rústicos” en la Amazonía peruana (mayormente bosques) y ha solicitado al Gobierno peruano la adjudicación de al menos 96 192 hectáreas adicionales de tierras públicas en Loreto y Ucayali.



2.4 La palma aceitera en la Amazonía

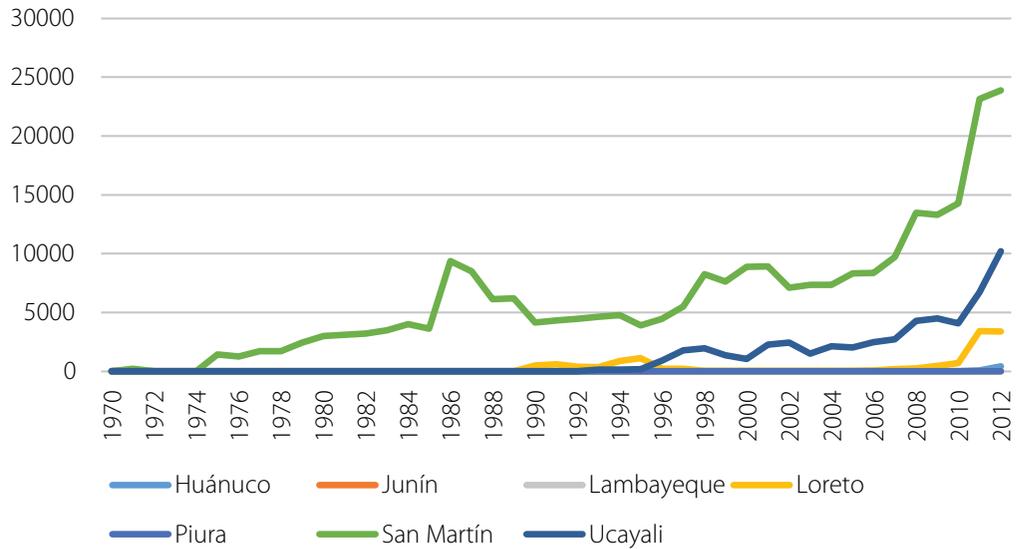
La Contraloría (2015) ha identificado la promoción del cultivo de la palma aceitera como uno de los riesgos en los bosques del departamento de Loreto. Ello debido al uso comercial que tendría como biocombustible, el déficit en cuanto a la demanda de aceite de palma en la industria de alimentos y la debilidad institucional para aplicar las normas que protegen los recursos forestales. El Estado, a través del Decreto Supremo N° 015-2000-AG (5 de mayo de 2000), declaró de interés nacional la instalación de plantaciones de palma aceitera, y con la Resolución Ministerial N° 0155-2001-AG (1 de marzo de 2001), aprobó el Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010, en donde se señala que la extensión potencial para el desarrollo del cultivo en el territorio nacional ascendía al año 2000 a 1 405 000 hectáreas, de las cuales 620 000 (44%) se encontraban en el departamento de Loreto. No obstante, a partir de información del desaparecido INRENA, se sabe que el potencial para la siembra de palma aceitera en la selva ascendería 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. La deforestación extensiva debida a los requerimientos de producción de biocombustible resulta un riesgo para la conservación de los recursos forestales y de la Amazonía peruana (Burneo 2011).

El Plan Nacional de Palma Aceitera 2000-2010 tenía como objetivo de promover clústeres en San Martín y Loreto hasta llegar a 50 000 hectáreas (Burneo 2011). Según dicho plan, al año 2000 existían 14 667 hectáreas sembradas de palma aceitera en San Martín (75% de la superficie con 10 970 hectáreas), Ucayali (20%, con 2 995 hectáreas) y Loreto (5%, con solo 702 hectáreas) (Contraloría 2015). Más adelante, en 2003, se promulgó la Ley N° 28054, Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles. Esta ley declara la producción de biocombustibles como una prioridad estratégica nacional e incluye medidas para fomentar el desarrollo agroindustrial de la producción y transformación de materias primas en biocombustibles. Después, en 2007, se creó el Programa de Promoción del Uso de Biocombustibles - PROBIOCOM para incentivar la inversión en biocombustibles y difundir sus beneficios (Burneo 2011).

La combinación de las normas sobre tierras agrarias, forestales y promoción de cultivos para biocombustibles "crea las condiciones para el desarrollo de una industria de aceite de palma que incluye tanto a pequeños agricultores como también a actores agroindustriales corporativos" (Hajek 2015). Así, se han expandido las plantaciones de caña de azúcar, principalmente en la costa, palma aceitera en la selva y en menor medida canola en la sierra. Para esas nuevas plantaciones, o para reorientar el destino de las existentes, se han adquirido tierras bajo las tres modalidades: compra o concesión de tierras del Estado, compra de las ex cooperativas azucareras de la costa y del mercado de tierras, aunque en la Amazonía, las adquisiciones importantes han sido realizadas por venta o concesión por el Estado, no sin problemas de superposición de tierras con las poblaciones indígenas (Burneo 2011).

Como resultado de estas medidas de promoción, al año 2012 ya se contaba con 57 752 hectáreas de palma aceitera, 28 657 hectáreas (49%) en San Martín, 14 791 hectáreas (26%) en Ucayali, 13 354 hectáreas en Loreto (23%) y 1 000 hectáreas en Huánuco (2%) (Contraloría 2015). Si bien esas casi 60 000 hectáreas no representan ni el 5% de la superficie agrícola en la Amazonía peruana (Dammert 2014), entre 2000 y 2012 la superficie de palma aceitera plantada en el país se incrementó en tres veces, pero en Loreto la superficie de palma aceitera plantada se había incrementado en dieciocho veces. A 2014, el gobierno regional de Loreto se encontraba en evaluación de la adjudicación de tierras a título oneroso de terrenos para la instalación del cultivo de palma aceitera en once proyectos con un área aproximada de 99 536 hectáreas (Contraloría 2015). Sin embargo, para Dammert (2014) estos resultados están lejos de ser el resultado de la aplicación de una política ordenada de promoción de la palma aceitera en Perú, sino más bien un avance desorganizado, bajo denuncias de ilegalidad.

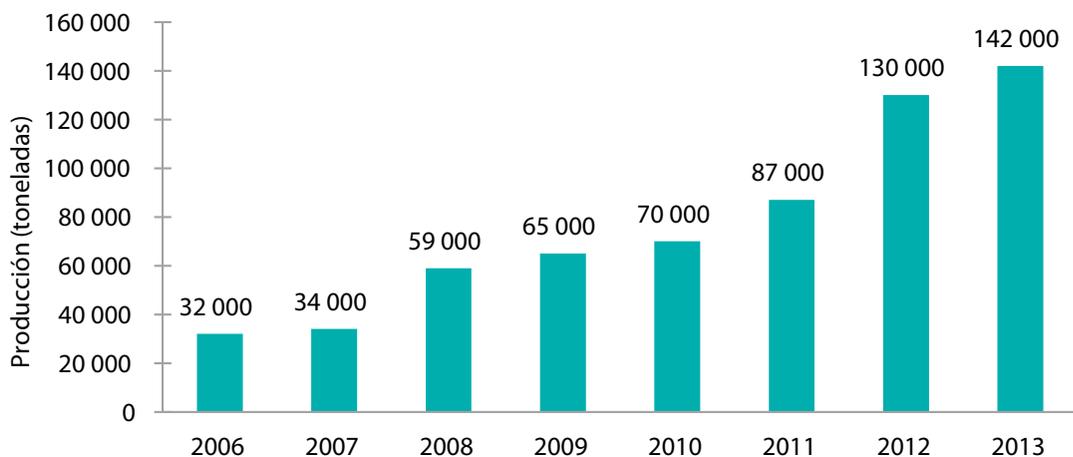
Gráfico 15. Superficie cosechada de palma aceitera en el Perú para el periodo 1970-2012



Fuente: SIRTOD.

Asimismo, la producción de aceite de palma se ha incrementado en los últimos años. Las plantaciones corporativas en Perú han demostrado ser de alto rendimiento (4-5T/ha APC), pero también han resultado ser de alta deforestación, mientras que los pequeños productores hasta la fecha han logrado rendimientos inferiores (1-2T/ha APC) pero con menor tasa de deforestación, ya que su expansión ha tenido lugar en tierras que han sido previamente degradadas o deforestadas en mayor medida (Hajek 2015).

Gráfico 16. Producción de aceite de palma aceitera en el país, período 2006-2013 (en toneladas)



Fuente: FAO STAT; Statistics Division of FAO, consultado en abril de 2015.

Elaboración: Departamento de Estudios – CGR

Fuente: Contraloría 2015.

Según Dammert (2014), en el mercado peruano la palma aceitera se destina al consumo masivo (aceites domésticos, mantecas, jabón de lavar, jabón de tocador) y al consumo industrial para alimentos y alimentos balanceados. Para biocombustibles, el Grupo Palmas solo destina el 8% de su producción. Así, el Perú ha venido importando la mayoría de biocombustibles que consume, en tanto hay problemas técnicos que afectan la producción biocombustible de palma de la selva y su transportarse por tierra, pues el biodiésel se convierte en manteca al atravesar la sierra debido a las bajas temperaturas de esta región. Según Hajek (2015), el Perú sigue siendo un gran importador de aceite vegetal: las importaciones totales de aceites vegetales se reportaron en 400 000 toneladas en el año 2013, aproximadamente el doble de los niveles reportados para el año 2000, equivalente a US\$ 300 millones a los precios actuales.

El aceite vegetal que importa el Perú proviene en un 80% de Brasil y Argentina y ha sido producido con soja, que tiene una productividad promedio de aceite de 0,6 T/ha, por lo que se necesitan aproximadamente 530 000 hectáreas de tierra para satisfacer la demanda de importaciones de aceite vegetal peruano (Hajek 2015). En cambio, se necesitarían solo 43 000 hectáreas de palma aceitera en la Amazonía para satisfacer la demanda actual del Perú y renunciar a esa importación. El aumento de la producción en la Amazonía peruana podría no solo reducir significativamente el déficit en la balanza comercial de aceite vegetal del Perú, sino también la huella ecológica del Perú sobre la Amazonía brasileña y el Chaco argentino, que actualmente están siendo deforestados para plantaciones de soja (Hajek 2015).

Adicionalmente, hay que tener en cuenta dos dinámicas asociadas a la expansión de la palma aceitera en la Amazonía: el tráfico de tierras en el interior y en los márgenes del monocultivo, y la colonización en los márgenes del monocultivo en la perspectiva de que la zona mejorará por la instalación de servicios para la empresa. En esas circunstancias, los efectos en materia de deforestación y de otros impactos ambientales son los mismos o acaso peores que los del propio monocultivo. Según Dammert (2015), la rentabilidad de las plantaciones depende de su tamaño y necesita vastos espacios contiguos, es por ello que el cambio de uso hacia plantaciones a gran escala se asocia a una potencial deforestación de extensas áreas de bosques naturales. Asimismo, se requiere que los suelos posean una cantidad suficiente de nutrientes y un nivel bajo de acidificación para que la producción sea viable técnica y económicamente, lo que no se da en las áreas previamente deforestadas. Asimismo, existen incentivos fiscales de naturaleza regulatoria y económica que promueven el acceso a tierras con cobertura forestal, así como la preparación del terreno (deforestación) para el cultivo de palma y la producción de biocombustible en particular, y para las actividades agroindustriales e inversiones en la Amazonía en general. Es por ello que estos grandes proyectos de plantaciones de palma aceitera se han instalado en zonas con cobertura boscosa, y no hay nada que haga suponer que esto podría cambiar en un futuro cercano. Por el contrario parece que se mantendrá el sistema de disposición de tierras que no ha sido diseñado para realizar una evaluación caso por caso de los posibles impactos sociales, sino que asume que en general la inversión privada está justificada por los beneficios indirectos que esta produce, como la generación de empleo, divisas y cadenas productivas (Endo 2010).

Según la SPDE (2013), la deforestación para palma aceitera se da mediante la adjudicación de bosques como tierras rústicas, la reclasificación de tierras de aptitud forestal a usos agroindustriales, las autorizaciones de cambio de uso del suelo y la aprobación de EIA para proyectos agroindustriales. Para que un proyecto agrícola a gran escala (como una plantación de palma aceitera) pueda acceder a tierras del Estado en la Amazonía, primero debe acreditar que la capacidad de uso mayor del suelo donde se pretende establecer es apta para cultivos en limpio, permanentes o pastos (Dammert 2014). De ser ese el caso, se considera tierra agrícola y se le puede aplicar el Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario, para la adjudicación a una persona natural o jurídica de predios rústicos a título oneroso. Sin embargo, en aquellos casos en que dichas tierras tengan cobertura forestal, también se aplicaba la Ley N° 27308, antigua Ley Forestal, y ahora la Ley N° 29763, Nueva Ley Forestal, que imponen la

realización de un estudio de suelos que acredite que las tierras son de capacidad de uso mayor agrario y no forestal, la obligación de conservar el 30% de la zona boscosa del predio —así como una franja no menor de 50 metros del cauce de los ríos, espejos de agua y otros similares—, un estudio de impacto ambiental y una solicitud aprobada de cambio de uso de suelos, entre otros (Dammert 2014). Corresponde al MINAGRI opinar sobre el estudio de suelos del área donde se pretende establecer el proyecto agroindustrial y aprobar el EIA del proyecto. De acuerdo con la nueva Ley Forestal, corresponde al SERFOR aprobar los cambios de uso de suelo cuando se trata de tierras de dominio público, previa opinión del MINAM. A los GORE les corresponde aprobar tanto el proyecto agroindustrial como la adjudicación del predio, así como el cambio de uso del suelo cuando se trata de predios de dominio privado.

Frente a esta situación, un tema que falta esclarecer es si el gobierno de Perú seguirá adjudicando tierras del Estado para el establecimiento de plantaciones de palma aceitera por actores corporativos en la Amazonía. Según Hajek (2015), si esa política continúa, los productores corporativos dominarán cada vez más la industria de aceite de palma debido a su ventaja competitiva ligada a las economías de escala y el acceso al crédito y capital. Pero si se pone fin a adjudicación y tala de bosques primarios a gran escala, entonces el crecimiento de la industria del aceite de palma dependerá del incremento en el rendimiento y la expansión de las plantaciones de los productores pequeños y medianos, que poseen tierras en paisajes ya impactados por colonización y ya deforestados en un grado significativo. Dicho autor considera que existe un millón de hectáreas de tierras disponibles para el desarrollo de palma aceitera con deforestación cero, pero que es muy poco probable el desarrollo de plantaciones en áreas deforestadas y degradadas, ya sea por productores grandes, medianos o pequeños, sin incentivos financieros adecuados y sin una gobernanza del uso del suelo fortalecida en las regiones amazónicas.

Mientras tanto, la Contraloría (2015) considera que existen dos problemas con la actual adjudicación de tierras rústicas para palma aceitera. El primero está relacionado con aspectos normativos e institucionales, tales como falta de reconocimiento de los recursos forestales y de fauna silvestre como patrimonio de la nación, la equívoca promoción del monocultivo de palma aceitera, la inexacta definición de la naturaleza del cultivo de palma aceitera y la débil implementación de los reglamentos de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor y de ejecución de levantamiento de suelos. El segundo está vinculado con los impactos ambientales que se originan a partir del cambio de uso del suelo y la deforestación, entre los que resaltan la emisión de gases de efecto invernadero y la fragmentación de bosques.

Según la Contraloría (2015), la promoción del cultivo de palma aceitera en el departamento de Loreto se viene llevando a cabo sin que hayan concluido sus procesos de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial o se haya identificado y delimitado zonas en las cuales se permite instalar el cultivo de palma aceitera, lo que está generando el cambio de uso de suelo y la consecuente deforestación de bosques. La falta de un mapa confiable de las zonas aptas para sembrar palma aceitera ha sido duramente cuestionados por grupos ambientalistas (Dammert 2014). Por otro lado, el MINAGRI tampoco ha definido cuál es la decisión a tomar en el caso que, en una tierra con capacidad de uso mayor agrícola, existan bosques naturales primarios o secundarios, situación que viene ocasionando que la DGAAA haya aprobado el EIA de empresas agroindustriales que se encuentran sobre bosques (Contraloría 2015). Según EIA (2015), existe una equivocada interpretación de la definición de recursos forestales por la cual no se protegen los recursos forestales que se encuentren sobre tierras que hayan sido calificadas como de capacidad de uso mayor agropecuaria. Esta definición entraría en conflicto con las protecciones legales nacionales para los bosques, y además, estaría generando gran cantidad de deforestación al aprobar proyectos agroindustriales sobre bosques e incluso sobre bosques primarios.

Adicionalmente, la Contraloría (2015) ha identificado algunos problemas legales e institucionales que agravan esta situación. Señala que las normas que regulan el cambio de uso de tierras de aptitud



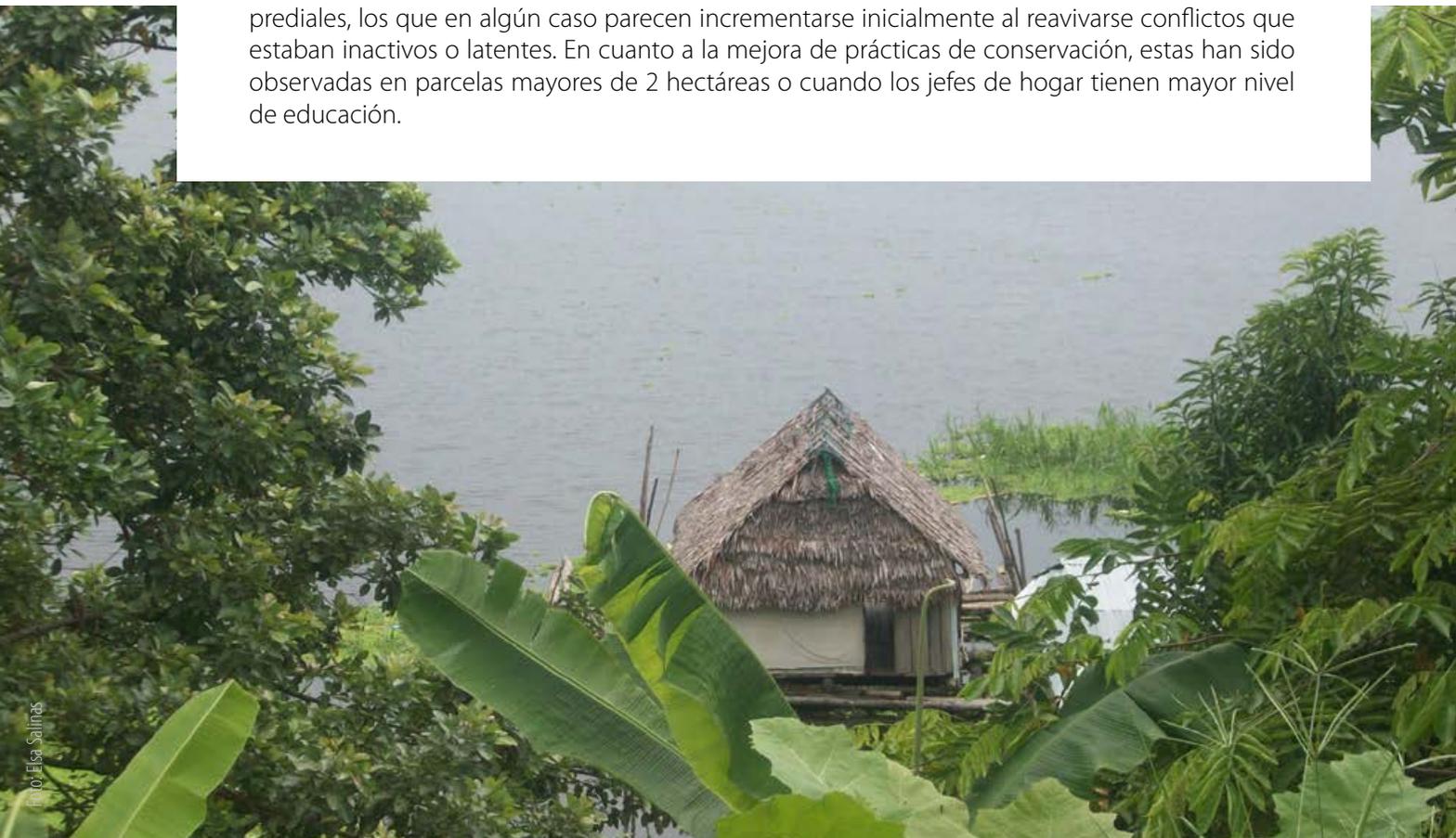
agropecuaria en selva y ceja de selva se emitieron entre los años 2001 y 2006, encontrándose a la fecha desfasadas, ya que se promulgaron antes de la emisión del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, y sus modificatorias. Además, indica que el Texto Único de Procesos Administrativos del Programa Regional de Manejo de Recursos Forestales y de Fauna Silvestre del Gobierno Regional de Loreto, no contempla el proceso administrativo de "Autorización para cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva" a pesar de contar con dicha función; es decir, no ha establecido los requisitos técnicos y administrativos necesarios para el otorgamiento de estas autorizaciones. Y finalmente, destaca que el procedimiento de evaluación y aprobación de los estudios de impacto ambiental del sector agricultura existen dos dispositivos normativos que son: (i) el TUPA del MINAGRI, que establece que la DGAAA tiene un plazo de treinta días para resolver dicho proceso administrativo, y (ii) el Reglamento de Gestión Ambiental del Sector Agrario, que señala que el plazo es de 120 días, situación que genera confusión para los funcionarios y posibles inversionistas.



2.5 Proyecto “Catastro, titulación y registro de tierras rurales en el Perú, tercera etapa - PTRT3”

El BID y el gobierno del Perú tienen una larga historia de colaboración en la formalización de tenencia de tierra, la titulación y registro de tierra rural, y la modernización en la administración de la propiedad (Fort 2014). El esfuerzo en este sector se inició en 1991, año en el cual el gobierno del Perú realizó varias reformas estructurales en el sector agropecuario, donde se propuso garantizar la propiedad de la tierra, regularizar su tenencia, especialmente en las áreas rurales, y facilitar la inscripción del derecho de propiedad en el registro. Para apoyar el PETT, el Banco aprobó el PTRT. La primera etapa (PTRT1) fue aprobada en 1996 por un monto de US\$ 21 millones (total de US\$ 36,5 millones) y la segunda etapa (PTRT2) fue aprobada en 2001 por un monto de US\$ 23,3 millones (total de US\$ 46,7 millones) (BID 2014). El PTRT1 sentó las bases para la titulación rural a través del desarrollo de la metodología de campañas de barrido catastral, del desarrollo de la metodología de titulación comunitaria, de las reformas del marco legal y del desarrollo de las capacidades institucionales del PETT y SUNARP. Dentro del marco del PETT —en conjunto, el PTRT 1 y 2—, se realizó el catastro de alrededor de 3 000 000 predios rurales y el registro de 2 000 000 de títulos nuevos en las Oficinas Regionales del Registro Público, así como la entrega de títulos registrados a 540 comunidades campesinas y a 55 comunidades nativas.

La evaluación de los proyectos PTRT1 y PTRT2 indica que hay diferencias importantes de impacto entre regiones (JPG Consultoría 2014). En el caso de la costa, se observa que la titulación mejora el ingreso agrícola y pecuario y hay un efecto positivo de inversión en instalaciones, cuando la parcela está a menos de tres horas de la capital distrital o si es de 2 hectáreas o más de tamaño. En el caso de la sierra, se observa una relación positiva entre titulación e inversión en instalaciones, así como en cultivos permanentes, aunque la relación entre titulación e ingresos parece más débil. Tratándose de los predios individuales, no se constata una reducción visible de los conflictos prediales, los que en algún caso parecen incrementarse inicialmente al reavivarse conflictos que estaban inactivos o latentes. En cuanto a la mejora de prácticas de conservación, estas han sido observadas en parcelas mayores de 2 hectáreas o cuando los jefes de hogar tienen mayor nivel de educación.



Sin embargo, a partir de 2007 ocurrieron dos hechos que modificaron el panorama institucional de la formalización de la propiedad rural (BID). En primer lugar, en el contexto de la Ley Marco de Modernización del Estado (Ley N° 27658 del 2002), se expidió el Decreto Supremo N° 005-2007 (VIVIENDA), fusionando el PETT con COFOPRI. En este sentido, todas las competencias, funciones y atribuciones del PETT pasaron a cargo del COFOPRI. En segundo lugar, en el marco de la Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27867) y lo dispuesto por el Decreto Supremo N° 088-2008-PCM/DS 056-2010-PCM, el gobierno de Perú traspasó las funciones de formalización de la propiedad rural a los GORE, mientras que COFOPRI retenía la función de administración de plataforma catastral rural.

Como resultado de lo anterior, se generaron ineficiencias en el marco de la titulación rural (BID 2014): (i) se perdió la capacidad de rectoría nacional de la formalización de propiedad rural, lo cual comprende el rol de dictar normas, lineamientos y asistencia técnica, supervisión y control del proceso de formalización de la propiedad rural; (ii) la secuencia de cambios trabó las inversiones del gobierno del Perú en la operación y mantenimiento de la estructura física y tecnológica de titulación rural; (iii) se debilitó la coordinación que existía entre el proceso de catastro rural y el proceso de registro de predios rurales, y (iv) se generó incertidumbre sobre la asignación de recursos para avanzar con el proceso de formalización de la propiedad rural.

En ese contexto, en 2013 el gobierno de Perú aprobó el Decreto Supremo N° 001-2013-AG, que establece al MINAGRI como órgano rector de la Política Nacional Agraria. En 2014, se creó la Dirección de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural - DSPICAR para desempeñar dicha función, y a través del Decreto Supremo N° 18-2014-VIVIENDA se transfirió el Catastro Rural de COFOPRI al MINAGRI y se determinaron los procedimientos y servicios a cargo de los GORE sobre catastro rural. Más recientemente este año a través de la Resolución de Secretaría General N° 01-2015-COFOPRI-SG se aprobó la Directiva N° 001-2015-COFOPRI, denominada "Lineamientos para la Ejecución de Acciones Relacionadas con la Transferencia del Catastro Rural de COFOPRI al MINAGRI y la Entrega de Bienes y Acervo Físico Digital de los Procedimientos y Servicios sobre Catastro Rural en favor de los Gobiernos Regionales".

De esa manera, el gobierno de Perú ha ratificado su interés en la formalización de tierra rural (Fort 2014). El gobierno está interesado en: (i) recuperar la capacidad técnica del MINAGRI como órgano rector de la formalización/regularización de la propiedad rural; (ii) fortalecer los gobiernos regionales en el proceso de formalización/regularización y la administración de la información predial; (iii) actualizar los datos catastrales rurales existentes, y (iv) fortalecer el sistema integrado de catastro y registro rural. Por esta razón, el gobierno del Perú, mediante el MINAGRI, inició discusiones con el banco sobre la posibilidad de diseñar y financiar una nueva operación, el "Proyecto de Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa - PTRT3", que continúe y consolide lo avanzado por los anteriores PTRT.

El PTRT3 (BID 2014) tiene como objetivo la formalización de la propiedad rural, en la selva y zonas focalizadas de la sierra, para mejorar la seguridad de la tenencia de la tierra rural. Como resultado del proyecto, se espera incrementar la productividad e ingresos agrarios de los beneficiarios. Según el documento de diseño del proyecto que obra en la página web del BID, este proyecto beneficiará a: (i) 220 000 productores agropecuarios; (ii) 190 comunidades campesinas, y (iii) 190 comunidades nativas con títulos de propiedad registrados.

El proyecto se conceptualiza como una operación que continúa el proceso de formalización de la propiedad rural iniciado por el gobierno de Perú bajo las operaciones 906/OC-PE (PTRT 1) y 2554/OC-PE (PTRT2). El diseño del proyecto enfatiza los aspectos claves identificados en el diagnóstico de la situación actual: (i) restablecimiento de las campañas de barrido masivo integrado de formalización de la propiedad rural, lo que permitirá avanzar con la titulación rural de forma costo-efectiva; (ii) modernización de los servicios de soporte geodésico, que contribuirá a aumentar la eficiencia, consistencia y precisión de la linderación de las propiedades rurales; (iii) modernización

del catastro rural, que contribuirá a la integración de las entidades tituladoras, registro públicos y la rectoría nacional de tierras, así como la administración eficiente y segura de la información catastral; (iv) reforma del marco legal, lo que contribuirá a la consolidación del marco legal vigente eliminando normas contradictorias y vacíos legales, así como su adecuación a la nueva institucionalidad y cambios tecnológicos, y (v) fortalecimiento institucional, lo que contribuirá al desarrollo de las capacidades de la DISPACR y los GORE para que ejerzan cabalmente sus funciones en materia de catastro y titulación rural.

Para el logro de los objetivos del proyecto, se contempla la ejecución de tres componentes:

Componente 1	Levantamiento catastral, titulación y registro de tierra rural (US\$ 26,39 millones del préstamo). Este componente apoyará la formalización de la propiedad de predios rurales individuales, y de las tierras de comunidades de 274 distritos de las regiones de Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, San Martín, Ucayali y Puno, a través de la cartografía y campañas masivas del barrido integrado de catastro, titulación y registro de predios individuales, la demarcación, titulación colectiva y registro de las tierras de las comunidades nativas, y el deslinde, titulación colectiva y registro de las tierras de las comunidades campesinas (las actividades de campañas masivas e integradas de catastro y formalización de predios rurales del Componente 1 serán llevadas a cabo por empresas especializadas contratadas por el proyecto).
Componente 2	Desarrollo de la plataforma tecnológica para agilizar los servicios de catastro, titulación y registro (US\$ 5,44 millones del préstamo). Este componente apoyará el desarrollo de la plataforma tecnológica requerida para facilitar la ejecución de los procesos de catastro, titulación y registro de los predios rurales. Las actividades a financiar son el soporte geodésico para la formación del catastro y la titulación de tierra rural, y el desarrollo del sistema nacional de administración del catastro predial rural,
Componente 3	Fortalecimiento de la capacidad institucional y del marco de políticas para la titulación de la tierra rural (US\$ 6,86 millones del préstamo). Este componente busca fortalecer, por un lado, al MINAGRI en sus funciones de rectoría, y por otro a los GORE para que puedan ejercer cabalmente las funciones transferidas en materia de titulación de predios rurales y comunidades. Además, este componente busca organizar y consolidar la legislación para adaptarla a las necesidades del país y los cambios tecnológicos. Incluye las siguientes acciones: el apoyo a la consolidación del marco legal, institucional y de políticas de catastro y titulación de tierras rurales, y el fortalecimiento institucional para catastro, titulación y registro de tierra rural.

El Organismo Ejecutor del PTRT3 será el MINAGRI, a través de la Unidad Ejecutora "Gestión de Proyectos Sectoriales"⁸, quien actuará como Unidad Ejecutora según práctica usual en operaciones de préstamo con el Perú. Para la conducción del proyecto se conformará una Unidad Coordinadora del Proyecto que estará adscrita a la Unidad Ejecutora. La Unidad Coordinadora del Proyecto será responsable por la administración, supervisión y evaluación del proyecto y tendrá dependencia directa de la Unidad Ejecutora y una relación funcional con la DISPACR. También se constituirá un grupo de trabajo denominado Comité de Gestión del Proyecto como una instancia estratégica de orientación política, seguimiento de la ejecución y apoyo al gerenciamiento del proyecto. Será presidido por el viceministro de Desarrollo e Infraestructura Agraria y Riego o su representante, y participarán del Comité un representante de: SUNARP, IGN, la Oficina General de Planeamiento y Presupuesto - OGPP, el director de la DISPACR, un representante de la Dirección General de Inversión

8 Inicialmente se proyectó que el Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural - AGRORURAL sería la Unidad Ejecutora.

Pública - DGIP del MEF, un representante de los GORE y un representante de la Unidad Coordinadora del Proyecto, quien actuará como secretario. El proyecto contará con dos instancias de participación ciudadana: una consulta nacional, e instancias regionales de seguimiento participativo. Estas instancias participarán en el monitoreo del proyecto. Para asegurar las bases de cooperación para la ejecución del proyecto, se ha previsto la suscripción de convenios de colaboración interinstitucional entre la Unidad Ejecutora y la SUNARP, el IGN, y los GORE participantes.

El PTRT3 (BID 2014) cuenta con algunas condiciones contractuales especiales previas al primer desembolso: (i) la conformación de la Unidad Coordinadora del Proyecto, la contratación del coordinador general y de los coordinadores para cada uno de los componentes y la selección del especialista ambiental, especialista social, especialista en adquisiciones, especialista en finanzas y especialista en monitoreo, mediante un proceso competitivo, de conformidad con los términos previamente acordados con el banco; (ii) el establecimiento del grupo de trabajo denominado Comité de Gestión del Proyecto y de la instancia de participación ciudadana consultiva en el país, y (iii) la aprobación del Manual de Operaciones, según los términos acordados con el banco, incluyendo los borradores de convenio con cada entidad participante. Adicionalmente, existen condiciones contractuales especiales de ejecución: (i) la suscripción y entrada en vigencia de los convenios de colaboración entre Unidad Ejecutora y el IGN y la SUNARP en los términos acordados previamente con el banco, antes de la ejecución del Componente 1; (ii) la suscripción y entrada en vigencia de los convenios de colaboración entre la Unidad Ejecutora y los GORE involucrados en el proyecto, de forma previa a la licitación de los servicios de titulación de predios individuales en su jurisdicción; (iii) antes del desembolso del Componente 2, la presentación, a satisfacción del banco, de evidencia de que la responsabilidad del catastro rural ha sido legal y formalmente transferida a la DISPACR (lo cual ya habría sido logrado con el Decreto Supremo N° 18-2014-VIVIENDA), y (iv) antes del desembolso de las actividades contempladas en el Componente 1 en zonas de selva y ceja de selva, la presentación, a satisfacción del banco, de propuesta de cambio normativo para adoptar una metodología más eficiente de intervención para determinar la clasificación de tierra por su capacidad de uso mayor (lo que se habría avanzado parcialmente con la Resolución Ministerial N° 355-2015-MINAGRI, que aprueba los "Lineamientos para la Ejecución y Aprobación de Estudios de Levantamiento de Suelos para la Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, con Fines de Saneamiento Físico Legal y Formalización del Territorio de las Comunidades Nativas").



Para alcanzar los 220 000 productores agropecuarios; (ii) 190 comunidades campesinas, y (iii) 190 comunidades nativas con títulos de propiedad registrados de 274 distritos de las regiones de Amazonas, Apurímac, Cajamarca, Cusco, Huánuco, Junín, Loreto, San Martín, Ucayali y Puno, se han priorizado 457 distritos en el país (Fort 2014), de los cuales 362 están en la sierra y 95 en la selva, donde existen unas 696 743 parcelas agropecuarias individuales. Asimismo, se han priorizado 156 comunidades campesinas y 84 comunidades nativas en el país. En lo que respecta a Loreto, se han priorizado 21 distritos y 17 933 parcelas individuales, una comunidad campesina y 38 comunidades nativas.

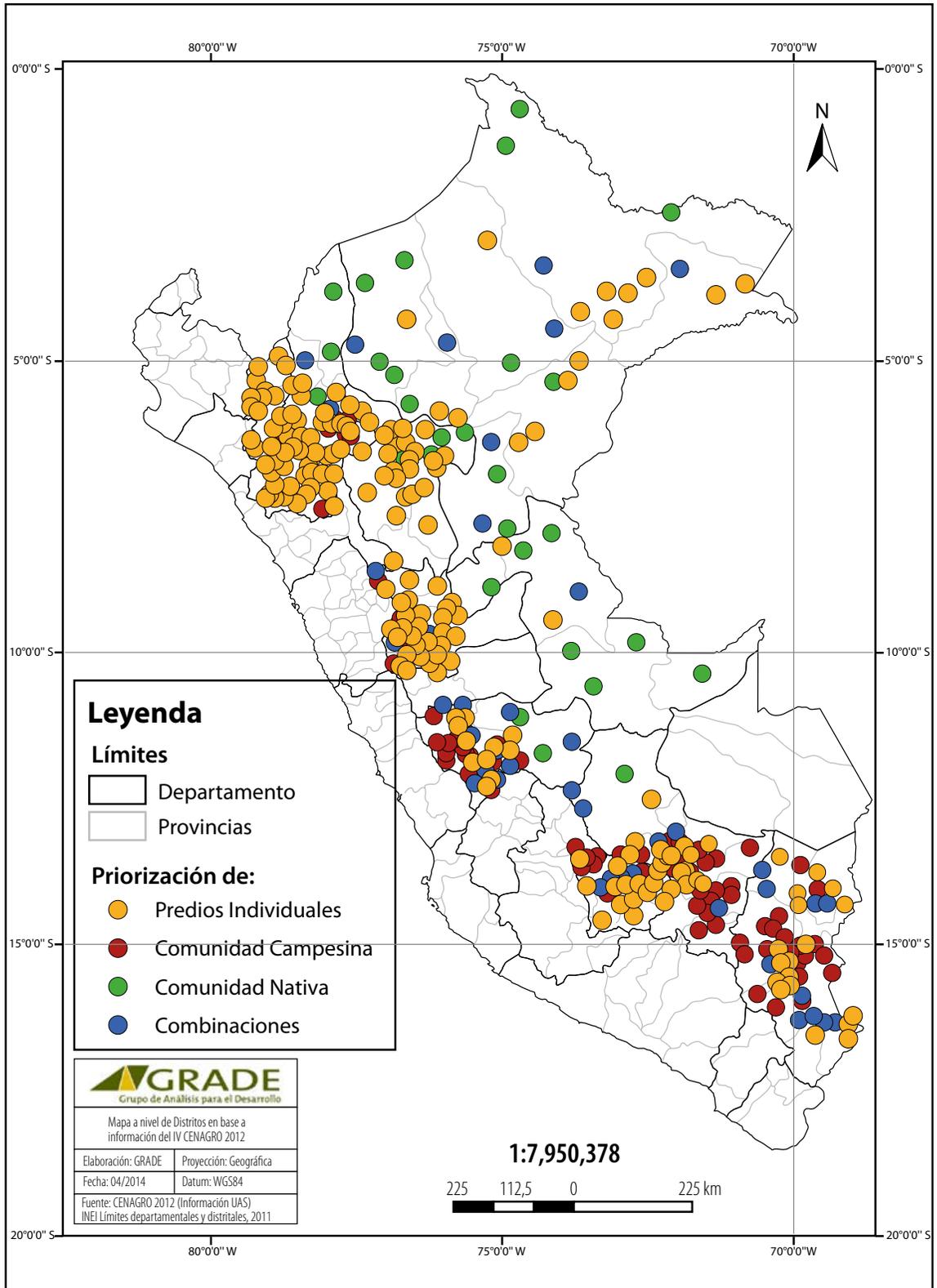
El 3 de diciembre de 2014, el Directorio Ejecutivo del BID aprobó la Resolución DE-183/14 sobre el préstamo 3370/OC-PE a la República del Perú por el proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa - PTRT3”. Por su lado, el gobierno de Perú, a través del Decreto Supremo N° 365-2014-EF, publicado el 27 de diciembre de 2014, aprobó la Operación de Endeudamiento Externo con el BID referida al PTRT3 hasta por la suma de US\$ 40 000 000. Así, finalmente el 13 de febrero de 2015 se suscribió el Contrato de Préstamo N° 3370/OC-PE entre la República de Perú y el BID para la ejecución del proyecto “Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa PTRT3” por un costo estimado del equivalente de US\$ 80 000 000, de los cuales 50% son préstamo del BID y el otro 50% es aporte local del gobierno de Perú.

Tabla 7. Presupuesto del proyecto de Catastro, Titulación y Registro Rural 3

Categoría de inversión	BID	Local	Total
I. Adinistración y supervisión	0,33	5,00	5,33
II. Costos Directos	38,69	34,83	73,52
<i>Componente 1.</i> Levantamiento Catastral, Titulación y Registro de Tierra Rural	26,39	29,75	56,14
<i>Componente 2.</i> Desarrollo de la plataforma tecnológica para agilizar los servicios de catastro, titulación y registro	5,44	1,10	6,54
<i>Componente 3.</i> Fortalecimiento de la capacidad institucional para la titulación de la tierra rural y del marco de políticas	6,86	3,98	10,84
III. Monitoreo y evaluación	0,68	0,12	0,80
IV. Auditoría	0,30	0,05	0,35
Total	40,00	40,00	80,00

Fuente BID 2014.

Mapa 2. Priorización de predios individuales, de predios de comunidades campesinas y nativas



Fuente: Fort 2014.

Los potenciales impactos sociales directos positivos identificados para PRT3 son, según JPG Consultoría (2014), la generación de seguridad sobre la propiedad de la tierra, la oportunidad de aclarar conflictos de linderos a través de la firma de las actas de colindancia, la potencial mejora de los derechos patrimoniales de las mujeres y la oportunidad para identificar y conocer mejor las prácticas culturales de las comunidades, al levantarse información que permitirá conocer mejor a las comunidades campesinas y nativas. El único potencial impacto social negativo directo que han considerado al diseño del proyecto es un posible reavivamiento o generación de conflictos sociales en el corto plazo por linderación, lo que podría darse en un primer momento de la titulación. Los impactos positivos dependen de que la titulación se realice de acuerdo a ley. De ser así, no se encuentran impactos sociales negativos. De aplicarse medidas que aseguren que los títulos se entreguen de acuerdo a ley, la probabilidad de ocurrencia de estos impactos es baja. Sin embargo, si se mantuvieran los problemas vistos en procesos de titulación anteriores, se pueden dar los siguientes impactos directos negativos en el ámbito social: inseguridad sobre la propiedad de la tierra cuando los planos de los títulos no coinciden con la realidad, recorte de territorios si el título se da sin recorrer el territorio, sin hacer un diagnóstico adecuado de los usos de la tierra, o se determina el número de hectáreas según el tamaño actual de la población, trabas a la inscripción de otros títulos, dado que un título mal hecho frena la inscripción de otros, y parcelación de comunidades campesinas sin pasar por los mecanismos que plantea la ley. Como se puede ver, durante el diseño del proyecto se han identificado principalmente impactos sociales relacionados con las comunidades.

Los potenciales impactos sociales indirectos, según JPG Consultoría (2014), son la dinamización de los mercados de arriendo y de compraventa de tierras, pues al formalizarse la propiedad de la tierra se hace posible vender, alquilar o solicitar créditos; la potencial mejoría de la producción de las tierras si los propietarios invierten en mejoras (canales, otros), y la potencial presión para la venta de las tierras de las comunidades por expectativas comerciales coyunturales.

Con relación a los impactos ambientales, la empresa encargada (JPG Consultoría) no encontró potenciales impactos ambientales directos, ni positivos ni negativos (2014). Sobre los impactos ambientales indirectos se debe tomar en cuenta que la titulación, al deslindar o delimitar, georreferenciar y monumentalizar, vuelve los límites de los territorios más claros. Esto genera a su vez impactos que en el terreno ambiental pueden ser positivos, como que la titulación marca un límite a la tendencia a realizar actividades agropecuarias más allá del predio, lo que debe reflejarse en un mejor resguardo de las áreas de bosque. La georreferenciación y monumentalización tienen de por sí un efecto positivo en la protección de áreas naturales, sitios arqueológicos y otras áreas culturales, al poner límites a la expansión de las actividades agropecuarias; la titulación puede dar incentivos para hacer más rentable el interés en la protección ambiental si se acompaña de medidas de promoción de actividades que den valor a la biodiversidad y al uso del bosque, y la formalización puede mejorar la gestión del territorio si marcha de la mano con las clasificaciones de uso mayor de la tierra que corresponde hacer al MINAGRI, y de las ZEE que aprueban los gobiernos regionales y locales.

En lo que respecta a los potenciales impactos ambientales negativos, según JPG Consultoría (2014) se tiene el aumento de deforestación por el potencial incremento de la presión colonizadora sobre el bosque, puesto que la titulación puede incentivar la llegada de migrantes atraídos por la expectativa de ser formalizados y ganar propiedad, y el posible aumento de las motivaciones para el cambio de uso de los terrenos titulados, en particular de conductores individuales, para destinarse a uso urbano, debido al diferencial de renta agropecuaria y renta urbana. A mediano y largo plazo se prevén potenciales impactos, como que se configuren condiciones diferentes para el mercado de tierras y el acceso al crédito, el incremento de la base de propietarios contribuyentes, la posibilidad de que se den cambios en la estructura de la tenencia de la tierra (aumento en la tendencia a la parcelación o a la concentración de las propiedades), entre otras.



Foto: Master Bob

Para hacer frente a dichos riesgos, se ha propuesto un Plan de Gestión Ambiental y Social - PGAS que, según JPG Consultoría (2014), comprende las medidas consideradas necesarias y oportunas para incorporar la dimensión ambiental y social en el programa, promover la sostenibilidad y mejorar el proceso de planificación. En ese sentido, se han propuesto las siguientes estrategias generales: compatibilización de títulos y derechos sobre el territorio, medidas de fortalecimiento de las capacidades de gestión socio-ambiental del gobierno nacional y de los gobiernos regionales, enfoque intercultural y de género, y mecanismos de participación, consulta y de resolución de conflictos. El PGAS contaría con cinco programas de acción: (i) Programa de Fortalecimiento Institucional para la Gestión Socio-Ambiental (USD 79 742,85); (ii) Programa de Participación de la Sociedad Civil y Manejo de Conflictos en la Titulación (US\$ 24 821,43); (iii) Programa de Apoyo a la Mejora de Prácticas Agropecuarias y Acceso al Mercado con Predios Titulados (US\$ 84 535,75), Programa de Apoyo al Manejo Ambiental de Predios Titulados y Prevención del Aumento de la Deforestación (US\$ 407 999, 96), (iv) y Programa de Fortalecimiento de las Comunidades en Titulación y Apoyo a Poblaciones Vulnerables (US\$ 137 499,99).

Adicionalmente, el PTRT3 se enfrenta a algunos riesgos (JPG Consultoría 2014): no podrá atender la demanda total de titulación en el país, ni siquiera de las regiones donde va operar, la realización de la consulta previa a las normas que se vaya a aprobar, la inadecuada gestión de los conflictos que surjan durante la titulación, los aspectos interculturales de la propiedad y la falta de

capacidades institucionales para la titulación y la gestión ambiental y social del MINAGRI y de los GORE. Adicionalmente, hay que tomar en cuenta que un elemento clave para la titulación es la clasificación de la tierra por capacidad de uso mayor, proceso para el cual no se han considerado fondos dentro del PTRT3. Endo (2014) considera, además, necesario realizar actividades proactivas para mantener accesibles los costos de transacción para los usuarios, así como con la creación de incentivos para la actualización de la información.

El PTRT3 ha generado la preocupación de las principales organizaciones indígenas, como AIDSESEP, que en enero de 2015 señaló que este proyecto solo quiere titular 228 comunidades de 1 166 que aún están pendientes. Ante dicha denuncia, los representantes del BID se reunieron con AIDSESEP en febrero de 2015 y la organización indígena presentó varias propuestas para superar el impase. Entre estas medidas se encontraba el incremento del monto del proyecto hasta por US\$ 16 millones adicionales que se usarían íntegramente para titular las 1 166 comunidades indígenas amazónicas pendientes. En abril de 2015 se reunieron el viceministro de Políticas Agrarias con representantes de la DISPARC, SERFOR, el BID, AIDSESEP y CONAP, y acordaron atender el pedido de las organizaciones indígenas incrementando de 228 a 403 la cantidad de comunidades nativas a ser tituladas a través del PTRT3, para lo cual se presentará el formulario número 16 SNIP al MEF. Asimismo, el MINAGRI ratificó que la cifra de predios individuales que serían titulados a través del PTRT3 en los departamentos de la Amazonía asciende a unos 70 000 y no a 700 000, como anunció AIDSESEP. Al respecto, ambas partes consideraron razonable que se mantenga en el proyecto la cifra de 70 000 predios individuales.



Foto: Lagubal

Sin embargo, esta situación se ha agravado y ha decantado en la presentación de una queja de AIDSESEP al Mecanismo Independiente de Consulta e Investigación - MICI del BID. Esta solicitud⁹ alega que la ejecución del proyecto generará daños irreparables a los pueblos indígenas de la Amazonía del Perú. En concreto, los solicitantes consideran que el proyecto vulnerará sus derechos a la propiedad y uso de los territorios indígenas, al adjudicar en primera instancia la titularidad a colonos. Asimismo, alegan que el proyecto producirá daños ambientales y socioeconómicos, tales como la deforestación de tierras ancestrales, la degradación de los ecosistemas y la pérdida de los medios de vida de las poblaciones indígenas, ante los cambios de uso de suelo que se producirán.

La administración del BID ha respondido que el PTRT3 sí cumple con las salvaguardas sociales y ambientales del BID y que los alegatos formulados no demuestran la existencia de un potencial daño material directo. Sin embargo, también manifiestan que “existe espacio y apertura para fortalecer la ejecución del proyecto en el sentido de incrementar los beneficios para esas comunidades”. Por ello, han solicitado al MICI la suspensión temporal del proceso de determinación de la elegibilidad de la solicitud con el fin de finalizar las negociaciones que están en marcha entre las autoridades nacionales y AIDSESEP sobre el aumento del número de comunidades nativas beneficiarias del proyecto, y aplicar la recomendación de los solicitantes de empezar el proceso de titulación con las tierras de las comunidades nativas, así como de realizar los ajustes pertinentes en los instrumentos de ejecución de proyecto considerando la viabilidad técnica, económica, socio-ambiental y los requerimientos del Sistema Nacional de Inversión Pública, para brindar a AIDSESEP información adicional más allá de la información ya puesta a disposición en cumplimiento de las políticas operativas sobre el proyecto y el detalle de los mecanismos de prevención y gestión de riesgos sociales y ambientales adoptados por el BID, y de desarrollar mecanismos y cronogramas de seguimiento de los acuerdos y avances logrados durante ese período. El plazo propuesto para este proceso de diálogo entre el BID, el gobierno del Perú y AIDSESEP es de 45 días y concluiría el 10 de diciembre de 2015.

2.6 La Ley N° 29763, Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre

La nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, publicada el 22 de julio de 2011, estuvo vigente parcialmente¹⁰ desde el día siguiente de su publicación. El resto de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre entró en vigencia al día siguiente de la reciente publicación de sus cuatro reglamentos, el 30 de septiembre de 2015: Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal; el Decreto Supremo N° 019-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de Fauna Silvestre; el Decreto Supremo N° 020-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión de las Plantaciones Forestales y los Sistemas Agroforestales, y el Decreto Supremo N° 021-2015-MINAGRI, que aprueba el Reglamento para la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre en Comunidades Nativas y Comunidades Campesinas.

Esta nueva ley señala que son patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación, entre otros, los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, así como los recursos forestales (bosques naturales, las plantaciones forestales, las tierras cuya capacidad de uso mayor sea forestal y para protección, con o sin cobertura arbórea, y los demás componentes silvestres de la flora terrestre y acuática emergente, incluyendo su diversidad genética) y de fauna silvestre

9 www.iadb.org/es/mici/detalle-de-la-solicitud,19172.html?id=MICI-PE-2015-0094

10 Al día siguiente de su publicación, entraron en vigencia los artículos 12, 13, 14, 15, 16, 17 y 135, así como la sexta, séptima y octava disposiciones complementarias transitorias.

mantenidos en su fuente, las tierras de capacidad de uso mayor forestal y tierras de capacidad de uso mayor para protección, con bosques o sin ellos. Las plantaciones forestales en predios privados y comunales y sus productos se consideran recursos forestales, pero no forman parte del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la nación. Asimismo, esta nueva ley reconoce que existen bosques en predios privados, que se reconocen por la autoridad regional forestal y de fauna silvestre.

Esta norma contiene una prohibición de cambio de uso actual de tierras de capacidad de uso mayor forestal y de protección. Explícitamente se señala que en tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección, con o sin cobertura vegetal, se prohíbe el cambio de uso actual a fines agropecuarios, sean de dominio público o privado. Esta norma no solo prohíbe la reclasificación de tierras de capacidad de uso mayor de cultivo en limpio, cultivo permanente o aptas para pastos, sino que también prohíbe el uso actual que se pudiera dar a las tierras de capacidad de uso mayor forestal y de capacidad de uso mayor para protección. En ese sentido, también prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, así como cualquier tipo de reconocimiento o instalación de infraestructura pública de servicios, bajo responsabilidad de los funcionarios involucrados. Ello no impide el otorgamiento de derechos reales mediante contratos de cesión en uso, en forma excepcional y sujeto a los más rigurosos requisitos de sostenibilidad ambiental, en áreas zonificadas como de tratamiento especial, en el marco de la nueva ley y su reglamento. Esta disposición se establece sin perjuicio de los derechos y tierras de las comunidades nativas y campesinas. Esta norma enfáticamente prohíbe el otorgamiento de títulos de propiedad en tierras de dominio público con capacidad de uso mayor forestal o de protección con o sin cobertura forestal, pero no establece ningún nivel de coordinación con el MINAGRI y los GORE, como autoridades competentes en el otorgamiento de tales derechos de propiedad.

Se han establecido normas para regular el uso de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes con cobertura forestal actual. Cuando exista cobertura boscosa en tierras de dominio público técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes, según el Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el SERFOR puede autorizar su cambio de uso actual a fines agropecuarios, respetando la zonificación ecológico-económica de nivel medio o superior, aprobada por el gobierno regional o local correspondiente, y previa opinión vinculante del MINAM según el procedimiento administrativo que aprueben ambas autoridades para tal fin. Autorizado el cambio de uso actual para realizar el retiro de la cobertura boscosa, se procede según lo establecido en el artículo referido a desbosque en lo que corresponda. En los casos de predios privados cuya cobertura vegetal actual contenga masa boscosa, el cambio de uso requiere autorización de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre sustentada en un estudio técnico de microzonificación. En todos los casos, en cada predio o unidad productiva se reserva un mínimo del 30% de la masa boscosa existente en tierras de aptitud agrícola, además de la obligación de mantener la vegetación ribereña o de protección.

Sin embargo, el cambio de uso no es la única opción para los bosques en predios privados, pues la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre otorga **permisos** de aprovechamiento forestal con fines comerciales a propietarios de predios privados que cuenten con bosques naturales de cualquier categoría o bosques secundarios, previa aprobación del plan de manejo forestal, cuya información será sujeta a verificación. Además, la ley permite que dos o más predios vecinos pueden presentar un solo plan de manejo forestal consolidado. Las actividades de ecoturismo en estos predios no requieren permiso forestal. En territorios de comunidades nativas o campesinas, sea en tierras tituladas, posesionadas o cedidas en uso, así como en predios privados, a solicitud del titular, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre otorga **permisos** para áreas de manejo de fauna silvestre.



El *desbosque* consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del patrimonio nacional forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras. Se requiere la autorización previa del SERFOR o de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre correspondiente, según el nivel de evaluación ambiental exigible en cada caso, de acuerdo con lo dispuesto en el SEIA y conforme a lo que se establezca en el reglamento de la nueva Ley Forestal. Si estos desbosques pudiesen afectar a las comunidades campesinas y nativas, rige el derecho a la consulta previa del Convenio 169 de la OIT, y en ningún caso se autoriza desbosque en reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial.

Esta nueva ley incluso norma algunos aspectos procedimentales de la autorización de desbosque. En ese sentido, estipula que, junto con la presentación de la solicitud, el titular de la actividad adjunta la evaluación de impacto ambiental, aprobada por la autoridad competente según la actividad a desarrollarse¹¹. Dicha evaluación demuestra que la actividad propuesta no puede llevarse a cabo en otro lugar y que la alternativa técnica propuesta garantiza el cumplimiento

11 Hay que tener en consideración que la Ley N° 30230 dispuso, mediante decreto supremo refrendado por el ministro del Ambiente y por el ministro de Agricultura y Riego, que se establecerán las disposiciones orientadas a integrar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de autorización de desbosque, autorización de vertimientos y reúso de aguas residuales tratadas con instrumentos del SEIA, y que la Ley N° 30327 integra la autorización de desbosque en la Certificación Ambiental Global.

de los estándares ambientales legalmente requeridos. Asimismo, asegura que el área materia de desbosque es la mínima posible y que se llevará a cabo con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al mínimo posible los impactos ambientales y sociales, incluyendo evitar las áreas de alto valor de conservación. Se indica igualmente el destino de los productos forestales extraídos. En caso de proceder la autorización, se paga por el valor de los recursos forestales a ser retirados sobre la base de una valorización integral y de plazo adecuado, y, en el caso de las actividades mencionadas en el primer párrafo, se habilitará un área de compensación ecosistémica de dimensiones equivalentes a las áreas afectadas, en la forma que indique la autoridad forestal correspondiente. En caso que estos productos forestales sean materia de comercialización, se paga adicionalmente el derecho de aprovechamiento.

La nueva ley también introduce un nuevo mecanismo que permite el otorgamiento de cesión en uso en el caso de sistemas agroforestales en las zonas de producción agroforestal, silvopecuaria o de recuperación. En estos casos, la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre suscribe contratos de cesión en uso en tierras de dominio público, en superficies no mayores de cien hectáreas, con las condiciones y salvaguardas establecidas por el SERFOR y respetando los derechos adquiridos. Las zonas de producción agroforestal y silvopastoriles son ecosistemas transformados, ubicados sobre tierras forestales o de protección, que fueron objeto en el pasado de retiro de la cobertura boscosa y en los que se han instalado y desarrollado sistemas sostenibles de producción permanente compatibles con la zonificación ecológico-económica. En ellos se combinan vegetación forestal o leñosa y plantas domesticadas con fines de producción forestal, agrícola o pecuaria en forma sostenible, contribuyendo a la provisión de servicios ecosistémicos. Comprenden el uso silvopastoril en los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre en tierras bajo dominio del Estado. La gestión de sistemas agroforestales en tierras forestales o de protección transformadas tiene por objeto mantener o recuperar la provisión de bienes y servicios de los ecosistemas ubicados en las zonas de tratamiento especial para producción agroforestal o silvopastoril, en el marco de la zonificación forestal. La suscripción de un contrato de cesión en uso conlleva el compromiso del titular de cumplir las condiciones establecidas, respetar los bosques remanentes, instalar especies forestales maderables o no maderables en el sistema productivo y llevar a cabo prácticas de conservación de suelos y de fuentes y cursos de agua.

Otra novedad que introduce la nueva ley es el otorgamiento de contratos de cesión en uso en bosques residuales o remanentes. En zonas determinadas, como bosques residuales o remanentes de dominio público, procede el otorgamiento, por la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre, de cesiones en uso a favor de pobladores locales asentados que cuentan con título o posesión sobre las zonas adyacentes a dichos bosques, de acuerdo con las condiciones establecidas en el reglamento de la presente ley. Dicha cesión en uso tiene la finalidad de conservar la cobertura forestal y aprovechar los bienes y servicios en tales áreas sobre la base de contratos de cesión en uso por cuarenta años renovables, en superficies no mayores de cien hectáreas. En caso que se busque aprovechamiento comercial de los bienes o servicios ambientales, contará con el correspondiente plan de manejo. Los bosques residuales o remanentes son bosques naturales primarios aislados producto de la fragmentación del hábitat por procesos de ocupación y transformación de paisajes anteriormente forestales. Por sus condiciones de relativo aislamiento y tamaño limitado, y por la presión antrópica sobre ellos, sus valores de biodiversidad generalmente son menores que los bosques primarios, a pesar de lo cual contribuyen a la salud ambiental de su entorno y proveen servicios ecosistémicos y bienes, principalmente a la población local. Según sus condiciones bióticas y abióticas, pueden destinarse a funciones de protección, aprovechamiento de productos no maderables y servicios de los ecosistemas forestales y otros tipos de vegetación silvestre. Se permite la extracción de madera con regulaciones estrictas y el aprovechamiento económico de servicios de los ecosistemas.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal, desarrollaba normas específicas para los procesos de formalización de la propiedad agropecuaria. Este reglamento señala que, en el marco de los procesos de formalización de predios rurales que se implementen conforme a la legislación de la materia, el mantenimiento de bosques naturales se considera como una forma de acreditar la explotación económica del predio para aquellos que acrediten su posesión del área de forma continua, pública y pacífica hasta el 21 de julio de 2011. Asimismo, dispone que la DGAAA del MINAGRI apruebe el estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor previo a la titulación, en coordinación con el MINAM. Asimismo, la titulación debe ser compatible con la ZEE y ZF aprobada al momento de la titulación¹².

Asimismo, este reglamento desarrolla los temas de cambio de uso y desbosques. Respecto de la autorización de cambio de uso actual en tierras de dominio público, establece que todo proyecto productivo con fines agropecuarios en tierras de dominio público que impliquen el retiro de cobertura forestal necesita una autorización de cambio de uso actual de la tierra, previa a la adjudicación, y contar con una autorización de desbosque previa para el retiro de la cobertura forestal. Esta autorización requiere la opinión previa vinculante del MINAM, y solo procede cuando las tierras se encuentren técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivos permanentes. En cuanto a la autorización de cambio de uso actual de las tierras en predios privados, este reglamento dispone que toda actividad con fines agropecuarios en predios privados con cobertura forestal precisa una autorización de cambio de uso.

Esta autorización de cambio de uso en el caso de predios privados otorga al solicitante el derecho de realizar el desbosque correspondiente en las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente. En ambos casos, la evaluación de la solicitud de cambio de uso debe determinar la compatibilidad del proyecto con la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, lo que deben incluir la identificación del área que debe mantenerse con cobertura forestal para su reserva, la cual debe ser igual o mayor al 30% del área total con cobertura forestal donde se desarrollará el proyecto. Además del área reservada, se debe mantener obligatoriamente la vegetación ribereña o de protección. Las áreas reservadas no pueden incluirse en una nueva solicitud de cambio de uso.

En lo que respecta a la autorización de desbosque, este reglamento señala que debe otorgarse de conformidad con lo establecido en el artículo 36 de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Adicionalmente, dispone que el SERFOR autorice el desbosque cuando el proyecto de las actividades previstas en el mencionado artículo 36 requiera alguno de los siguientes instrumentos de gestión ambiental: (i) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado; (ii) Estudio de Impacto Ambiental Detallado; (iii) Declaración de Impacto Ambiental, y (iv) instrumentos de gestión ambiental complementarios al SEIA, a cargo de la autoridad del nivel nacional que corresponda. La Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre autoriza el desbosque cuando el proyecto: (i) no se encuentre incluido en el listado del Anexo II del Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, o (ii) requiera un instrumento de gestión ambiental complementario al SEIA a cargo la autoridad regional.

12 Una versión previa de este reglamento disponía que, en el proceso de formalización de tierras de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio, pastos y cultivo permanente con cobertura forestal, se requería la opinión técnica previa vinculante de la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre sobre la determinación de la unidad territorial y del diagnóstico físico legal. Esta opinión técnica que emita la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre debe sustentarse en el mapa temático de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor elaborado en el marco del proceso de la ZEE y en la ZF aprobada.

Además de otras disposiciones, este reglamento indica que los titulares de contratos de operaciones petroleras, mineras, industriales o de similar naturaleza y aquellos titulares de títulos habilitantes que abran caminos de acceso a áreas de producción forestal fuera del área otorgada, que por las condiciones propias del trabajo necesiten retirar cobertura forestal, deben solicitar previamente el desbosque, según los lineamientos aprobados por el SERFOR para la actividad principal a desarrollar. El desbosque, como parte de la certificación ambiental global, se regula conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y su reglamento. Sobre el pago a realizarse para la obtención de la autorización de desbosque, se dispone que, en caso de proceder el desbosque, se pagará por la afectación al patrimonio (valorización integral, incluyendo la oportunidad de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y el secuestro de carbono) y por comercialización (pago por el derecho de aprovechamiento, el pago por el trámite de la guía de transporte se realiza ante la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre).

Finalmente, es necesario destacar que el mencionado reglamento señala que realizar el cambio de uso de la tierra y desbosque sin contar con autorización es una infracción forestal, y que además de la sanción principal respectiva, corresponde la incautación definitiva o decomiso de especímenes, productos o subproductos de flora y fauna silvestre procedentes de operaciones no autorizadas de cambio de uso, desbosque, de tala, corta, caza, captura y colecta.

2.7 REDD+ y la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático

Los bosques juegan un papel crucial en el cambio climático, ya sea como sumideros que capturan y fijan los gases de efecto invernadero - GEI, o al convertirse en fuente de dichos gases cuando los bosques son destruidos. En ese sentido, durante casi toda la última década se ha venido buscando diseñar un mecanismo, herramienta o instrumento que contribuyese a reducir las emisiones de la deforestación y degradación forestal. Por eso la REDD+ ha alcanzado un significativo avance en las negociaciones climáticas, y posiblemente durante la Vigésima Primera Conferencia de las Partes - COP 21 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático - CMNUCC se termine por aprobar las últimas decisiones pendientes. Esta relación entre bosques y cambio climático es, en particular, más importante para muchos de los países de América Latina, pues aquí el uso del suelo, el cambio de uso de suelo y la silvicultura - USCUSS es una de las principales fuentes de emisiones de GEI. Por ello muchos países están preparándose y desarrollando capacidades para implementar REDD+, así como pensando incluir reducciones de dichas fuentes en sus Contribuciones Previstas y Determinadas Nacionalmente - INDC.

REDD+ fundamentalmente consiste en premiar a las personas, comunidades, proyectos y países que reducen emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación de los bosques. La deforestación y degradación de los bosques genera emisiones de GEI, tanto por la combustión como por la descomposición del carbono que pasa de un estado sólido (madera, hojas, raíces, etc.) a un estado gaseoso (dióxido de carbono CO₂) y se concentra en la atmósfera causando el Calentamiento Global. Por eso REDD+ busca generar incentivos para que las personas, las comunidades y los países se desarrollen y realicen sus actividades económicas, reduciendo la deforestación y degradación de los bosques, a través de pagos por los GEI que se ha evitado emitir, así como generando una serie de beneficios sociales y ambientales que los estimulen a mantener bosques en pie.

En la actualidad, REDD+ significa tanto los proyectos voluntarios que ya vienen implementándose en áreas locales específicas como los programas públicos que se vienen planificando en los ámbitos nacional y subnacional. Los proyectos voluntarios de REDD+ son un conjunto de actividades que se implementan localmente durante un periodo determinado, para lograr reducir y medir las emisiones de GEI provenientes de la deforestación y degradación de los bosques. Los programas públicos de REDD+ son enfoques de política e incentivos positivos para la reducción de las emisiones derivadas de la deforestación y la degradación de los bosques en los países en desarrollo, y la función de la conservación, la gestión sostenible de los bosques y el aumento de las reservas forestales de carbono en los países en desarrollo.

Si bien tanto los programas como los proyectos comparten el mismo objetivo, se diferencian porque tienen actores y reglas diferentes. Los proyectos voluntarios, además de cumplir las leyes nacionales, deben respetar un conjunto de normas privadas llamadas *estándares*, que generalmente son definidas por quien financia el proyecto o paga por los resultados esperados. En cambio los programas nacionales, además de regirse por las normas nacionales, también tendrán que cumplir un conjunto de reglas definidas por los países en la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, o los mecanismos que están ayudando a los países a prepararse para REDD+.



Foto: EC / ECHO / Vicente Ramundo

Recuadro 6. Avances nacionales en REDD+

El Perú participa activamente en los diferentes procesos internacionales orientados a reducir y evitar la deforestación y degradación forestal (REDD+) como parte de las medidas para mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos. El Perú es parte de la CMNUCC y activo participante de la Conferencia de las Partes - COP, en cuyo contexto asumió el compromiso voluntario de “emisiones netas declinantes y equivalentes a cero al año 2021, en la categoría de Uso del Suelo, Cambio de Uso del Suelo y Silvicultura”. En el año 2008, el gobierno peruano solicitó ser incorporado al proceso de Forest Carbon Partnership Facility - FCPF, por lo que presentó una Nota de Idea de Preparación para “Readiness” - R-PIN, que fue aprobado el mismo año. Entre 2009 y 2011, el Perú preparó y remitió sucesivos borradores de la propuesta de Readiness - R-PP al FCPF. En la octava reunión del Comité de Participantes - CP, en marzo 2011, fue aprobada la asignación de un fondo para la preparación para REDD+ bajo la condición de que el país incorporase información adicional y respondiese a varias observaciones.

La nueva versión del R-PP, que recoge tales aspectos, fue presentada al Comité de Participantes del FCPF en diciembre de 2013, y el cumplimiento con las observaciones mencionadas fue confirmado el 24 de febrero de 2014. En ese mismo año, el Perú preparó una nota de idea para un programa de reducción de emisiones de GEI al Fondo de Carbono del FCPF, la cual fue aprobada en octubre; sin embargo a la fecha, está pendiente la suscripción de una Carta de Intención, así como la elaboración del Documento de Programa Nacional de Reducción de Emisiones.

En forma paralela, el Perú fue seleccionado en 2010 como país piloto para el Programa de Inversión Forestal - FIP, financiado por el Climate Investment Funds - CIF, cuyos recursos son canalizados por los Bancos Multilaterales de Desarrollo. En el caso del Perú, en forma conjunta por el Banco Mundial (BIRF o BM) y el BID. En octubre de 2013, el Plan de Inversión (PI FIP-Perú) presentado por el Perú fue aprobado por el Subcomité FIP, y actualmente el país se encuentra en el proceso de elaborar los cuatro proyectos que componen este programa de inversión. El FIP busca apoyar programas nacionales que impulsen cambios transformacionales, incluyendo políticas, marco institucional, normas e instrumentos financieros y tecnológicos que permitan revertir los procesos de deforestación. El proceso de elaboración del PI FIP-Perú ha sido destacado internacionalmente por haber sido conducido en forma intersectorial y participativa, incluyendo en su comité directivo a los GORE de la Amazonía y a las organizaciones nacionales de los pueblos indígenas, y por sus aspectos técnicos que consideran un claro enfoque territorial, centrado en atender tanto las causas directas como las causas indirectas de la deforestación y degradación, e impulsando claramente cambios transformacionales. El proceso del PI FIP-Perú y los trabajos realizados en su contexto son un antecedente inmediato de la propuesta de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático - ENBCC.

Desde 2011, el Perú se unió como observador al Programa de Naciones Unidas sobre REDD+ - ONUREDD+ y del Acuerdo de Colaboración REDD+ (REDD+ Partnership). En el marco de ONUREDD+ el Perú viene recibiendo cooperación a través del PNUD desde 2013, y recientemente del PNUMA y la FAO. En septiembre de 2014, el Perú suscribió con Noruega y Alemania la Declaración Conjunta de Intención sobre la Cooperación para la Reducción de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero Procedentes de la Deforestación y Degradación de Bosques - REDD+ y para promover el desarrollo sostenible en el Perú, que consiste en un esquema de pagos por resultados relacionados con la reducción de deforestación y las emisiones de GEI del sector USCUSS a través de tres fases: (i) preparación, relacionada con las condiciones para REDD+; (ii) de transformación, centrada en la aplicación de políticas favorables a la reducción de deforestación, y finalmente (iii) pago por resultados.

Fuente: Programa Bosques 2015a.

Todos los países que forman parte de la CMNUCC debieron presentar sus INDC antes del 1 de octubre de 2015. Las INDC juegan un papel determinante en la efectividad del futuro Acuerdo de París. Las INDC son las contribuciones que cada país ofrece para frenar el Cambio Climático, “en la medida de sus posibilidades y circunstancias nacionales”. Las INDC deben ser “cuantificables y medibles” de manera que el informe de síntesis de la CMNUCC determine si la suma es suficiente para que la temperatura del planeta no supere los dos grados a finales de siglo. México, Colombia, Brasil, Perú, Uruguay, Guatemala, Costa Rica, Honduras, Paraguay, Argentina, Chile, Bolivia y Ecuador son algunos de los países de América Latina que ha presentado sus INDC. Varios de ellos han incluido la aforestación, reforestación, deforestación y manejo de bosques como los sectores o fuentes comprendidos dentro de sus INDC. Por ejemplo, el Perú ha ofrecido una reducción de 30% de sus emisiones, en las que el único sector expresamente mencionado (sin excluir a otros) es el sector USCUS. En una versión preliminar que fue puesta en consulta meses atrás, este sector aportaba el 70% de las reducciones de emisiones propuestas.

Sin embargo, Christiana Figueres (secretaria general de CMNUCC) ha reconocido que la suma de las contribuciones no será suficiente para evitar rebasar el incremento de los dos grados centígrados en la temperatura promedio del planeta. Por lo tanto, reconoce que el éxito de la COP 21 en París dependerá de dejar lo suficientemente claro a todo el mundo que se requerirán esfuerzos adicionales para que, a mediados de siglo, los países no emitan más de lo que el planeta pueda absorber. En ese sentido, no es de extrañar que se necesiten mayores esfuerzos de todos los países, incluidos nuestros países de América Latina.

En septiembre de 2014, en el marco de la Cumbre del Clima, como un gesto previo a la COP 20, los gobiernos de Perú y Noruega suscribieron una Declaración Conjunta de Interés para la Cooperación en REDD+ y promoción del desarrollo sostenible en el Perú. En el marco de este acuerdo, Noruega contribuiría con Perú hasta con US\$ 50 millones por avanzar en las actividades necesarias de las fases de preparación y transformación de REDD+, y hasta con US\$ 250 millones de contribuciones por reducciones de emisiones verificadas.

Como parte de la fase 1 de preparación, se espera establecer los instrumentos claves para aplicar la nueva Ley Forestal (2015), entre los que se encuentran regulaciones para los nuevos requisitos y condiciones para el cambio del uso del suelo en zonas clasificadas como suelo agrícola (capacidad de uso mayor agrícola), regulaciones para la asignación de derechos sobre las tierras forestales (zonificación de tierras forestales y los procesos de concesión de derechos forestales), para evitar la conversión de bosques primarios, y la definición de roles en la aplicación de la legislación forestal entre los sectores nacionales (ministerios y organismos y niveles de gobierno gobiernos). Esto incluye la operación del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre - SINAFOR y el Consejo Nacional de Forestal y Fauna Silvestre - CONAFOR.

Para ello, como parte de la fase 2 de transformación se espera alcanzar el cese de autorizaciones de cambio de uso de tierras forestales (bajo categorías de uso de tierras forestales o tierras de protección) a uso agrícola (2015). Para ello, se revisarían las regulaciones y se fortalecerían las capacidades institucionales y los mecanismos de transparencia, conducentes a la aplicación de las medidas necesarias para impedir la expedición de nuevas autorizaciones de conversión de bosques de estado permanente en agricultura, y asegurar la debida diligencia en el caso de las actividades legales que requieran que los bosques sean eliminados. Asimismo, se impulsaría el establecimiento de una coalición público-privada con las empresas multinacionales comprometidas con una ambiciosa política deforestación cero, centrándose en el diseño e implementación de Acciones Nacionales Apropriadadas de Mitigación - NAMA, prácticas para la producción sostenible de cacao, café, biocombustibles, agrocombustibles/agroindustria y ganadería, la mejora del uso de tierras ya deforestadas y evitar una nueva conversión de bosques a la agricultura. Las empresas que no comparten estas metas públicamente y con políticas internas de verificación independiente no podrían ser parte de esta visión.

El Perú lleva explorando, impulsando y preparándose para REDD+ desde 2008, avanzando en evaluación, diseño y planificación. Sin embargo, hasta la fecha es muy poco lo que se ha implementado. Los problemas se encuentran en la implementación (Endo 2013); es por eso que los programas PES o REDD+ no logran consolidar un compromiso político del país para abordar cuestiones sobre sostenibilidad ambiental. “Esta disonancia entre buenas leyes y mala implementación está vinculada con la escasez de recursos, pero también con la existencia de políticas públicas que generan incentivos en contrario mucho más poderosos que impactan sobre la sostenibilidad de los bosques. Este es el caso del Programa de Biocombustibles, o las políticas de fomento de la producción de palma, café o cacao. En el mismo sentido, las transferencias presupuestarias del Ministerio de Economía y Finanzas en favor de los municipios locales crean incentivos para atraer nuevos asentamientos pobres en zonas ambientalmente frágiles. En suma, los esfuerzos de conservación se enfrentan a la existencia de incentivos perversos en otros instrumentos de política enfocados en el desarrollo de inversiones y que revelan una tendencia hacia una lectura puramente economicista de valor monetario del bosque” (Endo 2013).

2.8 Institucionalidad para la formalización y titulación agropecuaria en Loreto

Según Dammert (2014), desde 1832 se han dado normas promotoras de la colonización de la Amazonía para la expansión de la frontera agrícola, inicialmente otorgando títulos de propiedad de manera gratuita, y luego promoviendo una colonización masiva, tanto de manera espontánea como planificada. Por ejemplo, la Ley N° 100, Ley de Colonización de Montañas, del 21 diciembre de 1898, contempla la adquisición de tierras por compra, por concesión, contrato de colonización y adjudicación gratuita. Asimismo, la Ley N° 1220, Ley de Montaña, de 1909, establecía adquisición de las tierras en la “región de los bosques” por venta, denuncia, adquisición gratuita y concesión. Esta adquisición comprendía “los vegetales” que contuviera dicha tierra, protegiendo únicamente a los árboles productores de goma, los que solo podían extraerse cuando se plantara un reemplazo.

En la actualidad, la legislación sobre tierras (clasificación de uso mayor, adjudicación y formalización) y la legislación forestal (cambio de uso, ordenamiento del predio y desbosque) permite de manera legal la actividad agropecuaria en la Amazonía, tanto por pequeños agricultores como por grandes proyectos agroindustriales. En el Perú, dos son los principales marcos normativos de adjudicación y titulación de tierras agrarias. Uno de ellos es el procedimiento de formalización y titulación de predios rústicos de propiedad del Estado establecido por el Decreto Legislativo N° 1089, y el otro es el procedimiento de adjudicación de tierras rústicas con aptitud agropecuaria en selva y ceja de selva se rige por el Decreto Legislativo N° 653. Corresponde a los GORE conducir dichos procedimientos como parte de sus competencias compartidas y exclusivas en materia agraria.

Los GORE de la Amazonía ejercen dicha función a través de sus direcciones de saneamiento y titulación¹³ dependientes de sus Direcciones Regionales Agrarias o de Agricultura - DRA. Los GORE a menudo se quejan de haber recibido tareas administrativas adicionales sin recibir el financiamiento, la capacidad técnica y la independencia fiscal para ejecutar adecuadamente sus nuevas responsabilidades (Hajek 2015) y en particular el proceso de transferencia de la función de saneamiento de la propiedad agraria a los GORE se realizó de manera muy precipitada, sin que las

13 En Amazonas y Loreto son Direcciones de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria; en San Martín, Dirección de Titulación, Reversión de Tierras y Catastro Rural, y en Ucayali y Madre de Dios son Direcciones de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Rural.

unidades operativas estén constituidas, sin contar con el presupuesto ni la capacitación necesaria (Endo 2014).

En la región Loreto, la transferencia de la función de titulación rural se efectuó formalmente en el año 2011 y fue asumida por la DRA, dependiente de la Gerencia Regional de Desarrollo Económico. Para asumir estas funciones se creó la Dirección de Saneamiento Físico Legal de la Propiedad Agraria - DISAFILPA. Las funciones de la DISAFILPA son el saneamiento físico legal de predios rústicos (rectificación, prescripción, independización, saneamiento de títulos no registrados), la titulación de comunidades nativas y campesinas, la reversión de predios rústicos a título gratuito y oneroso, y la adjudicación de tierras a título oneroso.

La DISAFILPA trabaja en coordinación con diferentes instituciones. Entre ellas resaltan la SUNARP con la que coordinan los antecedentes registrales de los predios que se planifica catastrar (cuentan con un convenio de coordinación que agiliza la búsqueda de dichos antecedentes), el COFOPRI con quienes coordinaron principalmente durante toda la etapa de transferencia de la función y de los expedientes de los predios catastrados por COFOPRI antes de dicha transferencia, la Dirección Regional Agraria de Loreto con quienes intercambian información gráfica, constancias de posesión, entre otros; así como coordinan el cumplimiento de metas; y el MINAGRI que les ha brindado talleres de capacitación para la implementación de la función de titulación en Loreto (AC Pública & APOYO Consultoría 2014).

Gráfico 17. Estructura orgánica del área de titulación de Loreto



Fuente: AC Pública & APOYO Consultoría 2014.

De acuerdo con el estudio de AC Pública & APOYO Consultoría (2014), la DRA cuenta con un Reglamento de Organización y Funciones y un Manual de Organización y Funciones que no se encontrarían actualizados. Además, la DISAFILPA dispone de un Manual de Procesos transferido por COFOPRI, “pero que según su forma de trabajar, no se encuentra actualizado”. En ese sentido, la DISAFILPA ha elaborado e implementa los siguientes protocolos internos propios:

Tabla 8. Protocolos internos de la DISAFILPA

Descripción del contenido	
Directiva de lineamientos de formalización de predios rurales.	Lineamientos para la ejecución del Procedimiento de Rectificación de áreas.
Directiva para procedimiento de titulación de comunidades nativas.	Procedimiento de titulación de comunidades nativas.
Lineamientos para la ejecución del procedimiento de declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio.	Procedimiento para prescripción adquisitiva.
Manual para el levantamiento catastral.	Manual para levantamiento de predios rurales - Loreto.
Resolución directoral (aprobación de instrumentos de formalización).	Aprobación de instrumentos de formalización.

Fuente: AC Pública & APOYO Consultoría 2014.

La DISAFILPA no cuenta con oficinas independientes, sino que se ubican dentro de las oficinas de la Dirección Regional Agraria en la que trabajan más de veinticinco personas. Pero sí tienen una oficina desconcentrada en la provincia de Alto Amazonas, en el distrito de Yurimaguas, en la que trabajan diez personas más. “El presupuesto total asignado a las tareas de formalización de predios durante el año 2012 fue de S/. 1 050 592, monto que provino exclusivamente de los recursos ordinarios del área y que fue ejecutado en su totalidad” (AC Pública & APOYO Consultoría 2014).

Sin embargo, la DISAFILPA (AC Pública & APOYO Consultoría 2014) considera necesario tener una oficina desconcentrada adicional que se ubique en la provincia de Ucayali, incrementar su personal en trece profesionales adicionales (cuatro ingenieros GIS, cuatro técnicos de campo, cuatro abogados y n jefe de brigada) y aumentar su presupuesto con un monto adicional de S/. 2 000 000 anuales para utilizarlo de la siguiente manera: S/. 500 000 para el área de saneamiento físico y legal, S/. 500 000 para la implementación de un área de clasificación de tierras de la Región Loreto y S/. 1 000 000 para la implementación de un área de comunidades nativas y campesinas de Loreto.

3

**PROPUESTAS DE CAMBIOS
EN LA ADJUDICACIÓN DE
TIERRAS AGROPECUARIAS PARA
REDUCIR EL CAMBIO DE USO
DE LOS BOSQUES**





3. PROPUESTAS DE CAMBIOS EN LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS AGROPECUARIAS PARA REDUCIR EL CAMBIO DE USO DE LOS BOSQUES

Los conflictos sobre tenencia de tierras en el Perú aún no han podido ser resueltos, a pesar del gran número de instituciones involucradas, de la extensa legislación vigente sobre el tema y de los innumerables procedimientos previstos dentro de ella. Según el PTRT3 (BID 2014), las limitaciones del marco normativo sobre titulación rural son las siguientes: (i) la legislación sobre titulación de la propiedad rural se encuentra dispersa, contiene normas contradictorias y vacíos legales; (ii) los procedimientos de saneamiento de la propiedad rural no están adaptados al nuevo contexto institucional del país y tampoco incorporan los cambios tecnológicos que incidirán de forma positiva sobre la titulación rural; (iii) no existen instrumentos de gestión descentralizada; (iv) los manuales de catastro, titulación y de registro están desactualizados, así como la normativa para el mantenimiento catastral; (v) el marco legal de comunidades campesinas y nativas necesita ser revisado y mejorado de forma participativa³, y (vi) no existe una política nacional de formalización de la propiedad rural que debería orientar el trabajo de titulación. Asimismo, el requisito de clasificación de la capacidad de uso mayor del suelo, Decreto Supremo N° 017-09-AG, para titulación en zonas de selva se ha convertido en un cuello de botella que traba los procesos de titulación de tierras rurales. Algunos de estos problemas serán abordados en las siguientes páginas.

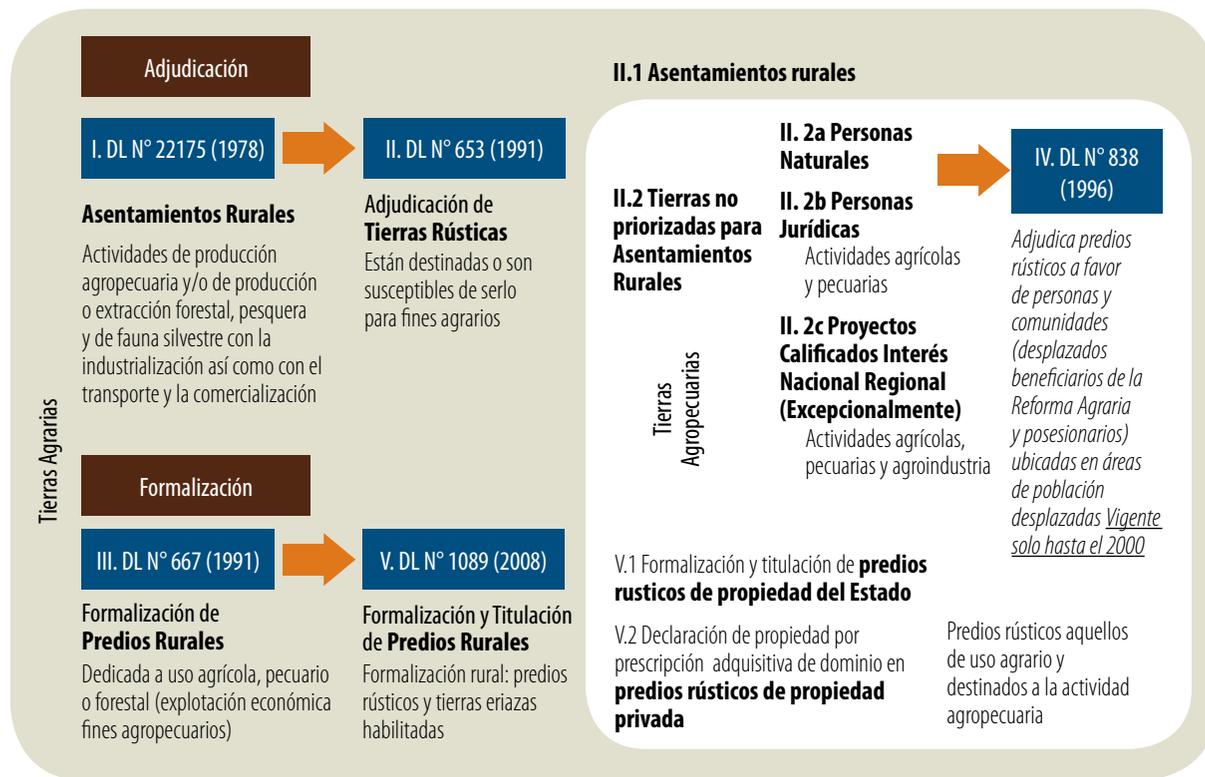


3.1 Integración y armonización de la legislación sobre formalización y titulación agropecuaria

El marco legal (leyes, decretos, resoluciones, etc.) sobre la formalización y titulación de tierras agropecuarias está disperso, contiene normas contradictorias, tiene vacíos legales y en ocasiones se encuentra desfasado debido a que han sido expedidas durante la vigencia de la Constitución de 1979 (Endo 2014). Un ejemplo de la confusión que puede generar un marco legal con estas características es el Decreto Legislativo N° 838, que solo tuvo vigencia hasta el año 2000 pero que sigue siendo mencionado por funcionarios y especialistas como una norma vigente aplicable para la titulación rural en el Perú. Por eso no es extraño que el PTRT3, a pesar de considerar que el marco legal vigente permite iniciar la ejecución del proyecto, prevé financiar actividades para fortalecer la DSPICAR para el análisis y formulación de normas y políticas de catastro y titulación rural (BID 2014). La preocupación por el marco legal sobre titulación de tierras rurales ha motivado diversos estudios (SERFOR) y la elaboración de propuestas para su mejora (MINAGRI).

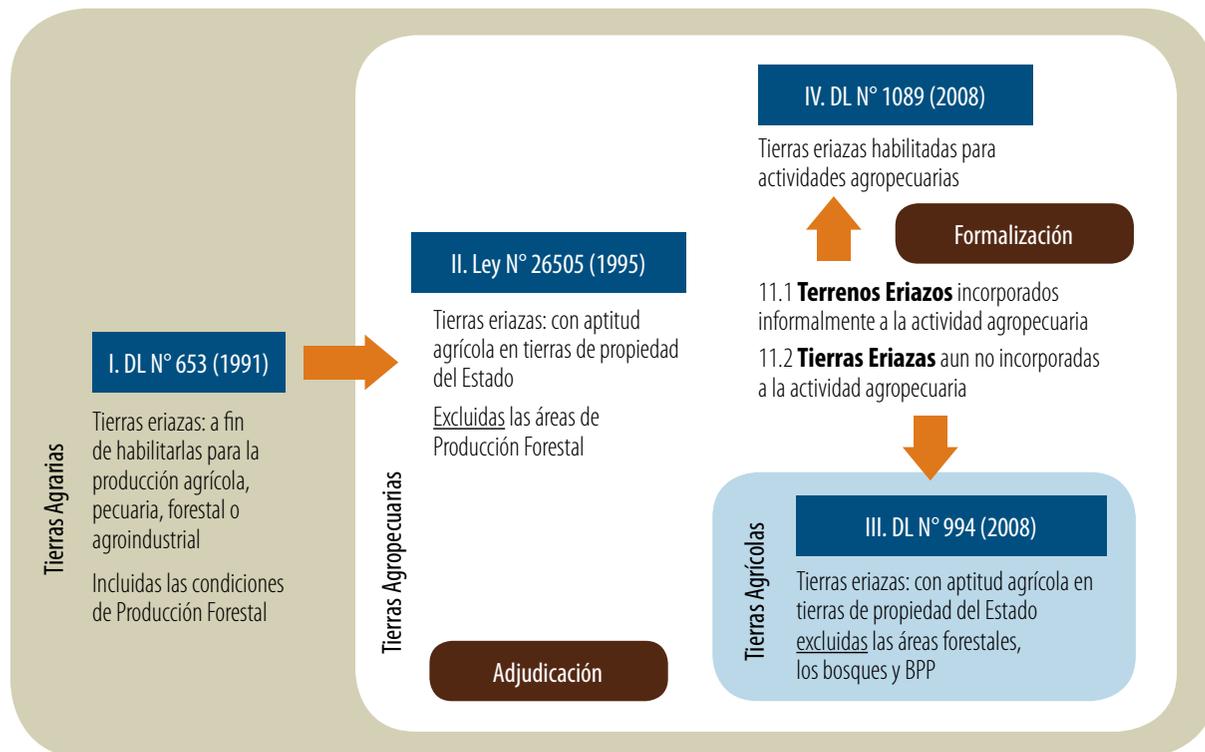
Desde el punto de vista de la técnica legislativa, es necesario integrar el régimen jurídico agrario y armonizar sus disposiciones. Es poco probable que exista el consenso político para revisar y unificar el régimen legal de todas las tierras agrarias. Pero sí sería posible y deseable al menos contar con un Texto Único Ordenado de la Titulación Rural que integre y armonice las partes pertinentes de las normas sobre titulación de tierras rústicas y tierras eriazas, como serían el Decreto Ley N° 22175, el Decreto Legislativo N° 653, el Decreto Legislativo N° 667, la Ley N° 26505 y el Decreto Legislativo N° 1089. Por ejemplo, debería uniformarse el uso de los términos como tierras y predios rurales y rústicos, así como los conceptos de tierras y terrenos eriazos. Una definición de tierras en Selva y Ceja de Selva, al menos, para los procedimientos de formalización y titulación de tierras agropecuarias en Amazonía también sería conveniente.

Gráfico 18. Esquema de la titulación en tierras rústicas



Elaboración propia.

Gráfico 19. Esquema de la titulación en tierras eriazas



Elaboración propia.

Como parte de este proceso de armonización del marco legal, se debe considerar la necesidad de dictar algunas normas que promuevan la necesaria integración y armonización del régimen de tierras rurales, así como derogar algunas otras o parte de ellas que impidan dicha armonización. Por ejemplo, el Decreto Legislativo N° 1089 establece que el procedimiento para la inmatriculación de predios rurales debe ser elaborado por COFOPRI en coordinación con la SUNARP, pero como a la fecha no existe un reglamento vigente, se vienen aplicando supletoriamente las normas de formalización urbana. Esta situación debe solucionarse con una norma especial (Endo 2014). Asimismo, se podría analizar la posibilidad de incorporar otras formas de acceder a la propiedad en la Amazonía que sean más adecuadas al uno sostenible de los bosques. Permitir acceder a la propiedad rural solo en áreas agrícolas incentiva al agricultor a transformar el uso del suelo, promoviendo el desbosque. Por ejemplo, contribuiría establecer un mecanismo de acceso al uso legal y formal de las tierras inundables que muchas veces no se aprovechan, por no poderse titular, y nadie las conserva porque no son de nadie. Contribuiría sobremanera que el marco legal de titulación agropecuaria en Amazonía fuese concordante con el marco legal forestal y de fauna silvestre, de manera que persigan objetivos conjuntos y coherentes.

Uno de los problemas que hay que abordar es que la Ley N° 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su Décima Disposición transitoria, establece que los GORE, para culminar el saneamiento físico legal de la propiedad agraria a que se refiere el artículo 51, literal n) de dicha ley, tienen un plazo máximo de tres años a partir de haber asumido la competencia respectiva. Es razonable que la norma considere que el proceso de la formalización de tierras ocupadas hasta 2008 sea transitorio y no permanente. Si bien el establecimiento de un plazo de tres años permite que se concluya con la formalización, y ello no significa el fin de la competencia, la experiencia nacional ha demostrado que los procesos de titulación son complicados y difícilmente vayan a cerrarse en un plazo tan corto. En ese sentido, Endo (2014) ha recomendado impulsar la iniciativa del Poder Ejecutivo para modificar la Disposición en mención ampliando los plazos estipulados, y estableciendo la potestad de MINAGRI, en su calidad de organismo rector, de evaluar periódicamente el cumplimiento de los objetivos de formalización para fijar plazos adecuados a las realidades de cada región.

Otro punto que requiere una modificación es el artículo 73 de la Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, según el cual las municipalidades ejercen las funciones con carácter exclusivo o compartido, entre otras, en el catastro urbano y rural. El artículo 79 de la misma ley señala que es función específica exclusiva de las municipalidades provinciales: entre otras, elaborar y mantener el catastro urbano y rural. En consecuencia, la competencia para la ejecución y mantenimiento del catastro rural ha sido atribuida por ley a las municipalidades. No obstante, estas no la ejercen porque, por un lado, carecen de las capacidades para ejecutar la función, y por otro, su implementación y ejercicio requeriría pasar por el proceso de transferencia de funciones. Se debe derogar esta función y asignarla conjuntamente al MINAGRI y los GORE.

Este proceso de armonización del marco legal sobre tierras agropecuarias requiere partir sobre la necesidad de mejorar su implementación. Para ello, las modificaciones o derogaciones además de solucionar problemas formales, deben orientarse a brindar soluciones a los problemas reales de los procesos de formalización y titulación. En ese sentido, dicho marco legal requiere ser actualizado y articulado con las nuevas tecnologías disponibles, pero también con los procedimientos de obtención y gestión de información y del catastro predial rural. También, se debe tener en cuenta que existe heterogeneidad de agricultores, dependiendo del departamento y zona, por lo que este marco legal debe brindar cierta flexibilidad pero principalmente incluir diferencias específicas para la titulación en Amazonía. Entre las normas que deben modificarse, sugerimos que se preste especial atención a los seis conjuntos de normas que describimos en la sección sobre normas de formalización y titulación de tierras agropecuarias que afectan el bosque, es decir:

1.	Aquellas que no solo permiten sino que en cierta forma incentivan la destrucción del 70% de la cobertura forestal de los predios agropecuarios en Amazonía.
2.	La incorporación de las tierras de capacidad de uso mayor forestal dentro de las tierras con capacidad de uso mayor agropecuario.
3.	La priorización de las actividades agropecuarias en las tierras con cobertura forestal en la Amazonía.
4.	Las facilidades desmedidas para la actividad agroindustrial en tierras con cobertura forestal en Amazonía.
5.	La reclasificación de tierras forestales como tierras agropecuarias.
6.	La legislación sobre cambio de uso y desbosque que regula y permite la destrucción del patrimonio forestal.

3.2 Mejorar la implementación de la legislación sobre formalización y titulación agropecuaria

Uno de los principales problemas de la legislación sobre tierras rurales es su ejecución práctica, pues problemas de debilidad institucional y carencia de recursos impiden cumplirlas a cabalidad. Esta situación se agrava porque las acciones de las entidades involucradas en los procesos de administración del territorio se producen de manera desarticulada: cada agencia del Estado opera conforme a su propia agenda y prioridades, sin considerar el impacto que pueda tener en el resto del sistema (Endo 2013). Como se ha señalado en la primera parte del estudio, existe un importante número de normas que establecen mecanismos para la protección de las tierras forestales, de los bosques y de la cobertura forestal en los procesos de titulación agropecuaria en la selva y ceja de selva. Sin embargo la experiencia, así como los datos de la deforestación, demuestra que dichos mecanismos no son implementados, o las pocas veces que son implementados resultan poco efectivos. Resulta que, más que el establecimiento de nuevos y adicionales mecanismos de protección de los recursos forestales en los procesos de titulación agropecuaria, resulta más urgente implementar de manera efectiva los ya existentes. De manera general consideramos que para la mejora de la implementación del marco legal sobre titulación agropecuaria en Amazonía, se debe mejorar la coordinación, de las capacidades de gestión y de los mecanismos de control entre las entidades no solo competentes en la titulación agropecuaria sino también con aquellas involucradas en la gestión del territorio forestal.

La respuesta desorganizada y poco sistemática del Estado a los retos de la migración masiva y la reconfiguración de la estructura de tenencia de la tierra se refleja en un marco institucional actual, en el que la división de funciones no es clara, la cooperación es escasa y la falta de coordinación da lugar a crecientes conflictos (Endo 2013). La mejora de la coordinación de las entidades públicas involucradas en la formalización y titulación de las tierras agropecuarias en la Amazonía es el punto de partida pero no suficiente. Se tiene que incorporar también a las entidades competentes en la gestión de los diferentes usos que pueden tener las tierras forestales. Para la mejora de esta coordinación se debe definir con claridad las funciones y competencias, y se pueden aplicar protocolos de actuación conjunta y coordinada, pero en todos los casos se debe trabajar por crear una cultura de coordinación, cooperación y colaboración entre dichas entidades, así como la generación de confianza mutua.

Se requiere la aprobación de las matrices de delimitación de competencias y distribución de funciones en materia de saneamiento y titulación de tierras agropecuarias, así como de gestión del catastro rural. Para definir el alcance de la función, tareas y competencias del MINAGRI como ente rector (Endo 2014), es importante distinguir entre dos grandes grupos de tareas: (i) el saneamiento y titulación de la propiedad rural (tanto sobre predios rústicos y eriazos con aptitud agropecuaria de manera individual como de las comunidades campesinas y nativas), y (ii) el catastro rural. Las funciones de los GORE en saneamiento técnico legal de la propiedad agraria abarcan la formalización y titulación de la propiedad agraria ocupada antes de 2008, la adjudicación de terrenos de eriazos habilitados y ocupados para fines agropecuarios al 31 de diciembre de 2004, la adjudicación de terrenos eriazos para la ejecución de proyectos de pequeña agricultura, y dentro de dicho proceso pueden hacer la primera de dominio. Estas funciones son ejercidas bajo las políticas y supervisión del MINAGRI. Para un adecuado afianzamiento y cumplimiento de la rectoría, también se tendría que adecuar los Reglamentos de Organización y Funciones de los GORE para lograr una adecuada concordancia con el Reglamento de Organización y Funciones del MINAGRI.

Las dificultades de coordinación también se pueden palear a través de la definición de parámetros, procesos y normativas estándar. Particularmente en lo que respecta en las relaciones MINAGRI y GORE. Pero no bastan estos actores, especialmente en la titulación rural en Amazonía, por eso es necesaria incluir en la coordinación al SERFOR, la Dirección de Competitividad Agraria del MINAGRI y el Programa Nacional de Conservación de Bosques - PNCB en el MINAM. El establecimiento de protocolos para la actuación de varios procedimientos que interesan a todos los involucrados como puede ayudar no solo a resolver los pedidos de los administrados en menos tiempo, sino también en la mejora de la comunicación y el intercambio de información.

La DISPACR y los GORE son las instituciones claves del proceso de titulación de la propiedad rural. Pero actualmente la DISPACR aún no cuenta con las capacidades para administrar el catastro rural y apoyar a los GORE en la formalización y titulación de la propiedad rural. Por su parte, los GORE afrontan una serie de problemas diferentes, tanto en el diseño organizacional e instrumentos de gestión, cuentan con infraestructura inadecuada y obsoleta, carecen recursos humanos con la formación y experiencia necesaria para llevar a cabo procesos de titulación, así como de presupuesto suficiente. El monto presupuestario de los GORE oscila entre S/. 1 040 000 y S/. 1 384 000 por gobierno regional. Con este nivel de inversión, se tardaría sesenta años para atender la demanda por titulación en el Perú (BID 2014). Muchas veces el personal con el que cuentan los GORE no está capacitados para llevar el proceso de catastro, titulación y registro de propiedades rurales, así como en los temas sociales y forestales relacionados con los bosques. Sin lugar a dudas, las mejoras de las capacidades de gestión redundarán pueden redundar en mejor implementación de las normas. Durante las entrevistas realizadas en las ciudades de Lima, Yurimaguas e Iquitos era evidente que, aunque se tenían identificadas las diferentes acciones de seguimiento de los requisitos y mecanismos de protección de los recursos forestales, en la mayoría de casos no había personal asignado a verificar su cumplimiento, pues el escaso personal estaba asignado principalmente a la formalización y titulación, así como al otorgamiento de derechos. En un contexto de ese tipo, es impensable una adecuada gestión de la información y del conocimiento, tan necesaria para la mejora continua y el incremento de la efectividad y eficiencia.

Además de las mejoras en la coordinación y en la gestión, consideramos que también son necesarias mejoras en el control para incrementar la implementación de las normas sobre titulación agropecuaria. Con mejoras en las acciones de control no solo nos referimos a la supervisión y fiscalización de las conductas de los administrados, sino también al control del cumplimiento de la función pública. Existen problemas del tráfico ilícito de terrenos y constancias de posesión, así como corrupción y la falta de ética de administrados, funcionarios y servidores públicos en cuanto el cumplimiento de los requisitos para la titulación agropecuaria, entre los que se encuentran

el incumplimiento de los mecanismos de protección del patrimonio forestal en los procesos de formalización y titulación agropecuaria.

Por otro lado, la actual normatividad carece de mecanismos que aseguren el cumplimiento de las funciones de normatividad y supervisión de MINAGRI. Algunos autores como Endo (2014) proponen: (i) analizar si constitucionalmente si es factible la declaración de nulidad administrativa y de ser posible proponer mecanismos para hacerla efectiva; (ii) diseñar un sistema de inspección y sanciones en materia de saneamiento físico legal y formalización de la propiedad agraria y del catastro que contenga los mecanismos necesarios para las sanciones administrativas que correspondan así como una intervención efectiva de la contraloría, y (iii) el diseño de mecanismos que permitan al MINAGRI como ente rector llevar a cabo actividades de revisión (auditoria), evaluación y certificación de las regiones en materia de saneamiento físico-legal.

Como se ha señalado, una reciente modificación al Código Penal ha introducido un tipo penal específico para los casos de violación de las atribuciones u obligaciones, en el otorgamiento ilegítimo de derechos de posesión o emisión de títulos de propiedad sobre bienes de dominio público o bienes de dominio privado estatal, o bienes inmuebles de propiedad privada. La aplicación de este tipo de sanciones sin duda contribuirá a disminuir las conductas ilícitas, pero si no se dotan de capacidades suficientes para el cumplimiento de las atribuciones y obligaciones pondremos a los funcionarios en el dilema de responder penalmente por un mal otorgamiento de derechos o responder administrativamente por un incumplimiento de otorgamiento de derechos.





3.3 Incorporación de la explotación económica forestal como parte de la tenencia rural

La tenencia individual de tierra rural en el presente se puede dividir entre propiedad individual titulada y propiedad individual no titulada. La propiedad individual titulada se trata de los propietarios originalmente formales, los parceleros de las ex cooperativas que fueron beneficiarios de los programas de titulación masiva del Estado o los que compraron de algunas de las categorías anteriores. Sus derechos están inscritos en el Registro de Predios y son enajenables conforme a la legislación civil. La propiedad individual no titulada se divide entre aquellos que están en terrenos privados y aquellos que están en terrenos públicos o del Estado. Ambas categorías de tenencia individual no titulada son susceptibles de formalización por los GORE (Endo 2013). Es decir, en el marco del Decreto Legislativo N° 1089 pueden lograr la formalización y titulación de sus predios rústicos o de tierras eriazas habilitadas si se encuentran en tierras en propiedad del Estado, o lograr la declaración de propiedad por prescripción adquisitiva de dominio en predios rústicos o la reversión de predios rústicos adjudicados a título oneroso ocupados por asentamientos humanos si se encuentran en tierras de propiedad de privados.

Según COFOPRI, la formalización de la propiedad constituye el conjunto de acciones de carácter legal, técnico y de difusión que desarrollan los organismos competentes, en materia de saneamiento físico legal, cuyo objeto es enfrentar el problema de la informalidad en los derechos de propiedad mediante el empleo de tecnología moderna y procedimientos simplificados de formalización. Comprende la asunción de competencia, identificación, diagnóstico y reconocimiento de las diversas formas de posesión informal y el proceso de formalización en su etapa integral e individual. Por su parte, el saneamiento consiste en la regularización o formalización de la propiedad u otros derechos de las entidades titulares respecto de los bienes muebles e inmuebles, hasta lograr su inscripción registral. Para COFOPRI el saneamiento físico legal es un procedimiento que, mediante acciones técnicas y legales, ejecutadas directamente o a través de terceros, permite la continuación y conclusión de la formalización de la propiedad.

En esos procesos de formalización y saneamiento de predios agropecuarios si no se tienen en cuenta las particularidades de Amazonía se puede incentivar la destrucción de la cobertura forestal. Quizás una de las causas de generar un incentivo la cobertura forestal en los predios agropecuarios ha sido el concepto de explotación o mejora económica del predio introducido por el Decreto Legislativo N° 667, Ley del Registro de Predios Rurales, en los procedimientos de formalización y saneamiento de la propiedad rural. Esta norma, al requerir demostrar una explotación económica consistente únicamente en actividades agropecuarias (existencia de cementeras de plantaciones de cultivo o de crianza de ganado de acuerdo a la capacidad de los pastos, o en su caso, de labores de preparación de suelos), promueve directamente el uso agropecuario de los bosques sin importar sus capacidad de uso mayor, y menos su cobertura forestal. Esta norma exigió como requisito la destrucción de la cobertura forestal para obtener la titulación del predio agropecuario.

Este término ha sido mantenido por el Decreto Supremo N° 32-2008-VIVIENDA, que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1089, pero se requiere actualizar su contenido y adaptarlo a los propósitos aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el patrimonio forestal. Con ese propósito, el Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI, Reglamento para la Gestión Forestal, buscar el mantenimiento de los bosques (cobertura forestal) en los procesos de formalización de tierras agropecuarias cambiando el concepto de explotación económica. En ese sentido, señala que en el marco de los procesos de formalización de predios rurales en tierras de capacidad agropecuaria el mantenimiento de bosques naturales se considera como una forma de acreditar la explotación económica del predio. Este reglamento establece un límite temporal para la aplicación de esta disposición, de manera que solo los solicitantes que acrediten su posesión del área de forma continua, pública y pacífica, con fecha previa al 30 de septiembre de 2015, pueden ver formalizada su propiedad rural. Esta norma no sería aplicable para las tierras de capacidad de uso mayor forestal o de protección, donde queda prohibido el otorgamiento de títulos de propiedad, certificados o constancias de posesión.

Para una mejor aplicación del mantenimiento del bosque como una actividad que demuestra explotación económica de las tierras agropecuarias en Amazonía, se debe tener en consideración también el cultivo a través de técnicas como la rotación, así como otras prácticas agroforestales o silvopastoriles. Sería necesario configurar un concepto de explotación forestal no solo sea una actividad que configure explotación económica, sino que sea un requisito sin el cual ninguna actividad agropecuaria pueda ser formalizada o saneada en tierras de capacidad de uso mayor agropecuaria en Amazonía. De hecho, no basta la incorporación de lo forestal en las actividades de explotación económica, sino que esto debe ir acompañado de la promoción y la asistencia técnica para que estos nuevos propietarios mantengan el uso forestal o al menos agroforestal de sus predios. Esto no debe ser solamente en las tierras forestales y de protección, sino también en las tierras con capacidad de uso mayor agropecuaria con cobertura forestal.

3.4 Clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor como un mandato público

Uno de los propósitos de introducir la clasificación de tierras - CT por su capacidad de uso mayor - CUM en los procesos de formalización, titulación y adjudicación de predios rurales en zonas de selva y ceja de selva es evitar que se entregue tierras forestales en propiedad agropecuaria; es decir, que se promueva un uso insostenible de los recursos forestales, pero también es incentivar el uso agropecuario de las tierras con capacidad de uso mayor para cultivos en limpio, permanentes y para pastos. En la legislación peruana existen muy pocas limitaciones directas al uso de tierras rurales para fines agropecuarios, por ello, la exigencia de la CTxCUM es significativa en materia de protección de los recursos forestales. Las únicas restricciones directas a la propiedad que existen

en la legislación actual (Endo 2010) son aquellas derivadas de la protección ambiental (ANP, Zonas de Reserva) y forestal (las aplicables a los distintos tipos de bosques). Entonces, es la CTxCUM es la que determina si se le aplican o no a las tierras agropecuarias las limitaciones de la legislación forestal (reserva del 30%, ordenamiento del predio, cambio de uso, desbosque, etc.). Sin perjuicio de ello, es importante destacar que la CTxCUM de una superficie sea para cultivos en limpio, permanentes y para pastos no significa que necesariamente puede tener un uso agropecuario y que se puede deforestar, pues eso se determina luego con las autorizaciones de cambio de uso actual y de desbosque.

Sin embargo, en la práctica las cosas ocurren al revés: primero se realiza el desbosque y el cambio de uso en el campo, y luego ocurre la formalización del predio, o primero el inversionista privado identifica un área, planifica y decide la inversión y luego solicita la adjudicación del área. En los procesos de formalización, dado que primero se realiza la actividad agropecuaria, en función de los resultados de la CTxCUM podemos tener las siguientes situaciones: (i) que la actividad se haya realizado en tierra agropecuaria, por lo que no hay problema con tierras forestales y por lo tanto se procede con la formalización, o (ii) que la actividad se haya realizado en tierras forestales o de protección, lo que implica una infracción y un delito, por lo que no se puede formalizar el derecho sino que se debe aplicar sanciones. Esto último no ocurre en la práctica; por lo contrario, lo que ocurre es que al final nos quedamos con un poseedor que hace un uso ilegal de la tierra forestal, al cual no se le podrá titular, a pesar de que en la práctica ejerce dominio sobre el predio, e incluso lo puede transferir onerosamente de manera privada. En caso de existir la intención de obtener la tenencia de un predio rural individual, esta se materializa en los procedimientos de adjudicación para el desarrollo de proyectos agropecuarios en terrenos de dominio del Estado. Estas adjudicaciones solamente podrán ocurrir cuando se trate de tierras con CUM agropecuario, es decir, para cultivo en limpio, cultivo permanente, o aptas para pastos. Sin embargo, esta CTxCUM es realizada por los propios interesados, y aunque debe ser aprobada por la DGAAA en Lima, en conjunto con el proyecto de desarrollo agropecuario y el instrumento de Gestión Ambiental (DIA o EIA) correspondiente. Es decir, en caso que se deniegue la CTxCUM agropecuaria a las tierras del proyecto se estaría no solo rechazando la futura inversión sino también perdiendo lo invertido en el desarrollo del proyecto. En la práctica ello tampoco ocurre, pues ya sea por las demoras o por los altos montos de inversión involucrados se han dado muchos casos en los que los inversionistas no esperan contar con la CTxCUM agropecuaria o la aprobación del instrumento de gestión ambiental e ilegalmente empiezan a desarrollar las actividades de desbosque y cambio de uso. La escasa y poco efectiva acción de control y fiscalización incentiva más aún el desarrollo de actividades agropecuarias sin contar con la CTxCUM correspondiente.

Por lo tanto, queda claro que la CTxCUM es necesaria y previa, no solo para los procesos de formalización o adjudicación, sino también para los procesos de ocupación del territorio. Dado que no se puede esperar que esta clasificación será realizada de manera espontánea por los ocupantes formales e informales, puesto que a pesar de ser un requisito no se ha realizado hasta ahora, es necesario que ella sea asumida por el propio Estado como parte de los mecanismos de ordenamiento y planificación del uso del territorio, o incluso como una medida preventiva y previa a estos.

Respecto del costo de esta propuesta, podemos tomar como referencia la información proporcionada recientemente por DGAAA. Según dicha institución, existen 22 379 134 hectáreas de estudios de suelos con fines de CTxCUM en lo que respecta al reconocimiento en la región Selva. Esta superficie representaría el 28,9% de la superficie de la selva, restando unas 55 156 250 hectáreas sin estudios de suelos en lo que respecta al reconocimiento (aproximadamente el 71,1%). La DGAAA considera que el costo de realizar la CTxCUM en lo que respecta al reconocimiento en la región selva asciende a un dólar por hectárea, de manera que se necesitarían US\$ 55 156 250 para concluir con la CTxCUM en la Amazonía.

Existen dificultades técnicas que son necesarias superar para realizar esta clasificación de tierras por capacidades de uso mayor forestal de todas las tierras de la Amazonía. Una de ellas es la falta de profesionales hábiles para cumplir dicha tarea. El Registro Nacional de Especialistas en Levantamiento de Suelos conducido por la DGAAA al 30 de septiembre del 2015 solo registraba veintisiete profesionales registrados, seis de los cuales ya tenían su registro caduco. Es decir, solo veintiuno cuentan con registro vigente para elaborar y presentar estudios de levantamiento de suelos necesarios para la CTxCUM. Solo existen cuatro profesionales con registro vigente domiciliados en la Amazonía y ninguno en el departamento de Loreto. Otra dificultad es la falta de suficientes laboratorios en la región amazónica, con capacidad de realizar los estudios técnicos sobre suelos necesarios para concluir los estudios de levantamiento de suelos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debería propiciar el uso del nivel de clasificación de uso mayor adecuado para los propósitos de la formalización y adjudicación agropecuaria, debiendo también aclararse cuál es la autoridad a cargo de otorgar la autorización y las funciones de los organismos rectores en materia forestal (la norma señala que es el MINAGRI, en coordinación con MINAM, pero al mismo tiempo es una función descentralizada) (Endo 2014). Además, debemos tomar en cuenta que la CTxCUM no es y no puede ser la única herramienta para definir el cambio de uso y el desbosque de tierras con cobertura forestal. Más aún porque si bien la CTxCUM es importante y útil, no ha sido pensada en la Amazonía, pues privilegia la identificación de áreas para uso agropecuario, siento los otros usos casi residuales y desconoce las características de la Amazonía, donde la heterogeneidad y diversidad es la regla y es muy difícil encontrar grandes superficies con una capacidad de uso mayor uniforme. También hay que tomar en consideración que, habiendo entrado en vigencia la Ley N° 29763, Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, ha empezado a correr el plazo para la modificación del Decreto Supremo N° 017-2009-AG, Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor, el cual debe adecuarse a los nuevos principios y criterios que introduce la Nueva Ley Forestal. En ese contexto, hay que tener en cuenta que instituciones como el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana - IIAP ya ha venido adelantando el trabajo de identificar las partes que deben modificarse de dicho reglamento y tiene una propuesta para adaptarlo para su uso en Amazonía.



3.5 Armonizando el cambio de uso actual y el desbosque con el Patrimonio Forestal de la Nación

El “cambio de uso del suelo” forestal a uso agrícola y el desbosque son algunos de los temas más controvertidos. Existen al menos tres aristas de controversia: la constitucionalidad de permitir el cambio de sus bosques naturales en tanto parte del Patrimonio de la Nación, su obligatoriedad a todos los regímenes de titulación rural y su efectividad como instrumento para disminuir la pérdida de la cobertura forestal.

Para algunos, el “cambio de uso del suelo” estaría asociado a los procesos recientes de deforestación propiciados mediante una argucia legal que daría cuenta de la poca efectividad de la normativa sobre protección ambiental. Para otros, se trata más bien de un mecanismo completamente legítimo y regulado que permite que las tierras —cuya capacidad de uso agrícola haya sido declarada por la autoridad— generen actividad productiva (Endo 2010). Según EIA (2015) se debe tener en cuenta que la Ley N° 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre vigente, señala expresamente que los recursos forestales integrantes del Patrimonio Forestal de la Nación no pueden ser utilizados con fines agropecuarios u otras actividades que afecten la cobertura vegetal, el uso sostenible y la conservación del recurso forestal, cualquiera sea su ubicación en el territorio nacional, pero dicha norma también dice “salvo en los casos que señale la presente Ley y su reglamento”; es decir, admite que esa prohibición tiene excepciones que sean establecidas por la misma ley. Una de esas excepciones contenidas en la ley es el cambio de uso para tierras agropecuarias.

Debido a un reciente caso de deforestación en Loreto ha surgido una cuestión respecto de si el cambio de uso establecido en la Ley Forestal es aplicable para todos los regímenes titulación rural, por ejemplo para el régimen excepcional del Decreto Legislativo N° 838, o solo para el régimen ordinario del Decreto Legislativo N° 653. La cuestión surge debido a la excepcionalidad del régimen del Decreto Legislativo N° 838 y a que el Decreto Supremo N° 14-2001-AG, Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, vincula el cambio de uso con el artículo respectivo a desbosque, el cual hace referencia a “titulares de contratos”. Algunos consideran que el Decreto Legislativo N° 838 otorgaba títulos y no contratos, por lo que no sería aplicable el régimen sobre los recursos forestales declarados como Patrimonio de la Nación. En este punto es necesario aclarar: (i) que la Ley Forestal no vincula el cambio de uso con los titulares de contratos, sino que se refiere a las tierras de aptitud agropecuaria de la selva sin hacer referencia al régimen de titulación rural; (ii) que cuando se dictó ese reglamento de la Ley Forestal (2001) el Decreto Legislativo N° 838 ya no se encontraba vigente¹⁴, por lo que ya no se podía otorgar títulos a su amparo, por eso que el reglamento se refiere a los mecanismos vigentes para el otorgamiento de propiedad rural, y (iii) las normas sobre titulación solamente regulan sobre la titulación de la tierra rústica o eriaza, pero no regulan nada sobre los recursos forestales, en tanto Patrimonio de la Nación, que según la Constitución y la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales solo se regulan por su ley especial, es decir, la Ley Forestal, por lo que ni siquiera la excepcionalidad del Decreto Legislativo N° 838 puede abrir una excepcionalidad en el régimen de los recursos forestales. Esto también es válido para el desbosque y el requisito del ordenamiento del predio.

Otro problema es la aplicabilidad del cambio de uso a nivel masivo y no solo para los grandes proyectos agroindustriales, o incluso a ellos. El MINAGRI y los GORE no tiene mayor capacidad de “obligar” a nadie a nada en el territorio, sino que el poder de decisión sobre los usos del territorio recae en los propietarios o en los poderes locales (Dammert 2014). En el caso de los pequeños agricultores, que son la gran mayoría de casos, se carece de capacidad para atender los millares de

14 El Decreto Legislativo N° 838, inicialmente tenía una vigencia hasta diciembre de 1998 que posteriormente fue extendida hasta diciembre del año 2000, fecha dejó de ser aplicable como mecanismo de adjudicación de tierras. Adicionalmente el artículo 2 de la Ley N° 29563 (2010) lo excluye del ordenamiento jurídico vigente, resolviendo cualquier duda que pudiera existir sobre su vigencia.

solicitudes de cambio de uso actual que se generarían, así como tampoco tendrían la capacidad de supervisar que el cambio de uso se cumpla al momento de implementar el desbosque.

En ese sentido, se debería discutir la aplicación del cambio de uso en el marco de la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre que distingue los procedimientos dependiendo si se tratase de tierra de dominio del Estado (en cuyo caso es más engorroso) y de tierra en propiedad privada. En el caso de tierras del dominio del Estado, la autorización de cambio de uso la otorga el SERFOR, con opinión previa vinculante del MINAM, y solo procede cuando las tierras se encuentren técnicamente clasificadas como de capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente y aparte debe tramitar su autorización de desbosque. En cambio el procedimiento de cambio de uso en tierras agropecuarias de dominio privado, que es donde han ocurrido los mayores conflictos sobre su aplicabilidad, sigue siendo casi tan sencillo en la actualidad como en el pasado. En cuanto a la autorización de cambio de uso actual de las tierras en predios privados, son otorgadas por los GORE y otorgan al solicitante el derecho de realizar el desbosque correspondiente en las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio o cultivo permanente.

Un punto que sí podría generar un desincentivo para el cambio de uso es el incremento de los costos del desbosque. En efecto, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 29763, al disponer que el pago a realizarse para la obtención de la autorización de desbosque, además del valor de comercialización del recurso (pago por el derecho de aprovechamiento o valor al estado natural, y los costos de emisión de las guías de transporte), también debe incluir la afectación al Patrimonio Forestal (valorización integral, incluyendo la oportunidad de aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre y el secuestro de carbono), además de la compensación ecosistémica mencionada en el artículo 36 de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, lo que puede incrementar sustancialmente el costo de hacer un desbosque.

Como ya hemos señalado, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre señala que el desbosque consiste en el retiro de la cobertura forestal mediante cualquier método que conlleve la pérdida del estado natural del recurso forestal, en áreas comprendidas en cualquier categoría del Patrimonio Nacional Forestal, para el desarrollo de actividades productivas que no tengan como fines su manejo forestal sostenible, tales como la instalación de infraestructura, la apertura de vías de comunicación, incluyendo caminos de acceso a áreas de producción forestal, la producción o transporte de energía, así como operaciones energéticas, hidrocarburíferas y mineras. Por su parte, el Reglamento para la Gestión Forestal, respecto de la autorización de cambio de uso actual en tierras de dominio público, establece que todo proyecto productivo con fines agropecuarios en tierras de dominio público que impliquen el retiro de cobertura forestal, requiere una autorización de cambio de uso actual de la tierra, previa a la adjudicación, y contar con una autorización de desbosque previa para el retiro de la cobertura forestal.

A pesar de ello, como ya señalamos, la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre estipula que junto con la presentación de la solicitud de desbosque, el titular de la actividad adjunta la evaluación de impacto ambiental, aprobada por la autoridad competente según la actividad a desarrollarse, hay que tener en consideración que la Ley N° 30230 dispuso que mediante decreto supremo refrendado por el MINAM y por el MINAGRI se establecerán las disposiciones orientadas a integrar los procedimientos de evaluación y otorgamiento de autorización de desbosque con instrumentos del SEIA y que la Ley N° 30327 integra la autorización de desbosque en la Certificación Ambiental Global. Por ello, el Reglamento para la Gestión Forestal establece que el desbosque, como parte de la certificación ambiental global, se regula conforme a lo dispuesto en la Ley N° 30327, Ley de Promoción de las Inversiones para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Sostenible, y su reglamento. Es decir, aquel extremo de la Nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue modificado tácitamente antes de entrar en vigencia por las leyes N° 30230 y N° 30327.

Sin embargo, queda aún por definir si el extremo de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre que exigían para el desbosques una evaluación que demuestre que la actividad propuesta no puede llevarse a cabo en otro lugar y que la alternativa técnica propuesta garantiza el cumplimiento de los estándares ambientales legalmente requeridos. En situación similar se encuentra la exigencia de asegurar que el área materia de desbosque es la mínima posible y que se llevará a cabo con la mejor tecnología, prácticas y métodos existentes para reducir al mínimo posible los impactos ambientales y sociales, incluyendo evitar las áreas de alto valor de conservación, así como la indicación del destino de los productos forestales extraídos. Estos aspectos deben incluirse en los lineamientos para la elaboración del plan de desbosque que deben ser aprobados por SERFOR.

Se puede considerar medidas alternativas o complementarias para incrementar la efectividad de la reserva forestal en las autorizaciones de cambio de uso. Se cuestiona la efectividad de reservar como mínimo el 30% de la cobertura forestal de un predio agropecuario. Se considera que estos pequeños fragmentos de bosque, muchas veces sin conectividad alguna, no son viables en el mediano plazo, por lo que no solo se perderán sus funciones ecosistémicas sino también de su biodiversidad. Sin embargo, existen dificultades con la eliminación de la reserva forestal: por ejemplo, algunos consideran que tal eliminación configura un debilitamiento de las regulaciones ambientales, lo que podría ser considerado contrario con el Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos. No obstante, hay otras cuestiones más prácticas que considerar, como por ejemplo que muchas veces los pequeños agricultores dejan una cobertura forestal superior al 30% sin que existan acciones de control. Muchos consideran que ello se debe a que no tienen capacidad para deforestar más, o porque los propios agricultores consideran que esa reserva forestal provee funciones ecosistémicas a cultivos como agua, polinización, etc., y es una fuente de recursos forestales y de fauna silvestre, tanto para el autoconsumo como para su comercialización. En ese sentido, se deben considerar alternativas más efectivas que no signifiquen debilitamiento de la protección ambiental y que a la vez estén alineadas con el aprovechamiento del bosque por los agricultores. En esa línea se propone la promoción de actividades agroforestales con asistencia y soporte técnico y un sistema de incentivos para que los propietarios que mantengan la cobertura forestal superior al 30%. La supervisión del mantenimiento de las reservas forestales puede hacerse de manera remota y los incentivos económicos pueden ser proporcionales al porcentaje que represente la reserva forestal adicional (sobre el 30%).



3.6 Saneamiento de tierras y territorios de pueblos indígenas en la selva

La titulación en la selva no ha sido prioridad de ninguno de los procesos de adjudicación, formalización y titulación rural en el Perú. Tanto durante la reforma agraria como en la implementación de las reformas liberales de acceso a la tierra agraria y en los procesos de formalización impulsados por el PETT, se ha dado una prioridad especial a la selva. En el caso de la titulación de los pueblos indígenas y las comunidades nativas, que sí recibieron atención durante las dictaduras militares de la década de 1970, esta se ha ido diluyendo en la última década. Esa falta de atención ha generado que el acceso a la tierra con fines agropecuarios en la Amazonía haya sido caótico y oportunista. Ello ha generado cientos de superposiciones de derechos originales (principalmente de los indígenas, luego coloniales o de inicios de la República) con los que después se irrogó el Estado, con otros adquiridos legalmente (por ejemplo, a través de títulos en los proyectos de colonización) e ilegalmente (invasiones antiguas y recientes) y con todo otro tipo de modalidad de ocupación y de derechos efectivos o aparentes de tierras públicas, de indígenas o de otros dueños o posesionarios (Dourojeanni *et al.* 2010). Esta situación continúa siendo confusa en toda la región Amazónica (Endo 2010). En cierta medida eso ha apaciguado los conflictos entre los pueblos indígenas y los colonos, que pueden exacerbarse si se llevan mal los procesos de el PTRT3.

Es necesario resolver los conflictos que genera la superposición de derechos debido a los diversos mecanismos de adjudicación, formalización y titulación de tierras agropecuarias y de pueblos indígenas, de otorgamiento de derechos para el aprovechamiento de los recursos forestales y de conservación de la diversidad biológica. Se requerirá la rectificación de títulos, concesiones y áreas protegidas de acuerdo con los derechos originarios y preexistentes y la realidad de las áreas en cada caso, hasta contar con un catastro actualizado de la tenencia y propiedad rural en el Perú.

Las normas de titulación de comunidades campesinas y nativas son de la década de 1970. Además, tampoco han sido aún adecuadas al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes por lo que aún no han incorporado los conceptos de tierra y territorio y se siguen empleando los conceptos de propiedad y cesión en uso. Las superposiciones antes mencionadas, junto con esta desactualización normativa, se convierten en un serio foco de conflictos. En ese contexto han surgido propuestas de titulación territorial integral por pueblos indígenas, en contra de la actual titulación de propiedad comunal por comunidades. Sin embargo, este tipo de propuestas aún no ha tenido una respuesta normativa y política. Por el contrario se sigue impulsando la titulación a las comunidades nativas, la propiedad comunal de sus tierras agropecuarias y en cesión en uso de sus tierras forestales y de protección. Por ejemplo, el PTRT3 consideraba titulares a 228 comunidades nativas bajo esta lógica, y al menos 100 000 predios rurales individuales para colonos.

Esta situación contrasta seriamente con la demanda de titulación indígena lo que se ha manifestado en parte por la queja contra el PTRT3 presentada por AIDSESEP ante el MICI. Si bien en el Perú 16 millones de hectáreas ya se encuentran bajo algún tipo de reconocimiento de derecho territorial para los pueblos indígenas (AIDSESEP & FPP 2014), existirían pendientes de reconocimiento de algún tipo de derecho territorial (reconocimiento, titulación o ampliación) al menos 1 240 comunidades nativas, 8 millones de hectáreas para reservas comunales o territoriales, y aproximadamente 10 millones de hectáreas para titulación integral como pueblos indígenas. Es por ello que AIDSESEP estima que están pendientes de reconocimiento de derechos territoriales al menos 20 millones de ha. Frente a esta demanda avanzar en titulación de predios rurales individuales puede escalar los conflictos por tierras en la Amazonía peruana.

Por ello, consideramos de especial importancia: (i) la adecuación del marco legal nacional sobre tierra, territorio y titulación de las comunidades nativas a los derechos de los pueblos indígenas

consagrados en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, y (ii) el saneamiento previo de los derechos de las tierras y territorios de los pueblos indígenas antes de emprender los procesos de formalización rural. La adecuación del marco legal es el proceso clave y necesario de posiblemente mediano plazo, pues al igual que el derecho a la consulta libre previa e informada su reconocimiento en el marco legal nacional tomará su tiempo. Creemos que en el corto plazo, para no postergar el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, se debe sanear primero sus derechos territoriales ancestrales y originarios antes de titular a colonos y migrantes que se han establecido en la Amazonía en las últimas décadas. Ello ayudaría no solo a evitar conflictos, sino también para reducir la especulación de tierras y la adjudicación discutible de las tierras forestales por los GORE (Hajek 2015). Además, la participación de las comunidades nativas a través de sus organizaciones representantes es crítica y necesaria para el proceso de titulación. La experiencia del PTRT2, y la experiencia durante el proceso de preparación del PTRT3, identifican que la titulación comunitaria debe ser llevada a cabo a través de un proceso participativo (BID 2014); asimismo, las tensiones surgidas a inicios de 2015 muestran que es indispensable el diálogo.

Finalmente, y sin perjuicio de lo anterior, hay que tener en cuenta algunas dificultades con el actual procedimiento de titulación de comunidades nativas. Quizá la más importante está relacionada con la CTxCUM que se exige para distinguir las tierras con capacidad de uso mayor para cultivo en limpio, permanente y pastos para titularlas en propiedad privada comunal, de las tierras con capacidad de uso mayor forestal y de protección para concederlas en cesión en uso de sus recursos forestales y de fauna silvestre. La necesidad de esta diferenciación radica en que los recursos forestales y de fauna silvestre (entre ellos las tierras forestales y de protección) no pueden otorgarse en propiedad. Esta exigencia de la CTxCUM ha sido criticada por varios actores, además de las dificultades técnicas mencionadas en la sección 3.5, algunos consideran que no corresponde dividir el territorio de los pueblos indígenas por tipos de usos que no necesariamente están en la agenda y plan de vida de las comunidades. Otros consideran que el nivel de exigencia de una CTxCUM a nivel semi-detallado como se exige para evaluar proyectos agropecuarios, es un sinsentido, pues no se les puede tratar a las comunidades nativas como si fueran empresas agroindustriales.

En ese sentido, en julio de 2015 se dictó la Resolución Ministerial N° 0355-2015-MINAGRI, que aprueba los “Lineamientos para la ejecución y aprobación de estudios de levantamiento de suelos para la clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, con fines de saneamiento físico legal y formalización del territorio de las comunidades nativas”. Estos lineamientos tienen la finalidad de viabilizar y agilizar el saneamiento físico legal para la titulación de territorios, en beneficio de las comunidades nativas, que deben ejecutar los GORE. Dichos lineamientos se enfocan en las regiones de ceja de selva y selva, dado que en estas se encuentran las áreas más extensas de tierras con aptitud forestal. Además, los territorios de las comunidades nativas poseen superficies grandes mayores a 10 000 hectáreas, que se distribuyen mayormente en zonas de laderas de montaña y colinas altas, en las zonas de ceja de selva y selva alta, y mayormente en zonas de colinas bajas, en las zonas de selva baja, pudiendo utilizarse un estudio de levantamiento de suelos de “reconocimiento” a escala 1:100 000 para determinar la CTxCUM. A través de este cambio el MINAGRI considera que ha contribuido a reducir los costos de la titulación de las tierras de las comunidades nativas.



Referencias bibliográficas

AC Pública & APOYO Consultoría (2014). Producto III: Diagnóstico de Capacidades y Datos Catastrales y Guía Metodológica. Preparado para el BID en el marco de la consultoría "Diagnóstico y recomendaciones estratégicas de los gobiernos regionales con respecto al desempeño de las funciones de formalización/regularización de predios individuales y territorios de comunidades nativas, generación y mantenimiento del catastro rural".

ALDANA, Úrsula & Ricardo FORT (2001). *Efectos de la titulación y registro de tierras sobre el grado de capitalización en la agricultura peruana: una estimación basada en el III Censo Agropecuario Informe Final*. Lima: GRADE.

BARBOZA, Pedro (2013). *La propiedad de la tierra en el Perú: inclusión de los pequeños y medianos agricultores en la propiedad de la tierra*. Lima.

BID (2014). *Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa PTRT3 (Pe-L1026). Propuesta de Préstamo*. Lima: BID.

BURNEO, Zulema (2011). *El proceso de concentración de la tierra en el Perú: Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra*. Lima, enero.

CASTILLO, Pedro (2013). ¿Por qué la titulación de tierras regresa al Ministerio de Agricultura? *Revista Agraria*, Año 13, Nº 147, enero de 2013. Lima: CEPES.

CD & INDUFOR (2012). *Componente III: Elementos para la identificación de áreas con mayor potencial para reducir emisiones de GEI en el sector forestal*. Plan de Inversión Forestal Banco Interamericano de Desarrollo Fondo Estratégico sobre el Clima Programa de Inversión Forestal. Lima, Perú / Helsinki, 5 de diciembre.

CEPAL (2006). *Experiencias emblemáticas Eje Suelo: Mejorar el acceso de los pobres al suelo urbano, el Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú - COFOPRI*. Resumen del trabajo del consultor Teodosio Saavedra, "Experiencias emblemáticas para la superación de la pobreza y precariedad urbana: suelo", Serie W. Santiago de Chile: CEPAL.

CEPES (2010). Legislación sobre la tierra agrícola. *Informativo Legal Agrario*, segunda época, Nº 25. Lima: CEPES, setiembre.

CHE PIU, Hugo y Mary MENTON (2013). Contexto de REDD+ en Perú: motores, actores e instituciones. *Documentos Ocasionales, 90*. Bogor: CIFOR.

CONTRALORÍA (2015). *Reporte: Vacíos normativos y debilidades en la gestión de las entidades competentes en la instalación de cultivos agroindustriales de palma aceitera en el departamento de Loreto*. Reporte Nº 05-2015-CG/EST. Lima: Contraloría General de la República.

DAMMERT, Juan Luis (2014). *Cambio de uso de suelos por agricultura a gran escala en la Amazonía andina: el caso de la palma aceitera*. Informe preparado para la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA). Lima.

DEL CASTILLO, Laureano (2006). *Derechos de propiedad rural y titulación de tierras*. Séptima Conferencia Anual sobre Asuntos Legales y de Política en las Américas. Lima: CEPES, marzo.

DOUROJEANNI Marc, Alberto BARANDARIÁN y Diego DOUROJEANNI (2010). *Amazonía al 2021*. Lima: DAR, PRONATURALEZA, SPDA, GT-ICAA.

EGUREN, Fernando (2006). Reforma agraria y desarrollo rural en el Perú. En Fernando Eguren (ed.). *Reforma agraria y desarrollo rural en la región andina*. Lima: CEPES.

ENDO, Víctor (2010). *Adquisición de tierras a gran escala para uso agrícola y forestal en el Perú. Implementación del marco de evaluación de la gobernabilidad sobre la tierra - PLIAF*. PLIAF, Banco Mundial.

ENDO, Víctor (2013). *Marco de evaluación de la gobernanza de la tierra en el Perú, LGAF 2013. Resumen del Informe Final*. Land Governance Assessment Framework, desarrollado para el Banco Mundial.

ENDO, Víctor (2014). *Caracterización de funciones y competencias de MINAGRI como organismo rector nacional en titulación de tierras rurales Producto 2 - Diagnóstico (Versión 2)*. Informe presentado al BID en la iniciativa de Apoyo a la preparación del proyecto "Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa - PTRT3". BID. Oficina Perú.

FORT, Ricardo (2014). *Consultoría Estudio de Población Objetivo y Demanda del Proyecto, Informe Final*. Apoyo a la preparación del proyecto "Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa - PTRT3". BID. Oficina Perú.

GALARRETA, Víctor (2015). *National Forest and Climate Change Strategy, promoting private investment for green growth in Peru*. MDA. Exposición presentada en el "Global Landscapes Forum: The Investment Case. London, 10-11 June 2015".

GRADE & IEP (2015). *Dinámica social y económica de la gestión territorial en la región Loreto: Informe final*. Proyecto DAR - Fundación Moore 2013-2015. Lima.

GUTIÉRREZ, Benjamín (2007). La formalización de la propiedad rural en el Perú. Período 1996-2006, lecciones aprendidas. *CT/Catastro, 60* (julio).

HAJEK, Frank (2015). *Hacia palma aceitera con deforestación cero en el Perú: comprendiendo a los actores, mercados y barreras*. Tetra Tech para la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. Forest Carbon, Markets and Communities - FCMC Program. Vermont, marzo.

INEI & MINAGRI (2013). *Resultados definitivos: IV Censo Nacional Agropecuario - 2012*. Informe INEI y MINAGRI, julio.

JPG Consultoría (2014). *Análisis Ambiental y Social (EAS) y Plan de Gestión Ambiental y Social (PGAS)*. Consultoría para el MINAGRI y el BID en el marco del Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú, Tercera Etapa - PTRT3". Versión final, agosto.

LANDA, César (2014). *Legal nature of forest and wildlife resources. Legal - administrative framework & analysis of legal loopholes and contingencies*. Lima: SPDE, abril.

MATOS, José y José Manuel MEJÍA (1980). La reforma agraria en el Perú. *Perú Problema, 19*. Lima: IEP.

MINAM (2009). *Mapa de deforestación de la Amazonía peruana - 2000*. Programa de Fortalecimiento de Capacidades Nacionales para manejar el impacto del Cambio Climático y la Contaminación del Aire. Lima: MINAM.

MINAM et al (2015) *Hacia una Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático: Documento Preliminar* Comisión Multisectorial Temporal, adscrita al Ministerio del Ambiente - MINAM, encargada de elaborar la propuesta de Estrategia Nacional sobre Bosques y Cambio Climático - ENBCC. Creada mediante Resolución Suprema N° 193- 2015-PCM.

PROGRAMA BOSQUES (2015a). *Documento Base de la Estrategia Nacional de Bosques y Cambio Climático*. Borrador. Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático. Lima.

PROGRAMA BOSQUES (2015b). *Bosque - no bosque y pérdida de bosque 2000-2013 por departamentos y por categorías territoriales*. Archivo Excel, obtenido por solicitud de acceso a la información, Carta N° 178-2015-DAR/DE. Lima: Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático.

PULGAR VIDAL, Javier (2014). Las ocho regiones naturales del Perú. *Terra Brasilis* (Nova Série) [Online], 3|2014, colocado en línea el 26 agosto de 2014, consultado el 21 de Julio de 2015. URL: <http://terrabrasilis.revues.org/1027>; DOI: 10.4000/terrabrasilis.1027

SANTOS, Fernando y Federica BARCLAY (2002). *La frontera domesticada. Historia económica y social de Loreto, 1850-2000*. Lima: PUCP.

SPDA (2009). *Manual de saneamiento físico legal- rural*. Lima: Programa de Política y Gestión Ambiental de la SPDA. Lima, noviembre.

SPDE (2013). *Empresas de palma aceitera deforestan 13,076 hectáreas de bosques primarios en los últimos meses*. Sociedad Peruana de Ecodesarrollo.

TNC & CDC-UNALM (2006). *Planificación para la conservación ecorregional de las yungas peruanas: conservando la diversidad natural de la selva alta del Perú*. Informe Final. Lima, 207 pp. + anexos

ZEGARRA, Eduardo (1999) El mercado de tierras rurales en el Perú Volumen I: Análisis institucional. Serie *Desarrollo Productivo*, 63. Santiago de Chile: CEPAL, noviembre.

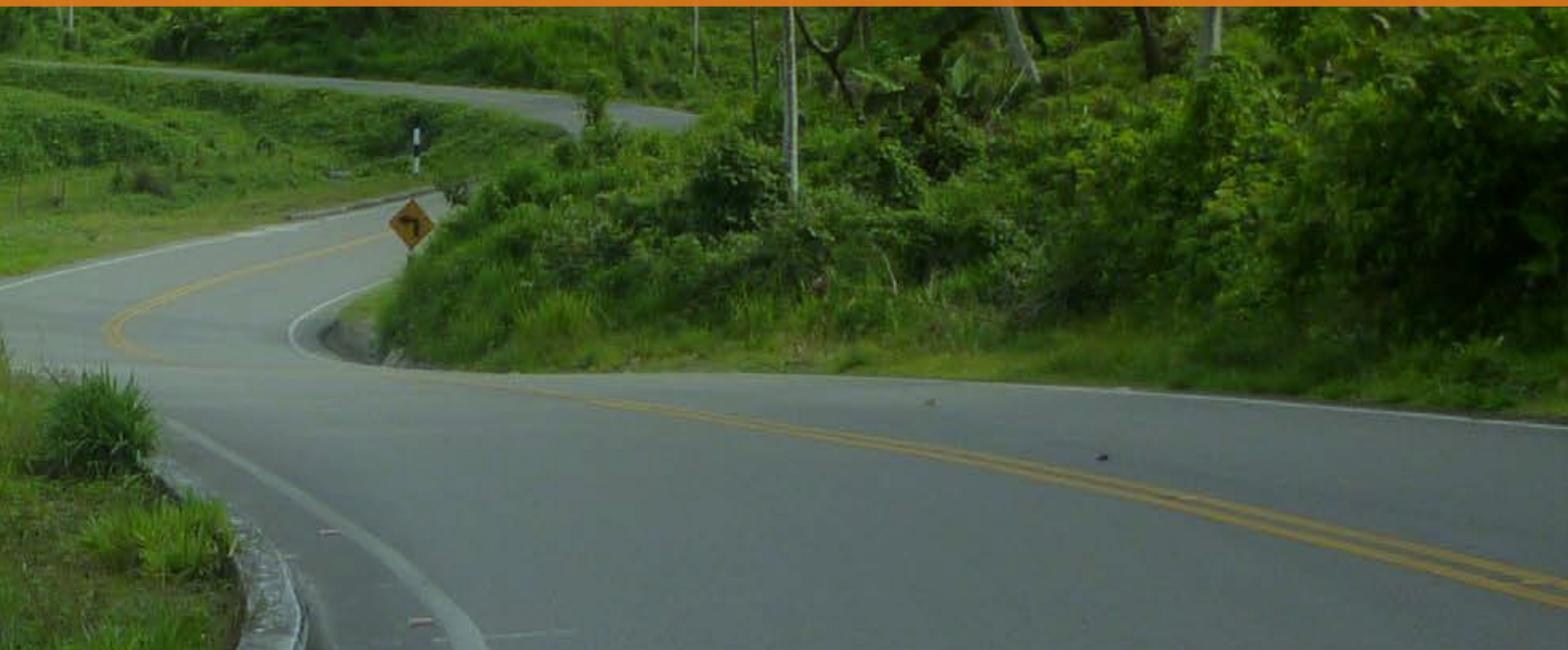




SECCIÓN II

**PROPUESTA DE LINEAMIENTOS TÉCNICOS PARA
REDUCIR LOS IMPACTOS DEL CAMBIO DE USO DE LAS
TIERRAS DE APTITUD AGROPECUARIA CON COBERTURA
BOSCOSA EN SELVA Y CEJA DE SELVA**

Por Octavio Galván Gildemeister





1. Introducción

El Perú afronta dos serios problemas medioambientales: primero, la deforestación de los bosques primarios y residuales amazónicos por efecto de la agricultura y ganadería de subsistencia (con su posterior transformación a vegetación secundaria, que puede derivar a áreas degradadas); y segundo, la degradación de los bosques por efecto de la extracción selectiva de árboles de algunas especies comerciales, la cual está produciendo la disminución (todavía no cuantificada) de estas poblaciones y, probablemente, su extinción local.

La información sobre la tasa anual de deforestación en el país es variable. INRENA (1995) reporta una tasa de 261 158 hectáreas, FPCN (1993) reporta 300 000 hectáreas, pero con los datos del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático, se obtiene una media de 106 605 hectáreas con una desviación estándar de 29 068 hectáreas (Vargas *et al.* 2014). A escala regional, las estimaciones de deforestación también varían. Así, para la región Ucayali, y para el año 2000, ENDF (2002) reporta una tasa de deforestación de 7 899 hectáreas, mientras que Vargas *et al.* (2014) reporta una tasa de 11 742 hectáreas.

No obstante, la actitud de la clase política y dirigente peruana no es acorde con la magnitud del fenómeno, probablemente porque en la Amazonía existen grandes extensiones de bosque, fáciles de contemplar cuando se viaja por avión entre las diferentes ciudades. Sin embargo, se estima que, si no se revierte la actual tasa de deforestación, estos bosques también desaparecerán en un corto plazo (Laurance *et al.* 2001). Así, Whitmore (1997) reporta tasas anuales de deforestación de 0,75% para la Amazonía en general y de 1,2% en los bosques de montaña. Empero, las tasas anuales pueden ser mucho mayores en el ámbito local. Por ejemplo, para el piedemonte de la Cordillera Oriental de Colombia se registra una tasa anual de deforestación de 4,4% (Viña y Cavelier 1999). Aunque no existen mediciones ni estimaciones, en la Amazonía central del Perú se evidencia una tasa alta de deforestación en varios sectores, como por ejemplo, a lo largo de la Carretera Marginal de la Selva, entre las localidades de Von Humboldt (Ucayali) y Puerto Bermúdez (Cerro de Pasco).

La revisión de diferentes estudios permite señalar que la deforestación de la Amazonía peruana se debe a las mismas condiciones facilitadoras (pobreza y aumento poblacional) y factores directos (por ejemplo, la expansión de agricultura y la ganadería) e indirectos (por ejemplo, la subvaloración de la silvicultura) señalados por Roper *et al.* (1999) para el resto de los países tropicales. En el Perú, la deforestación es un fenómeno complejo y multidimensional, cuyos factores abarcan dimensiones sociales, culturales, económicas, tecnológicas, políticas, legales, administrativas y ecológicas que actualmente se están agudizando debido al establecimiento de cultivos agroindustriales. De esto se deduce que hay causas estructurales (como la pobreza en la sierra y en la costa, la crisis del Estado y el desborde popular (al decir de Matos Mar), la actitud del Estado peruano (desde la época incaica) que prescinde de la Amazonía y de los recursos forestales en sus planes de desarrollo, la corrupción e improvisación del Estado, entre otros) y factores coyunturales (el establecimiento de la palma aceitera es uno de estos).

Desde el punto de vista legal y administrativo, en la Amazonía peruana, la deforestación (por efecto de la agricultura y la ganadería) ocurre bajo tres modalidades: (i) mediante el establecimiento (ilegal) de cultivos o pastos en tierras aptas para producción forestal y en tierras de protección; (ii) mediante el establecimiento de cultivos o pastos en tierras aptas para cultivos anuales, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos, sin autorización del Estado (y por lo tanto, ilegal), y (iii) mediante el establecimiento de cultivos o pastos en tierras aptas para cultivos anuales, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos, con autorización del Estado (y por lo tanto, legal).

El número ínfimo de solicitudes para el establecimiento de cultivos y pastos permite inferir que la deforestación ocurre principalmente bajo las dos primeras modalidades, es decir, de manera ilegal.

La tercera modalidad de deforestación es lo que la legislación forestal nacional denomina cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en selva y ceja de selva que, de aquí en adelante, designaremos con el término simplificado de cambio de uso de la tierra.

Con todo lo explicado, y acopiando el conocimiento adquirido por la práctica (o sea, por la experiencia), ahora estamos en condiciones de afirmar, desde ya, lo siguiente:

- El establecimiento de los cultivos industriales es un factor coyuntural y reciente de la deforestación.
- El bosque amazónico está siendo deforestado ilegalmente por pequeños agricultores que desconocen las normas legales o son indiferentes a ellas.
- La deforestación no ocurre exclusivamente por el desconocimiento de las normas pertinentes: se trata de un fenómeno muy complejo, de modo que la legislación forestal (a veces contraproducente) no es la única causa de la deforestación y, quizá, ni siquiera sea la más importante.
- La deforestación no ocurre exclusivamente por el procedimiento administrativo denominado *cambio de uso de la tierra*.

Este documento tiene como propósito plantear estrategias y lineamientos técnicos para reducir los impactos del cambio de uso de las tierras cubiertas por bosques u otros ecosistemas amazónicos. Con este propósito, primero se analizaron las normas legales forestales precedentes, vigentes, así como su cumplimiento y los procedimientos administrativos vinculados con ellas.

A continuación, se analizaron las percepciones de los actores relacionados con el cambio de uso y se sintetizó el conocimiento científico sobre la fragmentación de los bosques tropicales, para sistematizar conocimientos que, a su vez, facilitasen la identificación de estrategias y lineamientos para minimizar los impactos de la deforestación, pero con pragmatismo, objetividad y desapasionamiento.

La sistematización de la información se realizó a partir de la información de fuentes primarias (de personas entrevistadas) y de fuentes secundarias (conocimientos científicos y tecnológicos).

2. Marco legal

Las normas legales relacionadas con el cambio de uso de las tierras con cobertura boscosa no han variado sustancialmente en los cuarenta años que separan al régimen forestal que estableció el Decreto Ley N° 21147 y el Decreto Ley N° 22175, con el que establecerá la Ley N° 29763 (y sus reglamentos ya elaborados), pasando por el régimen forestal de la Ley N° 29708 actualmente vigente (ver cuadro 1).

Desde 1975, mediante el Decreto Ley N° 21147, ya se prohibía el uso, con fines agropecuarios, de las tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal (artículo 5), y se declaró la intangibilidad de los bosques de protección (artículo 12). Posteriormente, el Decreto Ley N° 22175 estipuló que, en tierras aptas para cultivos y pastos, se debía mantener como bosque el 15% y 30% (respectivamente) del área adjudicada, incluyendo en estos porcentajes las riberas de los ríos y quebradas y las partes altas de las laderas (artículo 81). Las leyes antes mencionadas fueron complementadas por sus correspondientes reglamentos. Así, el Decreto Supremo N° 161-77-AG complementó al Decreto Ley N° 22175, pues estipuló (artículo 98) que la madera utilizable de las tierras aptas para cultivos y



pastos debían aprovecharse mediante un permiso de extracción forestal y se debía pagar el valor de la madera al estado natural, en caso que esta fuera comercializada o industrializada.

Es de destacar que el anterior régimen forestal permitía reclasificar la capacidad de uso mayor de las tierras forestales, si es que se realizaban obras de ingeniería o manejo de suelos (artículo 9 del Decreto Supremo N° 159-77-AG y artículo 28 del Decreto Supremo N° 003-79-AA). Incluso se estipuló que, si las tierras de aptitud forestal no superaban las cinco hectáreas, o si estaban diseminadas en tierras con aptitud para cultivos o pastos y no superaban el 20% de la superficie total; entonces las tierras forestales se incorporaban a las tierras con aptitud para cultivos o pastos (artículo 10 del Decreto Supremo N° 159-77-AG y artículo 30 del Decreto Supremo N° 003-79-AA).

La Ley N° 27308, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo N° 014-2001-AG, se diferencia del anterior solo en pocos y pequeños detalles. Al respecto, su artículo 26 establece que el cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria obliga al propietario a reservar no menos del 30% del bosque y, además, una franja no menor de 50 metros del cauce de los ríos y espejos de agua. No obstante, y a pesar de la abundante experiencia, y variados y trascendentales estudios desarrollados en el Perú y en el trópico americano, tan solo propicia (puerilmente) el uso de sistemas agroforestales y forestales en las tierras de aptitud agropecuaria (artículo 26) y no excluye el establecimiento (exclusivo) de cultivos o de pastos (artículo 286 del Decreto Supremo N° 014-2001-AG). Este Decreto Supremo también menciona que el Ministerio de Agricultura (hoy Ministerio de Agricultura y Riego), en coordinación con el INRENA (hoy la autoridad forestal competente), deben dar el soporte técnico para el establecimiento de sistemas agroforestales.

Otro detalle que se puede mencionar es que, conforme a la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental) el expediente técnico para el cambio de uso incluye una evaluación de impacto ambiental (numeral 1 del artículo 287 del Decreto Supremo N° 014-2001-AG).

Es importante mencionar que, comparativamente con el régimen forestal de la década del setenta, el pago por el desbosque para el cambio de uso fue mucho mayor, pues el Decreto Supremo N° 014-2001-AG y la Resolución Jefatural N° 212-2005-INRENA estipulan que el pago por el desbosque es por el total de la madera eliminada.

El marco legal anteriormente expuesto no difiere sustancialmente de la Ley N° 29763 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre), pues esta ley recoge lo que estipuló la Ley N° 27308 y su reglamento (que a su vez recogió lo estipulado por el anterior régimen forestal).

Sobre el cambio de uso de las tierras en la Amazonía, el régimen de la Ley N° 29763 tiene en cuenta las siguientes consideraciones legales:

- Se mantiene la prohibición del uso con fines agropecuarios (o sea se prohíbe la agricultura y ganadería) de las tierras aptas para producción forestal y tierras de protección.
- Se autoriza la eliminación del bosque para el desarrollo de la agricultura y ganadería en tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos, pero el requisito es la presentación de un estudio técnico de microzonificación y un estudio de impacto ambiental (conforme con lo estipulado por la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental).
- Se exigirá la reserva del 30% del bosque como mínimo y de la vegetación ribereña en tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos empleadas para la agricultura y la ganadería.

Cuadro 1. Similitudes y diferencias de los regímenes forestales con respecto al cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria, con cobertura boscosa, en selva y ceja de selva

Régimen Forestal	Normas legales	Cambio de uso de Tierras F y Tierras X con cobertura boscosa.	Cambio de uso de Tierras A, Tierras C y Tierras P con cobertura boscosa.	Reserva de cobertura boscosa en Tierras A, Tierras C y Tierras P.	Autorización del desbosque.	Pagos por el cambio de uso de Tierras A, Tierras C y Tierras P con cobertura boscosa.	Reclaficación de la Capacidad de Uso Mayor de las Tierras.
Anterior	Decreto Ley N° 21147, Decreto Supremo N° 159-77-AG, Decreto Supremo N° 161-77-AG.	No permitido.	Permitido. Requisito: Clasificación de las tierras del predio por Capacidad de Uso Mayor.		Se requiere un permiso de extracción forestal para comercializar la madera "utilizable". Después se procede a quemar la madera "no utilizable".	Pago por el valor de la madera al estado natural (cuando se industrializaba y/o comercializaba).	Permitido.
	Decreto Ley N° 22175 y Decreto Supremo N° 003-79-AA.			Obligatorio 15% en Tierras A y Tierras C, y 30% en Tierras P (incluye los bosques ribereños y los de partes altas de laderas).			Permitido.
	Decreto Supremo N° 062-75-AG.						Permitido.
	Ley N° 27308 y Decreto Supremo N° 014-2001-AG.	No permitido.	Permitido. Requisito: Expediente técnico (incluye la clasificación de las tierras del predio por Capacidad de Uso Mayor y evaluación de impacto ambiental).	Obligatorio 30% en Tierras A, Tierras C y Tierras P (debe sumarse las áreas con bosques ribereños).	Se requiere una autorización para el cambio de uso y el pago por derecho de desbosque.	Pago del derecho de desbosque, en función a la superficie a desboscar, pero en la práctica es un pago por el valor de la madera al estado natural.	No específica.
	Decreto Supremo N° 017-2009-AG.						Permitido.
Futuro	Ley N° 29763 y Decreto Supremo N° 018-2015-MINAGRI (Reglamento para la Gestión Forestal).	No permitido.	Permitido. Requisito: Estudio técnico de microzonificación y la evaluación de impacto ambiental.	Obligatorio Mínimo 30% en Tierras A, Tierras C y Tierras P (debe sumarse las áreas con vegetación ribereña).	Luego de autorizado el cambio de uso de suelo en tierras de dominio público se requiere a la autoridad forestal competente la autorización de desbosque.	Se paga por la afectación al patrimonio y en caso se comercialicen los recursos extraídos por el valor al estado natural de estos.	No específica.
	Decreto Supremo N° 017-2009-AG ^(*)						Permitido.

(*) NOTA: La Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N° 29763 señala que en el plazo de 60 días de la entrada en vigencia de la Ley, el MINAGRI, con participación del SERFOR y en coordinación con el MINAM adecúa al Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor en concordancia a los establecido en la LFFS.

Clasificación de las Tierras por Capacidad de Uso Mayor:	Normas legales
Tierras A: Tierras Aptas para Cultivos en Limpio	Decreto Ley N° 21147 Ley Forestal y de Fauna Silvestre
Tierras C: Tierras Aptas para Cultivos Permanentes	Decreto Supremo N° 159-77-AG Reglamento de Ordenación Forestal
Tierras P: Tierras Aptas para Pastos	Decreto Supremo N° 161-77-AG Reglamento de Extracción y Transformación Forestal
Tierras F: Tierras Aptas para Producción Forestal	Decreto Ley N° 22175 Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las Regiones de Selva y Ceja de Selva
Tierras X: Tierras de Protección	Decreto Supremo N° 003-79-AA Decreto Supremo N° 0062-75-AG Ley N° 27308 Decreto Supremo N° 014-2001-AG Decreto Supremo N° 017-2009-AG Ley N° 29763 Reglamento de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de selva y ceja de selva Reglamento de clasificación de Tierras Ley Forestal y de Fauna Silvestre Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre Reglamento de Clasificación de Tierras por su Capacidad de Uso Mayor Ley Forestal y de Fauna Silvestre

3. Procedimientos administrativos

La autorización para realizar el cambio de uso en tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos, de acuerdo a la legislación anterior (Ley N° 27308 y su Reglamento) no depende de una sola instancia administrativa, ni tampoco de un solo procedimiento administrativo (figura 1).

Como ya se mencionó anteriormente, el cambio de uso solo se permite en las tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos; por lo tanto, el administrado previamente debe contar con un contrato de adjudicación que, para ser otorgado por la autoridad forestal, requiere una propuesta de ordenamiento del predio (artículo 284 del Reglamento de la Ley N° 27308), la cual se elabora y aprueba sobre la base de la clasificación de las tierras por su capacidad de uso mayor (artículo 50 del Reglamento de la Ley N° 27308).

La autorización del cambio de uso de tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos con cobertura boscosa requiere de dos instancias administrativas y tres momentos:

a.	El administrado presenta ante la autoridad forestal regional un expediente técnico para el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en selva, el cual incluye el acápite XI referido a una evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con los términos de referencia de la Resolución Jefatural N° 212-2005-INRENA.
b.	El administrado presenta ante la DGAAA del MINAGRI un instrumento de gestión ambiental.
c.	El administrado presenta ante la DGAAA del MINAGRI un estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, hecho por un especialista en levantamiento de suelos y clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, debidamente inscrito en el registro de especialistas del MINAGRI. Este estudio debe elaborarse aun cuando el predio ya cuente con una clasificación precedente la que, se entiende, fue el paso previo para la obtención del contrato de adjudicación.

Como podrá notarse, los procedimientos para la autorización de cambio de uso actualmente trascienden a las normas aprobadas e, incluso, podrían configurar un abuso de autoridad y la violación de los derechos de los usuarios de las tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos, por las siguientes razones:

- Se exige un estudio de clasificación de tierras por capacidad de uso mayor, cuando se entiende que esto ya lo superó el administrado, pues cuenta con un contrato de adjudicación expedido sobre la base de, precisamente, una clasificación de tierras por capacidad de uso mayor.
- A pesar de que el expediente técnico para el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en selva incluye una evaluación de impacto ambiental, se ha venido exigiendo uno de los instrumentos de gestión ambiental (Declaración de Impacto Ambiental, Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado o Estudio de Impacto Ambiental Detallado) Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, todos ellos mucho más extensos (laboriosos y costosos) que la anterior evaluación de impacto ambiental (cuadro 2).
- Finalmente, la autoridad regional forestal realiza una inspección para verificar la información contenida en el expediente técnico y, finalmente, procede con la autorización del cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria.

Cuadro 2. Comparación de los términos de referencia de los estudios de impacto ambiental

Resolución Jefatural N° 212-2005-INRENA	Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM		
Evaluación de Impacto ambiental	Categoría I	Categoría II	
	Declaración de Impacto Ambiental	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado	
Matriz de identificación de impactos ambientales	Caracterización de impacto ambiental	Caracterización de impacto ambiental	
Programa preventivo–corrector	Medidas de mitigación		
	Plan de participación ciudadana	Plan de participación ciudadana	
Programa de vigilancia y seguimiento	Plan de seguimiento y control	Plan de seguimiento y control	
	Plan de cierre o abandono	Plan de cierre o abandono	
		Plan de relaciones comunitarias	
	Estrategia de manejo ambiental	Plan de manejo ambiental	
	Resumen ejecutivo	Resumen ejecutivo	
	Descripción del proyecto	Descripción del proyecto	
	Línea base	Línea base	
		Valorización económica ambiental	
	Otros que determine la autoridad competente	Otros que determine la autoridad competente	

Elaboración propia.

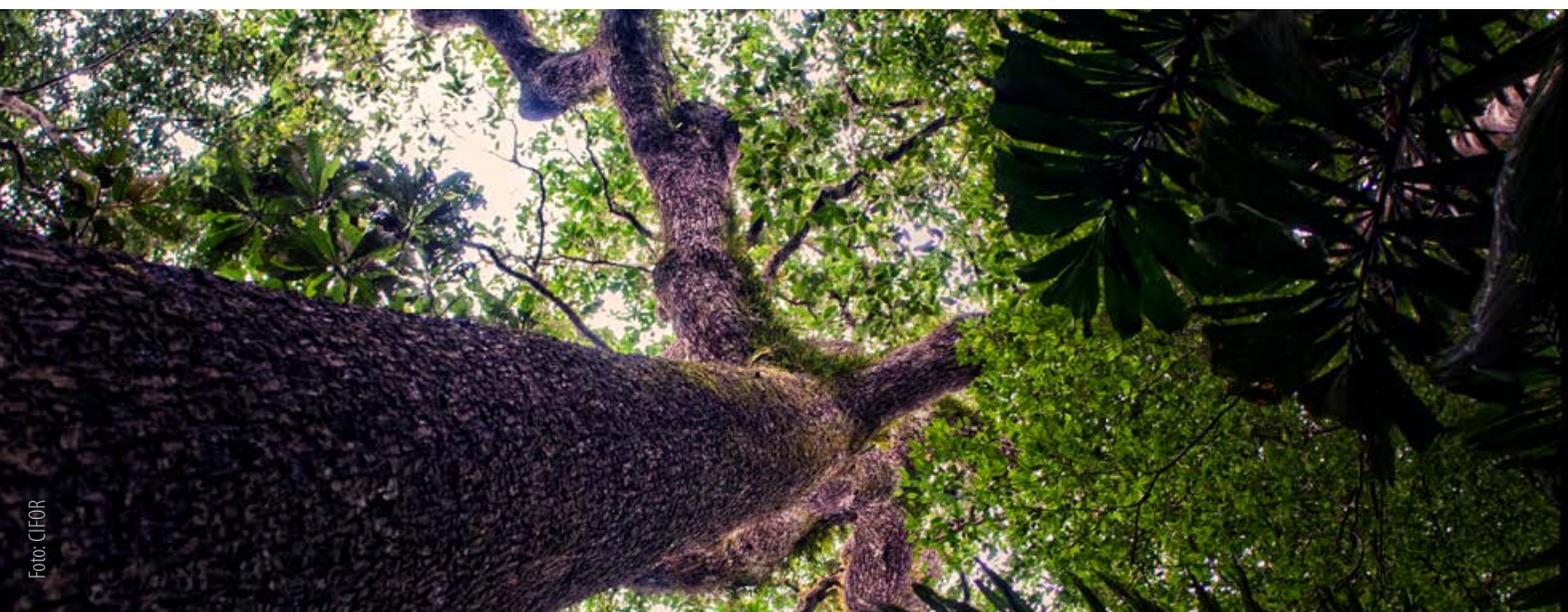
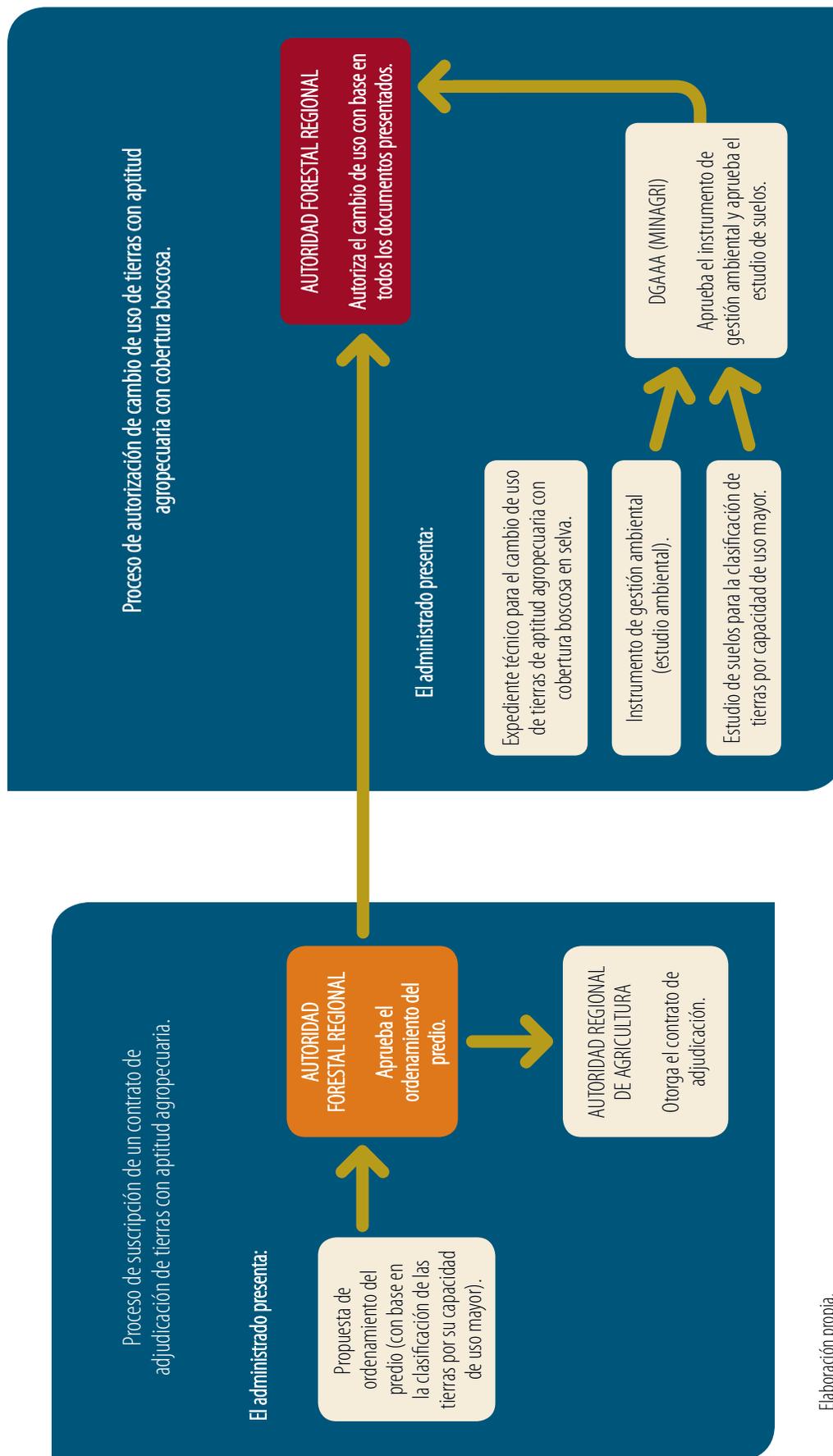


Figura 1. Proceso de autorización del cambio de uso de tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos; con cobertura boscosa conforme a la Ley N° 27308 y su Reglamento



Elaboración propia.

4. Percepciones de los actores

Existen percepciones coincidentes y divergentes entre los diferentes actores vinculados con el cambio de uso de las tierras cubiertas por bosques en la Amazonía. Estas percepciones están influidas por las diferentes condiciones de los actores en lo referido al nivel educativo, ocupación laboral, prácticas culturales, procedencia, capacidad económica y de acceso al financiamiento.

Una percepción coincidente entre los entrevistados es que se considera que el Estado, en la práctica, mantiene un régimen legal dual, pues se exige el cumplimiento de las normas a las personas que invierten en la producción de palma aceitera y plantaciones forestales, pero esta exigencia no repercute ni medianamente en los pequeños agricultores, en los coccaleros, en los agricultores dedicados a los cultivos permanentes (café, cacao, inclusive palma aceitera y otros) ni en los ganaderos (cualquiera que sea su capacidad financiera). En opinión de los inversionistas, esto se debe a la mediatización a la que está sometida la producción de palma cuando se quiere establecer en grandes áreas.

Los inversionistas en palma aceitera y otros cultivos permanentes (como cacao y café) consideran que dejar un 30% del predio como bosque es una superficie significativa que restringe las inversiones, y que además es una medida inexplicable, pues se trata de tierras que fueron declaradas como aptas para el establecimiento de cultivos y pastos. También consideran que el bajo valor en el mercado de las especies que existen en los fragmentos desincentiva la disposición y la inversión para conservar estos fragmentos de bosque.

Los consultores, investigadores y académicos sostienen que el mero hecho de dejar una fracción del bosque original, preexistente no contribuye con el desarrollo rural por varias razones:

- El reglamento de clasificación de tierras les es casi desconocido a la mayoría de agricultores y ganaderos.
- El Estado no provee información, ni mucho menos promociona la agroforestería. El Estado no provee información, ni mucho menos promociona la agroforestería.
- Los fragmentos de bosque inexorablemente se van reduciendo por la parcelación de los predios rurales y por los incendios que provienen de las zonas aledañas.
- La mayoría de agricultores y ganaderos consideran que el título de propiedad (o el contrato de adjudicación) les otorga legitimidad y legalidad para eliminar el bosque que se encuentra en sus predios.
- La disposición para dejar fragmentos de bosque primario depende de la procedencia del productor pues, se considera que solo algunos agricultores procedentes de la Amazonía de Ucayali y Loreto conservan fragmentos de bosque residual para la recolección de algunos productos maderables y no maderables.
- Los fragmentos de bosque carecen de especies comerciales, como para justificar actividades silviculturales.
- Los fragmentos de bosque no son empleados ni por los propietarios de predios privados ni por el Estado para algún tipo de actividad de conservación.



Los consultores, investigadores y académicos coinciden con los inversionistas en que sería más adecuado emplear estos fragmentos para establecer sistemas agroforestales, lo cual, indirectamente, sería una propuesta para modificar las normas pertinentes y adoptar un planteamiento más pragmático, objetivo y no contraproducente. Las percepciones antes citadas, analizadas en su conjunto, señalarían que se percibe que el Estado no cuenta con normas legales que faciliten el abordaje integral del problema planteado por la deforestación.

Probablemente lo mencionado anteriormente explique también la percepción referida a que el Estado no pudo, no puede y no podrá controlar la deforestación, cualquiera que sea la aptitud de los suelos. Esta percepción denota cierta fatalidad e indiferencia con respecto al cambio de uso de los bosques a cultivos y pasturas, incluso cuando ocurre en tierras aptas para producción forestal y para protección. Así, los funcionarios y servidores públicos no muestran interés en el control y monitoreo del cambio de uso, pues aducen que las instituciones carecen de suficiencia logística y financiera. Los funcionarios están más preocupados por controlar el uso de la autorización de desbosque para justificar la extracción y comercialización ilegal de especies forestales maderables, que por el control y monitoreo de los fragmentos de bosque que se deben conservar.



5. Cumplimiento de las normas legales

La información de encuestas y entrevistas a los diferentes actores (funcionarios públicos, consultores y titulares de los predios) del cambio de uso de las tierras con cobertura boscosa, y la recopilación de datos sobre las solicitudes (con sus correspondientes expedientes técnicos) para el cambio de uso de tierras, indican (de manera categórica) que, ni la autoridad forestal competente (que aprueba los expedientes técnicos para el cambio de uso), ni mucho menos la autoridad ambiental competente (que aprueba el estudio de impacto ambiental); realizan de manera sistemática la verificación (en cada predio privado) del estado de manejo de la reserva del 30% del bosque y de la vegetación ribereña en tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes y tierras aptas para pastos que van a ser empleadas para agricultura y ganadería.

Los esporádicos monitoreos solo ocurren en ciertos casos mediatizados por el periodismo, funcionarios públicos, representantes de algunas organizaciones sociales u organismos no gubernamentales, como los sucedidos en la región Ucayali y en la región San Martín, casi siempre referidos a grandes inversiones en el establecimiento de palma aceitera.

Toda la normatividad expuesta en el capítulo anterior ni siquiera se intenta hacer cumplir a los agricultores y ganaderos, quienes desboscan, incluso y de manera inaudita, tierras aptas para producción forestal y tierras de protección en lugares cercanos, accesibles y notoriamente visibles para los mismos actores que mediatizan ciertos emprendimientos productivos.

Empero, es necesario comentar que la inacción del Estado para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los productores agrarios estriba en que pocos productores presentan un expediente técnico para el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en selva. Los datos provenientes de Loreto y Ucayali corroboran la afirmación anterior, lo que se evidencia en el exiguo número de productores agrarios que presentan sus correspondientes expedientes técnicos (cuadro 3). Nótese que los datos del Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático (Vargas *et al.* 2014) reportan una tasa promedio de deforestación para el periodo 2000-2004, de 11 664,5 hectáreas. Si se asume que el 10% de esta tasa corresponde a actividades no agropecuarias, que en este periodo el establecimiento de palma aceitera no era significativo y que cada productor agrario establece una chacra de 5 hectáreas por año (una superficie inalcanzable, dada la baja capacidad de mano de obra de la mayoría de productores), entonces, solo en la región Ucayali deberían presentarse alrededor de 2 000 solicitudes de cambio de uso, lo cual contrasta notablemente con la escasa cantidad de productores agrarios que en Ucayali y Loreto solicitan autorización para cambio de uso de las tierras agropecuarias cubiertas por bosque.

Aunque no se cuenta con datos de encuestas, cabe afirmar que los productores dedicados al establecimiento de pasturas y cultivos tradicionales (anuales o permanentes, para fines de subsistencia o de mercado, no industriales y que se establecen en áreas pequeñas) desconocen la obligatoriedad de presentar un expediente técnico para el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en selva, ni mucho menos que sea necesario pagarle al Estado por una madera que inevitablemente será quemada (recuérdese que la mayoría de productores agrarios ocupan bosques que casi no cuentan con especies forestales comerciales).

La situación de los productores dedicados al establecimiento de palma aceitera es diferente. Como señalan los datos del cuadro 3, aún para superficies de 12 hectáreas, los palmicultores sí presentan un expediente técnico para el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa en selva, antes de proceder con el desbosque.



Cuadro 3. Solicitudes de cambio de uso presentadas en Ucayali y en Loreto

Región	Año	Solicitud	Área total (ha)	Área desbosque (ha)	Tipo de bosque	Número de especies	Volumen	Aprobación
Ucayali	2012	1	41,11	20,07	Secundario	7	432,5	No
		2	104,04	48,80	Primario	14	997,4	No
		3	19,31	15,03	Secundario	8	997,7	No
		4	40,63	36,11	Primario	9	521,7	No
		5	40,40	35,90	Primario	8	547,3	No
		6	19,16	11,74	Secundario	3	426,7	No
		7	56,86	23,76	Primario	27	499,3	No
		8	48,13	33,57	Primario	23	886,5	No
		9	51,15	24,88	Secundario	2	876,0	No
		10	34,98	23,95	Secundario	3	564,7	No
		11	*	22,76	Primario	62	1 603,1	Sí
		12	*	3,00	Secundario	6	233,95	Sí
	2013	1	36,40	18,41	Primario	7	432,5	No
	2014	1	4 322,41	3 025,9	Primario	90	74 507,8	No
		2	5 035,09	3 523,27	Primario	55	111 739,9	No
	2015	1	65,40	36,77	Primario	47	369,3	No
		2	4 759,77	2 218,26	Primario	106	83 877,5	No
Loreto	2014	1	8 850,20	*	*	*	*	Sí
		2	6 676,10	*	*	*	*	Sí

* No se cuenta con información.

6. Marco científico de la fragmentación de los bosques tropicales

En la Amazonía peruana, la deforestación es efectuada, legal o ilegalmente, por la miríada de agricultores y ganaderos que se posesionan de las tierras aptas para cultivo en limpio, tierras aptas para cultivos permanentes, tierras aptas para pastos, tierras aptas para producción forestal e, incluso, tierras de protección.

La política forestal nacional no ha abordado de manera integral el problema de la deforestación, lo cual se refleja (entre otros aspectos) en una legislación que solo ha previsto la conservación del 30% del área boscosa y de la vegetación ribereña, en las tierras de aptitud agropecuaria, en selva y ceja de selva.

Dentro del contexto antes mencionado, los agricultores y ganaderos (en sus variadas características), junto con el actual régimen forestal, ocasionan la fragmentación del bosque y la creación de un paisaje singular, muy heterogéneo pero, paradójicamente, poco conspicuo para aquellas personas que toman decisiones políticas, caracterizado por una gran variedad de ecosistemas naturales (bosques primarios, bosques residuales, bosques secundarios, ríos, lagunas) y de ecosistemas artificiales o antropogénicos (plantaciones, cultivos anuales, cultivos permanentes, sistemas agroforestales, pastizales, piscigranjas), dentro de los cuales los bosques residuales quedan como parches o fragmentos de diferentes formas, tamaños y a distintas distancias de las matrices del bosque (Kattan y Álvarez-López 1996, Nepstad *et al.* 1996, Viana y Tabanez 1996).

Entonces, cabe analizar la idoneidad de las normas legales pertinentes pero dentro del marco científico de la fragmentación del bosque.

El marco teórico de la fragmentación de los bosques se basó en la teoría de “la biogeografía de las islas” (Simberloff 1988), la cual señala que hay una asociación directa entre el tamaño de las islas y el número de especies y que el número de especies representa el equilibrio dinámico entre el proceso de extinción y el proceso de recolonización (Mac Arthur y Wilson 1967).

Sobre la base de esta teoría, se considera que las especies van a disminuir por la extinción, dado que los fragmentos se van reduciendo en tamaño y se van alejando de las fuentes potenciales de recolonización (el “continente”, que corresponde con la matriz del bosque).

Pero esta teoría ha perdido relevancia porque su principal parámetro es, simplemente, el número (riqueza) de especies, y además porque, en los ecosistemas terrestres, los fragmentos no necesariamente están aislados como islas (Kattan 2002).

Últimamente se han desarrollado dos nuevos marcos teóricos para entender los fenómenos biológicos asociados con la fragmentación de los bosques: la ecología del paisaje y la teoría de las metapoblaciones (Kattan 2002).



6.1. Ecología del paisaje

La ecología del paisaje se basa en el hecho de que el paisaje está conformado por un mosaico de ecosistemas (Finegan 2003) o parches de distintos tipos de hábitat, y que la composición, el tamaño y la distribución de los hábitats afectan a los sistemas ecológicos en cuanto a la diversidad, movimiento de organismos y estructura de las poblaciones (Wiens 1995, Wiens 1997a).

Finegan (2003) considera que los paisajes están divididos en tres elementos: los parches, los corredores y la matriz, donde un fragmento es un parche remanente de un tipo de ecosistema, originalmente extenso.

Las poblaciones utilizan los distintos hábitats en distintos grados (Wiens *et al.* 1993), de manera que el tipo de interacción entre los elementos del paisaje fragmentado puede afectar la diversidad y abundancia de las especies (Kattan 2002). Además, la disposición espacial de los fragmentos influye en los movimientos de los organismos (Wiens 1995, Finegan 2003), por lo tanto la conectividad es un concepto relativo, pues los organismos pueden desplazarse por un corredor que sea un hábitat diferente del de los fragmentos (Kattan 2002). Por ejemplo, y basándonos en la experiencia propia y ajena, es notoria la movilización de ciertos mamíferos (sajinos, huanganas) entre fragmentos de bosque, a través de campos de cultivos y pastizales.

Precisamente es el movimiento de las poblaciones entre los parches de hábitat (y entre los fragmentos) lo que relaciona la ecología del paisaje con la teoría de las metapoblaciones (Wiens 1996, Wiens 1997b).

6.2. Teoría de la metapoblación (población de poblaciones)

Una metapoblación es un conjunto de poblaciones, cada una confinada en un parche de hábitat (Kattan 2002). Como las poblaciones quedan ligadas por los procesos de inmigración y emigración (Hayes 2002), si una población se extingue el parche puede ser recolonizado por migración (Hanski 1997).

Para Hayes (2002) las metapoblaciones existen cuando los individuos se dispersan entre las diferentes poblaciones, o sea que cada población, en parte, está aislada demográfica y genéticamente de las otras. Los parches desocupados pueden ser recolonizados y otros pueden sufrir extinción local. Afortunadamente, la dispersión hacia una población en declive impide la extinción local (efecto de rescate o *rescue effect*).

No obstante, se asume que existe la probabilidad de que todas las poblaciones se extingan, o sea que no existe un parche lo suficientemente grande como para que la población persista indefinidamente (Hanski 1997), pues la viabilidad de las poblaciones depende de aspectos genéticos y demográficos, que a su vez están influidos por el tamaño de la población (Hayes 2002).

Hayes (2002) señala que la variabilidad genética favorece a las poblaciones en dos plazos de tiempo:

- En el largo plazo, la variabilidad genética garantiza más oportunidades para cambios beneficiosos y más oportunidades para adaptarse a cambios ambientales.
- En el corto plazo, influye en la viabilidad poblacional, al evitar la depresión endogámica (apareamiento entre individuos con genotipos similares que puede ocasionar la reducción de la fecundidad, la reducción del número de crías, del crecimiento y la sobrevivencia).

Pero la fragmentación tiende a generar poblaciones pequeñas, que pierden variabilidad genética más rápido; por lo tanto, para disminuir la pérdida de variabilidad genética se debe operacionalizar las recomendaciones de Hayes (2002):

- Mantener poblaciones grandes.
- Mantener conectividad entre poblaciones.
- Mantener poblaciones estables.

Desde el punto de vista demográfico, se debe tener en cuenta que las poblaciones fluctúan en el tiempo, pero estas fluctuaciones pueden amenazar a las poblaciones pequeñas (Hayes 2002). Se puede concebir que las poblaciones pequeñas de los fragmentos pueden ser vulnerables por razones demográficas y genéticas. Estos problemas de las poblaciones pequeñas pueden crear vórtices de extinción. Así, la destrucción del hábitat, la degradación ambiental, la fragmentación y la sobreexplotación disminuyen la población efectiva, generando a su vez mayor variación demográfica, división de la población por fragmentación, depresión endogámica y deriva genética. La sinergia de estas consecuencias, aunadas a la persistencia de las causas, finalmente produce la extinción de una población.

Entonces, los factores de extinción y de colonización pueden influir en la persistencia de una población o de una metapoblación. A su vez, la tasa de extinción depende del tamaño del parche y de la cualidad del hábitat, en tanto que la tasa de colonización depende del aislamiento de los parches, la conectividad y el número de parches.

Afortunadamente, el manejo de los recursos puede regular las tasas de colonización y de extinción y, de esta manera, influir notoriamente en la persistencia de las poblaciones (Hayes 2002); dado que los paisajes actuales son un mosaico de ecosistemas naturales y artificiales, terrestres y acuáticos, grandes y pequeños, con alta a baja diversidad (Harvey 2002a). Lo anterior ocurre incluso en los sistemas agrícolas, que se pueden manipular para complementar una estrategia de conservación de la diversidad en un paisaje (Harvey 2002a) y también en las plantaciones que facilitan la regeneración natural (Harvey 2002b).

7. Conclusiones

7.1 Del marco legal

- El cambio de uso es un término que designa a la deforestación realizada bajo el cumplimiento de las normas y procedimientos legales.
- Las normas y procedimientos legales no enfrentan el desafío que plantea la complejidad del fenómeno de la deforestación, y ni medianamente abordan el problema de manera integral.
- Las sucesivas normas forestales no han incluido los conocimientos adquiridos con el estudio y la práctica sobre el manejo de los fragmentos del bosque.



7.2 De las percepciones de los actores

- Desde 1975, el Estado y los actores influyentes han creado un régimen legal estricto, pero de aplicación flexible, con normas que carecen de justificación e implementación, lo que sigue equivaliendo a tener un marco legal no aplicado o inaplicable, que carece de legitimidad e idoneidad y contraproducente, pues en la práctica no ha contribuido a conservar los recursos forestales y de fauna silvestre, y los usuarios de los recursos forestales (en su mayoría) ni medianamente los cumplen.
- Existe una multiplicidad de factores que limitan o impiden la funcionalidad de los fragmentos de bosque que las sucesivas normas forestales obligan a conservar en las tierras aptas para cultivos y pasturas.

7.3 Del marco científico sobre la fragmentación de los bosques tropicales

- Por razones genéticas y/o demográficas, la presencia de una población en un fragmento no garantiza su persistencia a largo plazo, o sea que la fragmentación del hábitat finalmente puede producir la desaparición de una población o de una metapoblación.
- Los corredores biológicos pueden evitar la extinción local de ciertas especies de flora y fauna, pues estas pueden desplazarse a través de diferentes hábitats, por lo tanto la clave es el manejo de los recursos para garantizar los procesos de inmigración y emigración, con el propósito de mantener una relación favorable entre la tasa de extinción y la tasa de colonización.
- No obstante de lo anterior, sin un análisis de viabilidad poblacional no es posible identificar los tamaños necesarios para garantizar la persistencia a largo plazo de una población o de una metapoblación, de lo cual se deduce que es inevitable e imprescindible promocionar la investigación pertinente en nuestros bosques para fines de manejo.
- Dado lo mencionado anteriormente, se puede presumir que la mera disposición de dejar un fragmento de bosque en un predio, destinado a cultivos y pasturas, no garantizará la funcionalidad del fragmento para la conservación de la flora y de la fauna silvestre; si es que este fue el propósito de la norma.
- En la Amazonía peruana, de manera particular en las zonas de la frontera agrícola, la escasez o inexistencia de fragmentos boscosos o la lejanía de estos a las matrices dificulta articular estos fragmentos con las matrices, a través de corredores biológicos.



8. Propuesta de lineamientos técnicos para reducir los impactos del cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria con cubierta boscosa en la selva y ceja de selva

De manera sucinta, el paisaje se puede graficar como una matriz de bosque húmedo tropical maduro, todavía extensa, que está siendo deforestada y que interactúa con un paisaje forestal degradado, compuesto por un mosaico de diferentes ecosistemas (chicos y grandes, naturales y antropogénicos, terrestres y acuáticos). Entonces, cabe preguntarse: ¿hacia dónde se dirigirán los esfuerzos de manejo y conservación? ¿Cuáles serán las estrategias y las tácticas de manejo y conservación? De este orden de ideas se deriva la manera en que se debe favorecer la conservación de los recursos forestales en los predios privados, ante el cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa.

Sobre la base de los análisis precedentes se propone que, en un corto plazo, los esfuerzos de conservación y de manejo de recursos forestales podrían ser más eficaces y eficientes en la matriz de bosque y, en el mediano plazo, dirigir esfuerzos de manejo hacia los parches (o sea, hacia los fragmentos) de los diferentes hábitats.

Entonces, se proponen las siguientes estrategias:

Elementos del Paisaje



Elaboración propia.

En el corto plazo:

- Concentrar los esfuerzos de manejo y conservación en la matriz del bosque primario y residual, es decir, en las áreas naturales protegidas, áreas reservadas, bosques de producción permanente y bosques comunales.
- Iniciar esfuerzos para la restauración del paisaje forestal degradado.
- Flexibilizar y simplificar las normas actuales sobre el cambio de uso de las tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa.

En el mediano plazo:

- Establecer corredores biológicos entre la matriz de bosque y los parches de los diferentes hábitats (inmersos en el paisaje forestal restaurado).

Lineamientos:

a.	Elaborar e implementar el ordenamiento territorial regional.
b.	Clasificar las tierras por capacidad de uso mayor de los predios mediante el uso de tecnologías de sensoramiento remoto; dado el alto costo (por predio) de la aplicación del Reglamento de Clasificación de Tierras por Capacidad de Uso Mayor.
c.	Concentrar todos los procedimientos para el cambio de uso en la autoridad forestal regional.
d.	Simplificar los términos de referencia del expediente técnico para el cambio de uso de tierras de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa.
e.	Determinar la dimensión de los emprendimientos productivos agrarios que precisan de un instrumento ambiental (declaración de impacto ambiental o estudio de impacto ambiental).
f.	Anular la obligatoriedad de dejar fragmentos de bosque en los predios privados cuyas tierras sean de aptitud agropecuaria con cobertura boscosa.
g.	Establecer la obligatoriedad de instalar sistemas agroforestales (bajo cualquiera de sus modalidades) en una fracción de las áreas desboscadas. La fracción se fijaría con base en el conocimiento de los especialistas y de manera proporcional a la superficie existente de bosque.
h.	Ejecutar actividades de restauración del paisaje forestal degradado, en bosques primarios degradados, bosques secundarios y tierras forestales degradadas en el sitio, y también en tierras aptas para cultivos y pastos (para restaurar las funciones forestales), de acuerdo con las técnicas sistematizadas por ITTO (2005), incluyendo las recomendaciones puntuales propuestas por Brokaw in Kattan (2002), Harvey (2002a) y Harvey (2002b).
i.	Efectuar actividades de toma de conciencia sobre el uso del fuego, especialmente en los bordes de los fragmentos, la caza, el establecimiento de plantaciones y la manipulación de la regeneración natural.
j.	Diseñar y organizar asentamientos rurales dirigidos (colonizaciones dirigidas), en zonas con alto riesgo de ser ocupadas por agricultores.
k.	Favorecer el uso de los bienes y servicios existentes en los fragmentos de bosque como parte de los medios de vida de las poblaciones rurales y, por lo tanto, como parte de la implementación de medidas de desarrollo rural.
l.	Fomentar la investigación sobre ciertos aspectos relevantes, como la ecología del paisaje, la viabilidad de las poblaciones de especies de flora y fauna, el diseño de corredores biológicos, entre otros.

9. Referencias bibliográficas

ASQUITH, N.M., S.J. WRIGHT y M.J. CLAUSS (1997). Does mammal community composition control recruitment in neotropical forests? Evidence from Panama. *Ecology*, pp. 941-946.

BENÍTEZ-MALVIDO, J. (1998). Impact of forest fragmentation on seedling abundance in a tropical rainforest. *Conservation Biology*, 12, pp. 380-389.

CURRAN, L., M.I. CANIAGO, G.D. PAOLI, D. ASTIANTI, M. KUSNETI, M. LEIGHTON, C.E. NIRARITA y H. HAERUMAN (1999). Impact of El Niño and logging on canopy tree recruitment in Borneo. *Science*, 286, pp. 2184-2188.

DIDHAM, R.K. y J.H. LAWTON (1999). Edge structure determines the magnitude of changes in microclimate and vegetation structure in tropical forest fragments. *Biotropica*, 31, pp. 17-30.

FINEGAN, B. (2003). Introducción a la ecología de paisajes. Turrialba, Costa Rica, CATIE (apuntes del curso de maestría "Ecología y biología de la conservación para el manejo de los bosques tropicales y biodiversidad").

FUNDACIÓN PERUANA PARA LA CONSERVACIÓN DE LA NATURALEZA (1993). Informe: Consejo para el manejo de bosques, principios y criterios. Lima: FPCN.

HANSKI, I. (1997). Metapopulation dynamics: From concepts and observations to predictive models. En I. Hanski y M.E. Gilpin (eds.), *Metapopulation biology: Ecology, genetics and evolution*. Academic Press.

HARVEY, C. (2002a). La restauración del hábitat: conservación de la biodiversidad en agroecosistemas. Turrialba, Costa Rica, CATIE (apuntes del curso de maestría "Ecología y biología de la conservación para el manejo de los bosques tropicales y biodiversidad").

HARVEY, C. (2002b). La restauración del hábitat: plantaciones como catalizadores de la sucesión. Turrialba, Costa Rica, CATIE (apuntes del curso de maestría "Ecología y biología de la conservación para el manejo de los bosques tropicales y biodiversidad").

HAYES, J. (2002). Biología de poblaciones: teoría y aplicaciones a la conservación y el manejo. Turrialba, Costa Rica, CATIE (apuntes del curso de maestría "Ecología y biología de la conservación para el manejo de los bosques tropicales y biodiversidad").

HOBBS, R.J. (1993). Effects of landscape fragmentation on ecosystem processes in the western Australian wheatbelt. *Biological Conservation*, 64, pp. 193-201.

INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (1995). Informativo 1995. Lima: INRENA.

INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS NATURALES (2006). Plan Nacional de Reforestación: Perú 2005-2024. Lima: INRENA.

ITTO (2005). Restaurando el paisaje forestal: introducción al arte y ciencia de la restauración de paisajes forestales. Yokohama: OIMT (*Serie Técnica* OIMT, N° 23).

KATTAN, G. y H. ÁLVAREZ-LÓPEZ (1996). Preservation and management of biodiversity in fragmented landscapes in the Colombian Andes. In J. Schelhas y R. Greenberg (eds.), *Forest patches in tropical landscapes*. Island Press.

KATTAN, G.H. (2002). Fragmentación: patrones y mecanismos de extinción de especies. In M.R. Guariguata y G.H. Kattan (eds.), *Ecología y conservación de bosques neotropicales*. San José de Costa Rica: Lur.

- KAUFFMAN, J.B. y C. UHL (1991). Interactions of anthropogenic activities, fire and rain forests in the Amazon basin. In J.G. Goldammer (ed.), *Fire in the tropical biota*. Springer-Verlag.
- LAURANCE, W.F., S.G. LAURANCE, L.V. FERREIRA, J. RANKIN DE VERONA, C. GASCON y T.E. LOVEJOY (1997). Biomass collapse in Amazonian forest fragments. *Science*, 278, pp. 1117-1118.
- LAURANCE, W.F., L.V. FERREIRA, J. RANKIN DE VERONA y S.G. LAURANCE, (1998a). Rainforest fragmentation and the dynamics of Amazonian tree communities. *Ecology*, 79, pp. 2032-2040.
- LAURANCE, W.F., L.V. FERREIRA, J. RANKIN DE VERONA, S.G. LAURANCE, R. HUTCHINGS y T.E. LOVEJOY (1998b). Effects of forest fragmentation on recruitment patterns in Amazonia tree communities. *Conservation Biology*, 12, pp. 460-464.
- LAURANCE, W.F., S.G. LAURANCE y P. DELAMONICA (1998c). Tropical forest fragmentation and greenhouse gas emissions. *Forest Ecology and Management*, 110, pp. 173-180.
- LAURANCE, W.F., P. DELAMONICA, S.G. LAURANCE, H.L. VASCONCELOS y T.E. LOVEJOY (2000). Rainforest fragmentation kills big trees. *Nature*, 404, p. 836.
- LAURANCE, W.F., M.A. COCHRANE, S. BERGEN, P.M. FEARNSIDE, P. DELAMONICA, C. BARBER, S. D'ANGELO y T. FERNANDES (2001). The future of Brazilian Amazon. *Science*, 291, pp. 438-439.
- LEAN, J.D.A. WARRILOW (1989). Simulation of the regional climatic impact of Amazon deforestation. *Nature*, 342, pp. 411-413.
- MAC ARTHUR, R.H. y E.O. WILSON (1967). *The theory of island biogeography*. Princeton University Press.
- NEPSTAD, D.C., P.R. MOUTINHO, C. UHL, I.C. VIEIRA y J.M. CARDOSO DA SILVA (1996). The ecological importance of forest remnants in an Eastern Amazonian frontier landscape. In J. Schelhas y R. Greenberg (eds.), *Forest patches in tropical landscapes*. Island Press.
- NEPSTAD, D.C., A. MOREIRA, A. VERISSIMO, P. LEFEBVRE, P. SCHLESINGER, C. POTTER, C. NOBRE, A. SETZER, T. KRUG, A.C. BARROS, A. ALENCAR y J.R. PEREIRA (1988). *Forest fire prediction and prevention in the Brazilian Amazon*. *Conservation Biology*, 12, pp. 951-955.
- PROYECTO FAO GCP/PER/035/NET (ENDF) (2002). *Estrategia Nacional Forestal: Perú 2002-2021*. Lima: ENDF.
- ROPER, J., W. RALPH, R.P. y F. ROBERTS (1999). Asuntos forestales deforestación: bosques tropicales en disminución (en línea). Québec, Canada, Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. Disponible en <http://www.rcfa-cfan.org/spanish/s.issues.12.html>
- TABARELLI, M., W. MANTOVANI y C.A. PERES (1999). Effects of habitat fragmentation on plant guild structure in the montane Atlantic forest of southeastern Brazil. *Biological Conservation*, 91, pp. 119-127.
- VARGAS G., B. ROJAS, S.D. CASTILLO, M.V. ESPINOZA, C.A. CALDERÓN-URQUIZO, G.R. GIUDICE y D.N. MÁLAGA (2014). Memoria Descriptiva del Mapa de Bosque/No Bosque año 2000 y Mapa de Pérdida de los Bosques Húmedos Amazónicos del Perú 2000-2011. Lima: MINAM, MINAGRI.
- VIANA, V.M. y A.A.J. TABANEZ (1996). Biology and conservation of forest fragments in the Brazilian Atlantic moist forest. In J. Schelhas y R. Greenberg (eds.), *Forest patches in tropical landscapes*. Island Press.

VIÑA, A. y J. CAVELIER (1999). Deforestation rates (1938-1988) of tropical lowland forests on the Andean foothills of Colombia. *Biotropica*, **31**, pp. 31-36.

WHITMORE, T.C. (1997). Tropical forest disturbance, disappearance and species loss. In W.F. Laurance y Bierregaard (eds.), *Tropical forest remnants: Ecology, management and conservation of fragmented communities*. The University of Chicago Press.

WIENS, J.A., N.C. STENSETH, B. VAN HORNE y R.A. IMS (1993). Ecological mechanisms and landscape ecology. *Oikos*, pp. 369-380.

WIENS, J.A. (1995). Landscape mosaics and ecological theory. In L. Hansson, L. Fahrig y G. Merriam (eds.), *Mosaic landscapes and ecological processes*. Chapman & Hall.

WIENS, J.A. (1996). Wildlife in patchy environments: Metapopulations, mosaics and management. In D.L. McCullough (ed). *Metapopulations and wildlife conservation*. Island Pres.

WIENS, J.A. (1997a). The emerging role of patchiness in conservation biology. In S.T.A. Pickett, R.S. Ostfeld, M. Shachek y G.E. Likens (eds), *The ecological basis of conservation*. Chapman and Hall.

WIENS, J.A. (1997b). Metapopulation dynamics and landscape ecology. In I. Hanski y M.E. Gilpin (eds), *Metapopulation biology: Ecology, genetics and evolution*. Academic Press.

**La Transformación del Bosque
Titulación de predios y cambio de uso de suelos
en la Amazonía peruana**

Se terminó de imprimir en
los talleres de SONIMAGENES DEL PERÚ SCRL
Av. 6 de Agosto N° 968, Jesús María, Lima – Perú.
Correo electrónico: adm@sonimagenes.com
Página web: <http://sonimagenes.com/>

Febrero 2016

Este libro fue elaborado con material con certificación forestal bajo los estándares del FSC, hecho con fibras obtenidas de bosques renovables y con prácticas permanentes de gestión ambiental.



ISBN: 978-612-4210-36-5



CON EL APOYO DE:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION