

¿Reforestar o Deforestar? La Cuestionada Ley de la Selva

José Miguel Morales Dasso*
África Morante Brigneti**

El presente artículo realiza un detallado análisis del tratamiento normativo de la reforestación en nuestro país, sus alcances, límites y defectos. Asimismo, nos presenta un estudio actual de esta institución bajo la atenta mirada de sus autores, quienes nos brindan un comentario crítico y proponen soluciones legales respecto del denominado Proyecto de Ley de la Selva.

1. INTRODUCCIÓN

Anualmente sufrimos la deforestación de 80 mil hectáreas de bosques y solo reforestamos 8 mil¹. Esta cifra nos muestra que en el Perú no existe una política de reforestación a pesar de que, a partir del año 2004, mediante Resolución Ministerial N° 253-2004-AG se dio paso a las concesiones de reforestación con la aprobación de las Disposiciones Complementarias para la Implementación y el Otorgamiento de Concesiones para Forestación y/o Reforestación. El objetivo era recuperar al menos tres millones de hectáreas en áreas deforestadas de la Amazonía.

A partir de la referida Resolución Ministerial, el Instituto Nacional de Recursos Naturales - INRENA ha sido el encargado de conducir los procesos de otorgamiento de concesiones para forestación y reforestación sobre **áreas de recuperación forestal**, entendiéndose por ellas como las **"tierras sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea o de bajo valor comercial, que requieren forestación y reforestación, para reincorporarlas en la producción y prestación de servicios forestales"**². Dichas áreas son consideradas, dentro de la clasificación del ordenamiento forestal del Perú, como Bosques para Aprovechamiento Futuro³.

Hasta julio del 2006, el proceso de otorgamiento de concesiones para reforestación y forestación fue conducido tomando como base legal la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308 (en adelante LFFS) y

su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG (en adelante RLFFS).

Durante ese lapso de tiempo, el otorgamiento de concesiones para reforestación y forestación sufrió una serie de irregularidades. En el 2006 el INRENA, a través de la Intendencia Forestal y de Fauna Silvestre, otorgó en concesión, en el Distrito de Jenaro Herrera, Provincia de Requena, Departamento de Loreto, dos áreas ricas en flora y fauna, consideradas por expertos forestales como bosques primarios⁴, los cuales no son objeto de reforestación.

Luego de las diversas denuncias hechas y una exhaustiva investigación a cargo de un equipo técnico conformado para este caso, se puso en evidencia la clara contravención a la LFFS y su Reglamento por lo que correspondía declarar de oficio la nulidad de estos contratos. Es así que el INRENA, en mayo de 2007, declaró la nulidad de oficio de las Resoluciones de Intendencia que aprobaban los contratos objeto de controversia y en consecuencia la rescisión de los mismos.

El caso detallado líneas arriba nos sirve como ejemplo para decir que no contamos con una política de reforestación eficiente, a pesar de que, mediante Decreto Supremo N° 003-2005-AG, la reforestación fuera declarada como una actividad de interés nacional y prioritaria en todo el territorio nacional⁵; y que incluso, se haya aprobado el Plan Nacional de Reforestación mediante Resolución Suprema N° 002-2006-AG.

* Socio del Estudio Aurelio García Sayán.

** Abogada Asociada del Estudio Aurelio García Sayán.

1 En Loreto, San Martín, Amazonas, Ucayali y Madre de Dios existen más de 600 concesiones de reforestación.

2 Artículo 8° de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308.

3 Bosques que se encuentran en proceso de desarrollo para luego ser destinados a la producción forestal.

4 Ecosistema boscoso con vegetación original, caracterizado por la abundancia de árboles maduros de especies del dosel superior o dominante, que ha evolucionado de manera natural y que ha sido poco perturbado por actividades humanas o causas naturales.

5 Las concesiones de reforestación estarían circunscritas a tierras cuya capacidad de uso mayor es forestal y en tierras de protección sin cobertura vegetal o con escasa cobertura arbórea.

Inclusive, a partir de la promulgación de la Ley N° 28852, Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, dada el 27 de julio de 2006, no se han vuelto a otorgar concesiones de reforestación al amparo de la LFFS, toda vez que la Ley N° 28852 derogó el artículo 28° de la LFFS, que posibilitaba al INRENA el otorgar concesiones de reforestación, además que, hasta la fecha, la referida Ley no ha sido reglamentada.

Bajo este contexto, se están impulsando los proyectos de Ley N° 840-2006-PE y N° 690-2006-CR, a los que se les conoce como la Ley de la Selva. Éstos proponen modificar la Ley N° 28852. El aspecto más importante de los mismos es que buscan sustituir la figura jurídica de la concesión por la de adjudicación mediante venta de hasta 60,000 hectáreas de tierras eriazas o tierras de capacidad de uso mayor forestal para el desarrollo de actividades de reforestación y agroforestería. Los referidos proyectos de ley ya cuentan con opinión favorable del INRENA, además de dos dictámenes contradictorios: el primero de la Comisión Agraria del Congreso que amplía de 10 mil a 40 mil hectáreas el límite de extensión de las tierras adjudicadas; y el segundo de la Comisión de Economía del Congreso que, por el contrario, autoriza al Estado a entregar las tierras únicamente en concesión mediante procesos de subasta pública.

Ante ello, nos proponemos realizar un análisis de los aspectos positivos y negativos de estos proyectos.

Debemos empezar por preguntarnos cómo valorizamos el bosque en nuestra Amazonía, tanto en aspectos económicos como ambientales, y una vez que tengamos los puntos claros señalar cuales son las principales características que debería tener una adecuada política de reforestación, que promueva la inversión privada con la participación de la sociedad en su conjunto, evitando el deterioro de los recursos forestales y por ende de nuestro ecosistema.

Sin embargo, a la par que se elabora este análisis las protestas contra estos proyectos de ley no se detienen. El 13 de abril La Segunda Cumbre Amazónica contra la “Ley de la selva” concluyó en medio de una acalorada discusión sobre la importancia de lograr la derogatoria de los mencionados proyectos.

2. DETERMINACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DEL PATRIMONIO FORESTAL

Uno de los temas polémicos de la reforestación es que el Perú no cuenta con un catastro nacional que permita definir las áreas que pueden promoverse para hacer este tipo de reforestación.

Según lo dispuesto por el artículo 7° de la LFFS, el ordenamiento de la superficie forestal, dentro del Patrimonio Forestal Nacional⁷, comprende las siguientes categorías:

Categoría	Sub categorías
<p>1. Bosques de Producción Son superficies boscosas que por sus características bióticas y abióticas son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros servicios forestales.</p>	<p>1.1 Bosques de Producción Permanente: Son áreas con bosques naturales primarios que el estado pone a disposición de los particulares para el aprovechamiento preferentemente de madera. 1.2 Bosques de Producción en Reserva: Son bosques naturales primarios destinados a la producción preferente de madera y otros bienes y servicios forestales, que el Estado mantiene en reserva para su futura habilitación mediante concesiones.</p>
<p>2. Bosques para Aprovechamiento Futuro Son superficies que por sus características bióticas y abióticas se encuentran en proceso de desarrollo para ser puestas en producción permanente de madera y otros servicios forestales.</p>	<p>2.1 Bosques Forestales 2.2 Bosques Secundarios 2.3 Áreas de Recuperación Forestal: Son tierras sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea o de bajo valor comercial, que requieren forestación y reforestación, para reincorporarlas a la producción y prestación de servicios forestales. El aprovechamiento de recursos forestales maderables en estos bosques solo se da a través de concesiones de forestación y reforestación.</p>
<p>3. Bosques en Tierras de Protección Son superficies que por sus características bióticas y abióticas sirven fundamentalmente para preservar los suelos, mantener el equilibrio hídrico, conservar y proteger los bosques ribereños orientados al manejo de cuencas para proteger la diversidad biológica y la conservación del ambiente.</p>	
<p>4. Bosques en Comunidades Nativas y Campesinas Son aquellas que se encuentran dentro del territorio de dichas comunidades, con la garantía que les reconoce el Artículo 89° de la Constitución Política del Perú.</p>	

<p>5. Bosques Locales Son los que otorga el INRENA de acuerdo al reglamento, mediante autorizaciones y permisos a las poblaciones rurales y centros poblados para el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales</p>	
<p>6. Áreas Naturales Protegidas Son los espacios continentales y marítimos destinados a la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés ambiental, cultural, paisajístico y científico, de conformidad con lo establecido en la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.</p>	

De las categorías mencionadas en el cuadro precedente solo los bosques de producción permanente, las áreas naturales protegidas y los bosques locales requieren de una norma legal⁶ para su calificación como tal. Las otras categorías tienen existencia por el simple hecho de tener las características descritas.

Esto último acarrea una serie de problemas para las áreas que quieren ser destinadas para reforestación. Al no existir un catastro forestal nacional no existe la certeza, en el hipotético caso, de que un área sobre la cual no se hayan dado los estudios necesarios para su clasificación sea declarada como apta para reforestar y termine siendo una zona rica en recursos forestales.

3. LAS CONCESIONES DE REFORESTACIÓN

Antes de desarrollar las principales características de las concesiones de reforestación y/o forestación, cabe hacer la diferenciación entre las concesiones forestales con fines maderables de las concesiones de reforestación. Las primeras son entregadas para el aprovechamiento de la madera de valor comercial (caoba, cedro y tornillo). El que obtiene la Buena Pro deberá pagar una cuota anual de aprovechamiento equivalente a la oferta económica que presentó en el concurso por el número de hectáreas que es materia de concesión. Por su lado, las concesiones de reforestación no pagan cuota anual, son otorgadas por períodos de 60 años y tienen beneficios tributarios.

Ahora bien, refirámonos a las concesiones de reforestación y/o forestación para señalar que, originalmente, el artículo 28° de la LFSS (actualmente derogado por la Ley N° 28852), establecía que el Estado promovía con carácter prioritario la forestación y reforestación con fines de producción, protec-

ción y servicios ambientales **en tierras de capacidad de uso mayor forestal sin cubierta vegetal o con escasa cobertura arbórea** por períodos renovables de 40 años. Sin embargo, la Ley N° 28852 **restringió esas concesiones a áreas sin cobertura boscosa**. Asimismo, se estableció que la referida Ley no sería aplicable a las áreas otorgadas a las concesiones forestales de bosques de producción⁷.

Por su parte, el RLFFS incluyó la gratuidad de estas concesiones además de que el INRENA debía promover la participación ciudadana y la inversión privada en dichas actividades; y, con la aprobación de las disposiciones complementarias para la implementación y el otorgamiento de las concesiones de forestación **y/o reforestación** mediante Resolución Ministerial N° 0253-2004-AG, se estableció que las concesiones de forestación y/o reforestación serían otorgadas por el INRENA, a solicitud de personas naturales o jurídicas, por un período de hasta 60 años, en áreas de hasta 40,000 hectáreas y en **“tierras del Estado de capacidad de uso mayor forestal y/o de protección, definidas como áreas de recuperación forestal”**.

En un primer momento, la iniciativa para la identificación de áreas para reforestación recaían en el INRENA que, en coordinación con el órgano competente del Ministerio de Agricultura, elaboraban la propuesta que contenía las unidades de bosques secundarios¹⁰ y/o áreas de recuperación forestal que eran puestas a disposición de los particulares mediante Resolución Ministerial del Ministerio de Agricultura para su concesión con fines de plantación y aprovechamiento industrial. Sin embargo, mediante Decreto Supremo N° 022-2003-AG, esta prerrogativa es dejada al sector privado.

6 De acuerdo al artículo 22° del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre el Plan Nacional de Reforestación es el documento de planificación y gestión que orienta el desarrollo de las actividades de forestación y reforestación en todas sus modalidades, para la formación y recuperación de cobertura vegetal, con fines de producción y/o protección. El INRENA, coordina con los gobiernos locales y regionales y otras instituciones la elaboración del referido plan.

7 De acuerdo al artículo 7° de la LFSS el Patrimonio Forestal Nacional esta integrado por los recursos forestales y de fauna silvestre mantenidos en su fuente y las tierras del Estado cuya capacidad de uso mayor es forestal, con bosques o sin ellos.

8 Los Bosques de Producción Permanente se establecen mediante Resolución Ministerial, las Áreas Naturales Protegidas son establecidas mediante Decreto Supremo y los Bosques Locales mediante Resolución Jefatural del INRENA.

9 Son las superficies boscosas que por sus características son aptas para la producción permanente y sostenible de madera y otros bienes y servicios ambientales.

10 Son Bosques Secundarios todos aquellos que se generan en una etapa sucesional después de haber sido explotado un bosque primario.

«El Proyecto de Ley N° 840/2006-AG no está orientado, solamente, a la reforestación en la región amazónica, sino que, con la inclusión de las tierras eriazas, amplía su ámbito a la costa y la sierra»

Dicha iniciativa obedeció a que las concesiones de forestación y/o reforestación se otorgan en áreas de hasta cuarenta mil (40 000) hectáreas, implicando un amplio rango de tamaños de superficies a concesionar. Asimismo, se había identificado que las áreas aptas para desarrollar actividades de forestación y/o reforestación en el territorio nacional se encontraban dispersas y eran de extensiones muy variables. En ese sentido, no resultaba viable técnicamente determinar a priori unidades materia de estas concesiones, sino que era más conveniente la identificación y solicitud de dichas áreas a iniciativa de los interesados.

Entre las principales características de las concesiones de reforestación tenemos las siguientes:

- Se distinguen dos modalidades de otorgamiento de concesiones de reforestación y/o forestación que se rigen en función a la superficie solicitada, i) Concesiones de Forestación y/o Reforestación en superficies no mayores a cincuenta (50) hectáreas y ii) Concesiones de Forestación y/o Reforestación en superficies mayores a cincuenta (50) hectáreas.
- Para acceder a éstas concesiones, el interesado debe presentar una solicitud, adjuntando, entre otros, el plano de ubicación del área en coordenadas UTM y una propuesta técnica de acuerdo a los términos de referencia aprobados por el INRENA.
- Quedan excluidas las áreas de terceros.
- En el caso de presentarse más interesados en áreas mayores a 50 hectáreas se convoca a concurso público.

4. LOS PROYECTOS DE LEY N° 840-2006-PE Y N° 690-2006-CR

El actual régimen del gobierno está concentrado en atraer inversiones para los diferentes sectores de la economía. Sin embargo, uno de los puntos débiles

de su estrategia de fortalecimiento de las inversiones, es un adecuado diagnóstico para determinar en qué sectores pueden ingresar las grandes inversiones y bajo qué modalidades, en qué proporción y en qué área geográfica y región, cuando se trata principalmente de la minería y el sector forestal.

A la fecha, el Poder Ejecutivo ha tenido iniciativas de fomento como la Ley de Promoción de la Inversión Privada en Reforestación y Agroforestería, Ley N° 28852, que como ya se mencionó, otorga en concesión tierras sin cubierta boscosa, hasta por 60 años con el único compromiso de realizar inversiones en las mismas. Otro elemento de fomento está en el área total con la que es beneficiado el concesionario, el cual podría obtener hasta 10 000 hectáreas por concesión.

Sin embargo, se quieren cambiar las reglas de juego. El Ejecutivo ha presentado el Proyecto de Ley N° 840/2006-PE, con la que pretende modificar la Ley N° 28852 con la finalidad de incrementar la inversión privada en reforestación y agroforestación de tierras de dominio del Estado. Este Proyecto de Ley plantea que ya no sea una concesión, sino la adjudicación en venta de las tierras forestales sin cubierta boscosa y/o eriazas tanto a personas físicas y jurídicas nacionales, como también extranjeras. Asimismo, amplía el área de las tierras vendibles hasta 40 000 hectáreas.

Pasemos a analizar los aspectos más relevantes del Proyecto de Ley N° 840/2006-PE, para luego establecer los aspectos tanto positivos como negativos sobre las implicancias que tendría si es que se llega a aprobar este Proyecto de Ley.

a) Análisis

El primer párrafo del artículo 2° del Proyecto de Ley en mención, señala que: *“Las actividades de reforestación y agroforestería son cultivos ubicados en tierras sin cubierta boscosa, con capacidad de uso mayor forestal, sean de propiedad privada o del Estado, constituyen agronegocios forestales y se rigen por la Ley N° 28611, Ley general del Ambiente (...)”*.

Resalta en este primer párrafo el hecho de que solo se podría realizar actividades de reforestación y agroforestería en tierras sin cobertura boscosa “con capacidad de uso mayor forestal”. En ese sentido, cabe preguntarse que sucede con los terrenos eriazos que se mencionan en el segundo párrafo.

El segundo párrafo del artículo 2°, señala que: *“El Estado podrá adjudicar en venta con compromiso de inversión, mediante subasta pública, tierras forestales sin cubierta boscosa y/o eriazas de su dominio (...)”*.

Al respecto, cabe señalar que el referido párrafo

11 Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 014-2001-AG.

mezcla a las tierras de capacidad de uso mayor (aptitud forestal) que tienen una legislación específica¹¹, con el régimen de las tierras eriazas que está asociado a la institución jurídica de la propiedad y bajo el régimen de tierras agrarias, regulado por el Decreto Legislativo N° 653.

Como se menciona en el párrafo precedente, el Proyecto de Ley propone un tratamiento uniforme a las tierras eriazas y de uso mayor forestal, sin considerar que cada una tiene un régimen legal distinto, fundamentado en conceptos técnicos y jurídicos diferenciados:

- Las tierras eriazas han merecido un tratamiento normativo distinto, más vinculado a la institución jurídica de la propiedad y bajo el régimen constitucional de tierras agrarias. Por ello, las tierras eriazas deben tener un régimen especial para forestación pues un eriazo no puede ser reforestado pues nunca hubo un bosque en él. El concepto de tierra eriaza solo hace referencia a un concepto jurídico de tierra no apta para agricultura, en el marco del régimen agrario para el acceso a la propiedad¹², sin considerar criterios técnicos y ecológicos para la clasificación de suelos de acuerdo a su capacidad de uso mayor.
- Caso distinto ocurre con las tierras de capacidad de uso mayor forestal, a las cuales se ha otorgado el tratamiento de recurso natural, por su valor ecológico con relación a los bosques. Así lo establece el artículo 66° de la Constitución Política del Estado y las normas que lo desarrollan, no siendo posible su venta ni uso para actividades agrícolas¹³.

Por su parte el cuarto párrafo establece que: *“El Ministerio de Agricultura, en coordinación con los Gobiernos Regionales, determinará en forma previa al proceso de adjudicación en venta, el catastro de tierras para reforestación”*.

Evidentemente, el catastro es fundamental si se quiere vender algo. Pero ¿qué pasa con los poseedores? No sabemos quién puede reclamar un determinado derecho sobre una determinada superficie a ser otorgada. Aquí solo deben considerarse a los que tengan títulos o aquellas personas que vengán poseyendo de manera legítima el terreno que ocupan, y no los calificados como invasores.

b) Las tierras eriazas como aptas para reforestación

El Proyecto de Ley N° 840/2006-AG, está orientado, entre otros objetivos, a dar valor a las tierras eriazas. De las aproximadamente 8 millones de hectáreas de

tierras eriazas que hay en todo el Perú, 72 500,000 se encuentran en la sierra y medio millón en la costa.

Paradójicamente, si bien se llama a este Proyecto de Ley, Ley de la Selva, no hay tierras eriazas en la selva.

El Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario y el Decreto Legislativo N° 994, que promueve la inversión privada en proyectos de irrigación para la ampliación de la frontera agrícola, señalan que no se consideran tierras eriazas¹⁴:

- a) Las tierras que se encuentran comprendidas dentro de las Áreas Naturales Protegidas.
- b) Las tierras que constituyan patrimonio arqueológico de la Nación.
- c) Las tierras destinadas a la defensa o seguridad nacional.
- d) Las tierras 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, de conformidad con lo previsto en las normas de la materia.
- e) Las tierras forestales y aquéllas con capacidad de uso mayor forestal.
- f) Las tierras ribereñas al mar que se rigen con arreglo a su normatividad; y,
- g) Los cauces, riberas y fajas marginales de los ríos, arroyos, lagos, lagunas y vasos de almacenamiento.
- h) Las lomas y praderas con pastos naturales dedicados a la ganadería, aun cuando su uso fuese de carácter temporal.
- i) Aquellas en proceso de habilitación agrícola respecto a los cuales no hayan vencido los plazos para su incorporación a la actividad agraria, o en las que el proceso de irrigación se encuentra limitado en su avance por las disponibilidades de agua.
- j) Las tierras de protección, entendiéndose por tales, las que no reúnan las condiciones ecológicas mínimas, requeridas para cultivo, pastoreo o producción forestal.

Cabe entonces hacerse la siguiente pregunta ¿se puede o no se puede decir que hay tierras eriazas en

12 Decreto Legislativo N° 653, artículo 24°: Se consideran tierras eriazas las no cultivadas por falta o exceso de agua y demás terrenos improductivos.

13 VILCA ARPASI, Paulo C. “Reforestación, tierras y medio ambiente: ¿inversión a toda costa?”. En <http://alainet.org/active/22653&lang=es>

14 Los literales a, c, f y g no son consideradas tierras eriazas con aptitud agrícola, los demás literales son para tierras eriazas en general.

la amazonia? Lo primero que llama la atención es que, sin lugar a dudas, el Proyecto de Ley N° 840/2006-AG no está orientado, solamente, a la reforestación en la región amazónica, sino que, con la inclusión de las tierras eriazas, amplía su ámbito a la costa y la sierra. Esto es algo que defensores y opositores del proyecto parecen haber olvidado.

Esto suena lógico, ya que uno de los principales problemas que podrían tener los inversionistas con esta ley, es conseguir en la selva espacios deforestados con continuidad (dada la fragmentación intrínseca de la actividad). Por lo que esta norma es más factible de ser aplicada en la sierra y en la costa.

c) Detractores del cuestionado Proyecto de Ley

A continuación esbozamos algunos de los argumentos que los opositores a la llamada Ley de la Selva sostienen:

c.1) Derechos de Terceros

Entre los argumentos que sostienen los opositores a la cuestionada Ley de la Selva, tenemos la preocupación existente por la afectación de la posesión de las personas que actualmente no cuentan con títulos de propiedad, sumado a la tremenda desconfianza de algunos sectores en la propiedad privada entregada a grandes empresas, y por supuesto, la ausencia de criterios técnicos-forestales para promover la inversión.

En tal contexto, el hecho de que no se haya convocado a los gobiernos regionales ni a las comunidades nativas y sus organizaciones representativas para discutir previamente la propuesta, revela que el Gobierno Nacional aún no entiende la importancia del necesario diálogo democrático que debe anteceder a la implementación de cualquier medida o política pública.

Sostienen que el Estado no cuenta con la información y los medios adecuados para garantizar la protección del derecho de propiedad de las comunidades nativas y colonos y la integridad de los bosques no afectados por la deforestación.

c.2) Catastro Nacional

Otro argumento muy sólido es que actualmente el Perú no cuenta con un Catastro Nacional que delimite exactamente cuántas son y dónde están las hectáreas deforestadas en las que se puede invertir en el Perú.

El catastro de tierras con aptitud forestal es el mapeo preciso de la propiedad y tenencia formal de las tierras de aptitud forestal¹⁵. Según la Ley Forestal, el Plan Nacional de reforestación debe delimitar las zonas aptas para hacer reforestación. Esto no se ha

hecho hasta ahora, y el vacío ha permitido que bosques primarios sean calificados como áreas deforestadas o con escasa cobertura arbórea. Esto es un problema que debe ser resuelto antes de aprobar cualquier ley.

Señalan que si hasta la fecha no se ha podido establecer un régimen adecuado para la concesión, esta nueva figura jurídica que se propone resultaría mucho más complicada todavía.

c.3) Institucionalidad

Los opositores al Proyecto de Ley consideran que no es dable hablar de condiciones de propiedad, dada la inexistencia de un ente rector que realice este catastro y ni una institución que reglamente y regule la inversión en este sentido. Si bien el INRENA tiene a su cargo los recursos forestales, éste no cuenta con información actualizada sobre las zonas que estarían aptas para reforestar.

Según el Proyecto de Ley en debate, debería ser PROINVERSION, la encargada de llevar a cabo el proceso de subasta pública de las tierras que se otorgarán para reforestación y/o forestación. Entidad que no tiene experiencia en la actividad forestal.

Si PROINVERSION pretende entrar al tema forestal se requerirá no solamente de una construcción de capacidades dentro de PROINVERSION para analizar el tema forestal sino también de una mínima inversión en mejorar el sector público forestal.

c.4) Inconstitucionalidad

La discusión en torno a los recursos naturales que se debaten en el Proyecto de Ley ha llevado a que ciertos sectores políticos del parlamento consideren al referido Proyecto de Ley como inconstitucional. Señalan que según la Constitución Política del Perú (artículo 66°) los recursos naturales son Patrimonio de la Nación, el Estado es soberano en su aprovechamiento y sólo pueden ser otorgados en concesión a particulares.

Además, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (artículo 3°) considera recursos naturales a todo componente de la naturaleza, susceptible de ser aprovechado por el ser humano para la satisfacción de sus necesidades y que tenga un valor actual o potencial en el mercado, e identifica como tal el suelo y las tierras que por su capacidad de uso mayor pueden mantener actividades forestales.

Por ello, sostienen que tales tierras (las incluidas en el Proyecto de Ley) sí constituyen recursos naturales y por lo tanto sólo pueden ser entregadas en concesión y no en propiedad.

15 <http://www.tsiroti.com/videos/proponen-vender-tierras-de-aptitud-forestal>

«La Comisión de Economía además consideró que la llamada Ley de la Selva, también, podría generar incentivos perversos, pues se estaría otorgando un premio a quien deforeste para lograr nuevos cultivos forestales»

c.5) La concesión otorga adecuada seguridad jurídica

Los que están a favor de la concesión de terrenos, y no por la adjudicación en venta, señalan que la primera otorga la adecuada seguridad jurídica para los inversionistas. Sostienen que el mejor ejemplo para explicar esto es el de las empresas mineras, que funcionan a través de concesiones y sin título de propiedad, y el nivel de inversiones es bastante alto debido a la inversión que ha realizado el Estado en crear una adecuada institucionalidad y en elaborar un catastro minero con toda la información necesaria para que el inversionista interesado sepa en qué condiciones se le va a dar la concesión.

c.6) Conflictos sociales, ecológicos y económicos

Los opositores al Proyecto en cuestión afirman una férrea defensa de las tierras de uso mayor forestal por considerarlas un recurso valioso dado su alto valor ecológico y económico.

Asimismo, señalan que dadas las limitaciones estatales no se podrá evitar: 1) la deforestación de bosques y la consecuente afectación a la biodiversidad, 2) la introducción de especies exóticas por la reforestación no controlada, y 3) conflictos sociales por el probable desplazamiento de comunidades y personas. Los detractores, tal como lo venimos explicando, argumentan que como la empresa privada tiene afán de lucro puede tratar de hacer dinero sin respetar el ecosistema. Argumento que no compartimos, pues si bien es cierto que no puede existir empresa sin lucro, si existe empresa con lucro y con responsabilidad ambiental.

d) Posiciones a favor del Proyecto de Ley

d.1) Crecimiento económico del país

El argumento más sólido de los promotores de esta propuesta consiste en que la misma permitiría que inversionistas tanto nacionales como extranjeros inviertan en la reforestación sostenible de grandes áreas,

brindando una oportunidad para el desarrollo de actividades económicas, la creación de puestos de trabajo, que el Perú se convierta en un exportador de madera no solo en estado primario sino procesado y en general contar con mayores ingresos fiscales y de divisas.

Además, señalan que actualmente tales tierras carecen de valor económico, y al no proveer por sí mismas ninguna riqueza, no pueden ser consideradas recursos naturales, pudiendo ser otorgadas en propiedad.

d.2) Ordenamiento del territorio

Otros de los argumentos a favor de la llamada Ley de la Selva es que esta conduciría a un ordenamiento del territorio nacional, por cuanto es una ley que no sólo sería aplicable a la Amazonía sino también a la Costa y Sierra, donde puede haber una gran producción maderable en terrenos que han perdido esa calidad y condición, o que pueden ser acondicionados para ello.

d.3) Catastro

Los impulsores del Proyecto, utilizan el argumento del catastro como un punto a favor del Proyecto de Ley. Señalan que para que el Proyecto de Ley sea viable el catastro es vital, por lo que se tendría que elaborar catastro previo para saber cuáles son las áreas correspondientes para reforestar.

Asimismo, resaltan que la elaboración de catastro en cada lugar, permitirá identificar, no solo las áreas aptas para reforestación y forestación, sino también a las comunidades nativas que tienen título de propiedad y los terrenos que se encuentran desocupados o han sido degradados por una agricultura ilegal.

Como propuesta, consideramos que un catastro por cuadrículas en base a coordenadas UTM sería una alternativa idónea. Su funcionalidad ya ha sido comprobada en el sector minero y con ello se evitaría la superposición de áreas solicitadas en concesión para forestación y/o reforestación.

5. EL TEXTO SUSTITUTORIO AL PROYECTO DE LEY N° 840-2006/PE

Como ya se mencionó anteriormente, la iniciativa tuvo dos dictámenes contradictorios. A favor del régimen de venta se ha pronunciado la Comisión Agraria (abril, 2007), y a favor de la vigencia del régimen de concesión lo ha hecho la Comisión de Economía (octubre, 2007).

El dictamen de la Comisión de Economía, a diferencia de la Agraria, recogió diversos puntos de vista en la que sustenta su posición de mantener vigente el régimen de concesión; considerando que el Proyecto de Ley podría causar impactos ambientales negativos como la introducción de especies exóticas de planta-

ciones homogéneas en el bosque amazónico, y que podría generar problemas sociales por la inversión en grandes extensiones de tierras que afectarían a comunidades y desplazar personas, o que un solo grupo podría acaparar las tierras subastadas. La Comisión de Economía además consideró que la llamada Ley de la Selva, también, podría generar incentivos perversos, pues se estaría otorgando un premio a quien deforeste para lograr nuevos cultivos forestales y concluye su análisis señalando que la alternativa de venta no resulta conveniente para garantizar el desarrollo sostenible y proteger los recursos naturales.

El proyecto de ley no solo ha generado un intenso debate dentro del Congreso, sino que, como se sabe, tanto autoridades políticas y organizaciones sociales de la amazonía han manifestado su oposición al proyecto de ley.

Para apaciguar las aguas, un nuevo texto sustitutorio al proyecto de ley N° 840/2006 se está discutiendo en la Presidencia de la Comisión Agraria. Éste, contempla ambas alternativas, tanto la concesión como la adjudicación en venta. Es así que, el nuevo texto propuesto establece que el Estado podría entregar en concesión o adjudicación en venta, con compromisos de inversión debidamente garantizados y mediante subasta pública, tierras forestales sin cubierta boscosa y/o eriazas de su dominio.

Aun nada está definido. Lo que sí queda claro es que debate hay para rato. El Gobierno Nacional debe entender la importancia del necesario diálogo democrático que debe anteceder a la implementación de cualquier medida o política pública.

6. CONCLUSIONES

Sea cual fuere la figura que se adopte, si se quiere que el Proyecto de Ley prospere, se debe tener en consideración lo siguiente:

- El país, debe contar previamente con un catastro nacional a fin de que PROINVERSION, o el organismo que se designe, tenga las herramientas necesarias para llevar a cabo la concesión o la adjudicación venta de los terrenos.

- Es necesario crear las condiciones para la inversión forestal en la Amazonía, que puede ser una fuente de grandes exportaciones, empleo y una forma de preservar el medioambiente de la depredación de sus recursos.
- Se requieren propuestas normativas que planteen de manera diferenciada y con carácter técnico, medidas acertadas para disminuir la deforestación. Dichas iniciativas deben tener en cuenta que forestación de tierras eriazas y reforestación de tierras con capacidad de uso mayor forestal sin cubierta boscosa de la Amazonía merecen un tratamiento distinto, dado que su naturaleza, valor ecológico, económico y social son diferentes.
- La no convocatoria de los gobiernos regionales ni de las comunidades nativas y sus organizaciones representativas para discutir previamente la propuesta, revela que el Gobierno Nacional aún no entiende la importancia del necesario diálogo democrático que debe anteceder a la implementación de cualquier medida o política pública.
- La debilidad estructural del Estado para la fiscalización, lo que demuestra graves limitaciones para actuar en el cuidado y control de los recursos forestales.
- El desconocimiento de la actual legislación forestal, por parte de la población.
- La falta de una adecuada zonificación ecológica y económica, de saneamiento físico y legal de los territorios de las comunidades y caseríos, lo que pone en riesgo los derechos de muchos habitantes del Perú.

Nadie está en contra de la inversión privada. Es más, somos de la idea que sin ella estaríamos dándole la mano a los informales (el mejor ejemplo en este caso es el de Tambogrande). Sin embargo, el gobierno debe considerar a todos los sectores involucrados y el costo social de la misma. El fomento debe de ser coherente, paralelo, recíproco y equitativo y las decisiones de Estado deben dar prioridad a los más necesitados para así evitar los roces entre la sociedad y la empresa. CA