

Ley de Bases para el desarrollo rural de la Amazonia

(ecodesarrollo y uso sostenido en debate)*

Carlos Sorla

Egresado PUC. Jefe de Prácticas del Curso de Introducción a las CC.JJ.

El gran objetivo de la Ley N° 24994 es el de fomentar el desarrollo rural de la Amazonia peruana a través del establecimiento de políticas económicas, sociales y culturales atractivas, propendientes a lograr la colonización eficaz de dicho territorio mediante la canalización de la migración andina. Esto resume el propósito de la Ley bajo comentario y describe, en síntesis, la fuente del problema.¹

Existen dos elementos básicos que inspiran a la Ley; el desarrollo Amazónico y la migración andina. La Ley ha interrelacionado ambos elementos a tal punto que no es posible lograr uno sin la correlativa consolidación del otro. En tal virtud, ha establecido los mecanismos primarios a través de los cuales ambos elementos se integrarán al sistema de cambio propuesto.

EL DESARROLLO AMAZONICO

El desarrollo de la Amazonia ha sido planteado en función de la explotación de las riquezas naturales que contiene dicho territorio. El artículo 1 de la Ley señala que el desarrollo integral de esta región se sustenta en el aprovechamiento de sus recursos agrícolas, pecuarios, forestales, hidrobiológicos, minerológicos y arqueológicos. Conforme al mismo precepto, este objetivo se orienta al aumento de la producción y a la industrialización de dichos recursos.

Por elementales razones económicas, una política de desarrollo que propicia el aumento de la producción basada en la explotación de recursos naturales y en la industrialización de dichos recursos, debiera haber considerado el impacto que tal efecto producirá en las demás variables económicas relacionadas. Esquemáticamente y sin ser restrictivos, tenemos las siguientes variables:

1.- EN CUANTO A LA CALIDAD DE VIDA

-Alimentos, un mayor índice poblacional determinará un notorio incremento en la demanda de alimentos básicos.

-Medicinas, rubro en el que probablemente se manifieste un incremento desmedido de la demanda en el corto plazo, por las condiciones climáticas del ámbito amazónico y el esfuerzo de adaptación de los inmigrantes.

-Servicios, que no sólo deberán satisfacer cuantitativamente la mayor cantidad de población sino que impondrá una necesaria adaptación tecnológica a las nuevas condiciones.

-Salud, considerada desde un aspecto preventivo. La sobrepoblación y la industrialización traen inexorablemente consigo contaminación y deterioro del ambiente. Salud no es sólo contar con la asistencia de un médico cuando se le requiere, también es no vivir condenado a respirar el humo de la fábrica vecina o a ingerir alimentos saturados de productos químicos.

2.- EN CUANTO A LA PRODUCCION

-Tecnología adecuada para cada tipo de producción y para las condiciones donde ésta se desarrolla. Incluye la necesidad de implementar escuelas técnicas y carreras especializadas.

-Insumos, cuyo normal abastecimiento debe ser la pauta fundamental del incremento de la producción.

-Créditos, a bajo costo financiero y retribuibles en especie.

* Resumen del informe preliminar y comentarios, presentado al Viceministro de Recursos Naturales, Ing. Absalón Vásquez, con motivo de la promulgación de la Ley N° 24994.

1. Enrique Ferrando G., Informe Preliminar sobre la Ley de Bases para el Desarrollo Rural de la Amazonia Peruana. Documento no publicado. SPDA. Lima, 1989.

-Condiciones del mercado, tendientes a reducir los costos de producción sin desmedro de la calidad de los productos.

3.- EN CUANTO A LA COMERCIALIZACION

-Mercado de colocación. Un incremento agresivo de la producción trae la necesidad de colocar los productos en el mercado, interno o externo, según su demanda, naturaleza y volúmenes de producción.

-Competencia. Debe prevenirse los efectos que el aumento de la producción traerá sobre la calidad y precios de los productos, tanto a nivel interno como externo.

-Rentabilidad, en el sentido que tanto la producción como la comercialización de productos debe caracterizarse por ofrecer a los agentes un alto margen de utilidad.

4.- EN CUANTO A LA CONSERVACION DE LOS RECURSOS

-Uso de las tierras según su aptitud productiva. Esto significa, por ejemplo, no sacrificar tierras con aptitud forestal para destinarlas a actividades agrícolas o agropecuarias.

-Uso sostenido de los recursos naturales, a fin de impedir su agotamiento y garantizar su explotación continua y estable.

-Tratamiento y reutilización de residuos tóxicos industriales.

-Control de gases tóxicos y uso restringido de pesticidas.

-Planificación integral de la explotación de los recursos naturales, a fin de garantizar un ambiente ecológicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. Esto supone no sólo el conocimiento de la existencia y ubicación de los recursos amazónicos sino también de los ecosistemas que caracterizan a esta región y los efectos que la explotación de un recurso puede ocasionar en los demás elementos del ambiente. Estamos hablando, evidentemente, de la obligación de hacer estudios de impacto ambiental, tanto a nivel macroeconómico como a nivel de unidades de producción.

-Preservación de áreas protegidas, ecosistema y especies frágiles en peligro o en vías de extinción.

Es preciso señalar que más del 50% de éstos elementos o variables no han sido considerados en la

Ley, en ninguno de sus aspectos y variantes. En términos generales, la Ley se ocupa de los aspectos primarios de la producción y de los mecanismos más elementales de recepción de masas migratorias. Precisa un comentario especial el tema de la rentabilidad de ciertas actividades agrícolas sobre tierras aptas para la siembra de la coca². No existe en el Perú infraestructura y recursos suficientes para controlar el fenómeno de la coca. ¿Qué argumentos económicos ofrece la Ley para disuadir a los agricultores colonos de usar sus tierras de cultivo en la siembra de la coca, conociéndose que este producto es hasta 8 veces más rentable que cualquier otro producto agrícola que se siembre en la región?

Lamentablemente, no hay respuesta a esta interrogante. Igual comentario merece el aspecto de la comercialización. La Ley, muy agresivamente, pretende incrementar la producción agrícola, agropecuaria, industrial y minera; sin embargo, no contiene disposición alguna que establezca las políticas de comercialización de esa sobreproducción y las ventajas excepcionales que gozarían los productores primarios y empresarios en la colocación de sus productos en el exterior. En el otro extremo, esta Ley pone en evidencia la total ausencia de estudios económicos que determinen o permitan determinar, según las condiciones del mercado, el volumen de la demanda de productos procedentes de la Amazonía, el porcentaje de producción que deberá absorber la población amazónica, el destino de los excedentes y las necesidades del mercado internacional. Es evidente que no tiene sentido promocionar el incremento de la producción en la Región Amazónica a niveles que el mercado no está en capacidad de absorber³. La simple declaración de que el Estado garantiza mercados internos fijos y de exportación (artículo 35 de la Ley), no es una garantía para el productor. Una declaración de esta naturaleza debe sustentarse en un conocimiento real de la evolución de la demanda en función de la capacidad adquisitiva de los potenciales compradores nacionales.

De las variables señaladas, el tema que más requiere nuestra atención es el referido a la conservación de los recursos naturales. Esta materia ha sido prácticamente olvidada por la Ley bajo comentario siendo, paradójicamente, la más importante en términos de desarrollo de la Amazonía y sus pobladores. La conservación de los recursos naturales constituye la premisa fundamental de toda política de desarrollo.

En una economía como la nuestra, donde el desarrollo siempre se plantea en términos de aumento de la producción y donde la explotación de los

2. Para mayor información sobre el tema, véase José María Salcedo, "El Laberinto de la Coca" en *Revista Quehacer* # 59. DESCO. Lima, 1989.

3. "...La mayoría de los agricultores siguen prácticas que no se adecúan a las condiciones de la región, por lo que las cosechas son muy pobres. E incluso cuando la cosecha ha sido muy buena se pierde hasta el 70% debido a la falta de silos ajustados a las elevadas temperaturas y humedad de la región". Emilio F. Morán, "Transformación de la Amazonía", en *Revista Investigación y Ciencia* # 148. Enero de 1989.

recursos naturales juega un rol determinante en el logro de este propósito, la conservación de tales recursos mediante su uso sostenido es la única garantía de que realmente se obtenga progreso.⁴

Desarrollo y conservación son términos inseparables. Ninguna política de desarrollo puede tener éxito si no asegura el mantenimiento y renovación de los recursos naturales en los que se sustenta.

Conservación no implica mantener intocados los recursos naturales, significa explotarlos racionalmente, con tecnologías adecuadas a su naturaleza y a los ecosistemas donde se encuentran. Se trata de evitar el agotamiento absurdo de los recursos, cuya posterior reposición, si esta es posible, resulta siempre más costosa que todos los beneficios a corto plazo que puedan haberse obtenido en la explotación indiscriminada de los mismos; con el agravante de que es el Estado quien finalmente debe asumir esa carga.

La Ley de Bases no señala entre sus objetivos (artículo 3), el de conservar los recursos naturales. Tampoco incluye este objetivo en su artículo primero, en el cual se definen los alcances de la Ley. Este precepto simplemente declara de necesidad y utilidad públicas y de interés social el desarrollo de la Amazonía peruana sustentada en la explotación de sus recursos. Contiene, sin embargo, una serie de disposiciones diseminadas relativas al ambiente que, de alguna manera, nos hace pensar que el legislador tuvo presente el tema de la conservación, aún cuando no le dio carácter prioritario y lamentablemente, tampoco le dio el tratamiento más adecuado. El artículo 35 de la Ley, por ejemplo, señala entre los objetivos de la actividad agroindustrial, la producción sostenida en base a precios de refugio. Claro está que el mantenimiento de precios de refugio no es, en modo alguno, el mecanismo más eficiente de garantizar el sostenimiento de los productos agrícolas destinados a la industria, pero es importante que el tema haya sido por lo menos considerado.

El único precepto que se ha ocupado del tema de la conservación en forma directa es el artículo 48 de la Ley, en el cual se señala que el uso de los recursos naturales se hará en forma racional, preservando el ecosistema y evitando su depredación. Si bien este principio es pasado por alto en las demás disposiciones de la Ley, su aplicación incide significativamente en todo el cuerpo normativo, pues condiciona todo uso de recursos naturales a la utilización de mecanismos que aseguren su explotación sostenida y el equilibrio del ecosistema.

LA MIGRACION ANDINA

Una lectura de la Ley de Bases nos muestra que ésta ha sido erróneamente concebida para favorecer

únicamente al inmigrante de los Andes. Todo el esquema de desarrollo propuesto por la Ley, así como los incentivos económicos, sociales y culturales, están dirigidos únicamente a los inmigrantes que al amparo de las disposiciones de la Ley de Bases adquieren la condición de colonos. Esta calificación, al parecer, sólo pueden obtenerla quienes vienen de los Andes para desarrollar actividades productivas de diversa índole en la Amazonía.

Es incomprensible que los beneficios establecidos por la Ley de Bases no se hayan hecho extensivos a los pobladores o habitantes nativos de la Amazonía quienes, por evidentes razones económicas, étnicas y culturales, deben gozar por lo menos de iguales derechos y prerrogativas que los inmigrantes. La Ley, en este punto, contraviene lo dispuesto por el artículo 2 inciso 2 de la Carta Política del Estado, que establece el derecho de toda persona a la igualdad ante la Ley, sin discriminación alguna por razón de sexo, raza, religión, opinión o idioma. Infringe igualmente el artículo 187 del mismo cuerpo constitucional, que establece que pueden expedirse leyes especiales porque lo exige la naturaleza de las cosas, pero no por la diferencia de las personas.

Establecer beneficios únicamente en favor del inmigrante andino, sin incluir en los mismos al poblador nativo de la Amazonía, constituye una clara discriminación en perjuicio de quienes, por razón de su domicilio, lugar de nacimiento e inclusive raza, están establecidos en la Amazonía y, por consiguiente, no pueden ser considerados como inmigrantes sino como pobladores nativos o naturales de la región o residentes en la misma. Esta discriminación se sustenta, sin lugar a dudas, en la diferencia de las personas y no en la naturaleza de las cosas, debido a que el lugar de procedencia no hace distintas a las personas salvo en aspectos en los cuales la propia Constitución prohíbe establecer tratos discriminatorios.

De otro lado, la Ley considera a la migración andina como un fin en sí mismo y no como un medio de elevar los niveles de producción de la Región Amazónica, en concordancia con lo establecido en el artículo 1 del mismo cuerpo legal. Más aún, el inciso a) del artículo 3 de la Ley establece que son objetivos de la misma, promover la creación de nuevos asentamientos humanos rurales en la Amazonía capacitados para un auto desarrollo sostenido, lo que equivale a decir que dichos asentamientos humanos rurales no tienen por objeto fundamental el de coadyuvar al desarrollo integral de la Región Amazónica sino simplemente el de establecerse en este territorio. En otras palabras, no hay una relación directa entre la capacidad productiva de la Región Amazónica y los volúmenes de inmigrantes que se requieren para procurar tales niveles de producción, de lo que resulta

4. Luego de un estudio de tres años desarrollado entre el poblado de Mishana, la ciudad de Iquitos y alrededores, se ha llegado a la conclusión que resulta más rentable la explotación de los recursos forestales distintos a la madera, que talar los árboles o dedicar el terreno a agricultura o ganadería. Véase Charles Peters y otros, "Valuation of an Amazonian Rainforest" en *Revista Nature*, vol. 339. Del 29/06/89. England.

que, aun cuando se tenga conocimiento que la capacidad productiva de determinadas zonas de la Región Amazónica se encuentra saturada y, por consiguiente, no está en aptitud material de incrementarse, ello no constituirá impedimento para que el Estado continúe promoviendo la migración andina hacia dichas zonas, debido a que el establecimiento de nuevos asentamientos humanos rurales no tiene como condición el incremento de la producción, sino simplemente el auto desarrollo sostenido⁵.

Se trata, en suma, de dos objetivos circunstancialmente relacionados pero no dependientes el uno del otro: por un lado, el desarrollo de la Región Amazónica, sustentado en el aumento de la producción y, de otro lado, la creación de nuevos asentamientos humanos rurales, con inmigrantes andinos. De acuerdo a la propia Ley, la saturación de uno no impide ni condiciona la continuación del otro.

Ha debido considerarse a la migración únicamente como un medio y no como un fin en sí misma. Así habría sido posible planificar y canalizar las masas migratorias en función del incremento progresivo de la producción, siendo incluso posible limitar y hasta detener las migraciones andinas a la Región Amazónica en los momentos en que no fuera posible incrementar la producción por saturación de la zona, falta de recursos económicos, infraestructura o cualquier otra circunstancia.

Por otro lado, el artículo 9 de la Ley dice que: "los colonos que participen en los Programas de Desarrollo Micro-Regionales de Asentamientos Rurales, podrán elegir libremente la actividad rural que planeen realizar en beneficio propio". De acuerdo a este precepto, los colonos que participen de los Programas mencionados tendrán la posibilidad material de elegir actividades rurales que no se encuentren contempladas en los planes de desarrollo integrales y micro-regionales, contradiciendo incluso los objetivos de producción que dichos planes puedan haber trazado en función de una adecuada planificación del desarrollo agrícola. Ciertamente, no es posible, dentro de estos parámetros liberales, planificar adecuadamente el desarrollo Micro-Regional de los asentamientos humanos ubicados en la Región Amazónica y menos el desarrollo integral de toda la Región Amazónica⁶.

De otro lado, el inciso a) del artículo 24 de la Ley establece que "todo colono calificado tiene derecho a

un lote de tierra previamente habilitado por la Dependencia Zonal del Sector Agricultura, la que además, indicará su uso más adecuado y su extensión". El legislador no ha previsto, y tal vez siquiera imaginado, el incuantificable costo que ha impuesto al Sector Agricultura con esta obligación. En la práctica, dicho Sector deberá habilitar absolutamente todas las parcelas que se entreguen a los colonos, cuyo número es, además, indeterminado y, desgraciadamente, indeterminable.

Lo más grave es que no se han establecido mecanismos o principios básicos de recuperación de esta inversión; no se impone al colono la obligación de reintegrar a mediano o a largo plazo, en dinero o en especie, la inversión que el Sector Agricultura realice en la habilitación de la tierra adjudicada.

A este respecto, debe tenerse también en cuenta que aún cuando se estableciera reglamentariamente la obligación del colono de reintegrar al Estado la inversión que éste realiza en su favor, su cumplimiento estaría condicionado a los volúmenes de producción que cada colono, individualmente considerado, lograra obtener en el ejercicio de su respectiva actividad. Resulta, sin embargo, que el colono no es el único responsable de los resultados que se esperan de su actividad productiva. El Estado también es corresponsable de estos resultados, pues la Ley lo obliga a otorgar créditos promocionales supervisados, a abastecer oportunamente de semillas seleccionadas y certificadas y a otorgar otros beneficios (artículo 24 incisos e, f y g). En otras palabras, si el Estado no cumple con proporcionar y brindar tales beneficios al colono, será responsabilidad de éste y no de aquél la falta de producción y, de consiguiente, la falta de recursos para reintegrar la costosa inversión realizada en la habilitación de las tierras.

Otro aspecto relacionado con el anterior es el de la rentabilidad que debiera exigirse al colono que resulta beneficiario de las prerrogativas y derechos establecidos en la Ley de Bases. No hemos encontrado en el articulado ninguna obligación relativa a los niveles de producción y rentabilidad que deben tener las unidades de producción establecidas al amparo de la Ley. No es lo mismo establecer la rentabilidad como objetivo, que la rentabilidad como obligación. En el primer caso, es obvio que toda actividad productiva destinada al incremento de la producción debe aspirar a ser rentable. Empero, la rentabilidad como obligación impone al beneficiario el deber de alcanzar nive-

5. "...Desde el año 1974, la colonización de Rondonia se ha convertido en el foco de atención migratoria del país. La población del Estado de Rondonia se dobló de 400,000 habitantes a 800,000 habitantes entre 1980 y 1984". Emilio F. Morán. Ob. Cit.; mientras tanto la deforestación pasó de 7,579 km² en 1980 a 58,000 km² en 1988, según los datos de las imágenes de satélite Landsat que registra Dennis J. Mahar, "Government Policies and Deforestation in Brazil's Amazon Region", **World Bank-World Wildlife Fund-The Conservation Foundation**. Washington, 1989. p.6.

6. Véase el caso del Palcazú, en "El Comercio", edición del 16 de setiembre de 1989. p. D-1

7. Recuérdese las constantes protestas de los campesinos y agricultores; véase "El Comercio" y "La República" entre el 15 y 19 de setiembre de 1989, donde se da cuenta de las negociaciones del Frente de Defensa de San Martín, quién protesta por la falta de apoyo del Estado y el incumplimiento de los compromisos previamente asumidos por éste.

los mínimos de producción que justifiquen la inversión realizada por el Estado y, de consiguiente, el derecho de conservar las prerrogativas alcanzadas al amparo de la Ley.

LA LEY Y LA CONSTITUCION

Tanto el Pacto Internacional de Derechos Culturales y Políticos, en su artículo 1.2, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales³, en su artículo 1.2, reconocen y consagran el derecho de los pueblos a la libre determinación sobre sus recursos naturales; pero además, consagran el derecho de los ciudadanos de estos Estados de gozar de un nivel de vida cada día más elevado. Hasta aquí, el reconocimiento a la soberanía de los pueblos, pero también el señalamiento de su límite: el uso racional y sostenido de los recursos naturales, como único mecanismo capaz de lograr el desarrollo coherente y elevar la calidad de vida de los pueblos. En el ámbito de la Región Amazónica, resulta también de aplicación el Tratado de Cooperación Amazónica, el mismo que en su artículo IV señala "...el uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales en su respectivo territorio es derecho inherente a la soberanía del Estado, y su ejercicio no tendrá otras restricciones que las que resultan del Derecho Internacional", es decir, justamente las restricciones que resultan de la aplicación de las normas contenidas en los Pactos Internacionales antes mencionados.

Por otro lado, la Constitución en su artículo 120, señala la necesidad de impulsar el desarrollo de la Amazonía, y regula la posibilidad de establecer regímenes especiales cuando así se requiera. Es evidente que el impulso al desarrollo amazónico, a través de un régimen especial, no puede desconocer el conjunto de normas que nuestro ordenamiento constitucional ha recogido sobre el particular. Así como no puede alterarse la estructura del Estado, la garantía de los derechos fundamentales, la unidad y exclusividad de la función jurisdiccional⁴; del mismo modo, pues, no se puede desconocer los artículos 119, 123, 159 inciso 4, 161, 162 y 163 de la Constitución que contienen disposiciones precisas sobre la Región Amazónica. Veamos que dicen estos artículos:

El artículo 119 de la Constitución señala la obligación de preservar los recursos naturales y fomentar su racional aprovechamiento, norma constitucional que pretende ser recogida en el artículo 48 de la Ley en cuestión.

El artículo 123 de la Constitución consagra el derecho de habitar en un ambiente saludable, ecoló-

gicamente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida, la preservación del paisaje y la naturaleza. Se busca reafirmar el derecho a la vida, y en especial a la calidad de vida, en una dimensión más avanzada y complementaria de la establecida en el inciso 15 del artículo 2 de nuestra Constitución; buscando el pleno desarrollo de la vida humana, pero sin oprimir y extinguir las demás formas de vida.

El artículo constitucional 159 inciso 4 señala que la Reforma Agraria, como instrumento de transformación que busca justicia y desarrollo en el campo, obliga al Estado a dictar las "normas especiales que cuidando el equilibrio ecológico requiere la Amazonía para el desarrollo de su potencial agrario". Esta disposición constitucional es la más directamente ignorada por la ley bajo estudio; por ejemplo en el caso de los artículos 24 y 29 de la Ley, que establecen el derecho de los colonos a un lote de tierra previamente habilitado, y el derecho de cada concripto de acceder a un lote de tierra, el cual puede destinar a la actividad rural que desee.

Por su parte los artículos 161, 162 y 163 consagran el derecho de las comunidades sobre la propiedad y tenencia de sus tierras, así como la protección de su identidad cultural y de la organización tradicional de tales comunidades. La ley declara la protección de las comunidades; sin embargo, el promover la migración hacia la Amazonia, sin establecer los mecanismos que hagan realidad tal postulado, sólo acarreará litigios sobre las tierras de las comunidades nativas, elevará los niveles de mortalidad entre los pobladores nativos, causada por enfermedades exógenas, apropiación por terceros de los recursos tradicionalmente explotados por estos pobladores y muchos otros perjuicios señalados ya por especialistas en la materia⁵.

La Región Amazónica, por las características especiales de sus ecosistemas, requiere de un diagnóstico cuidadoso antes de pretender aplicar cualquier modelo de desarrollo. Existen varios Proyectos Especiales creados con el objeto de analizar y planificar el desarrollo de áreas específicas en la Amazonía. Más aún, diversas organizaciones no gubernamentales han resaltado la necesidad de un Plan de Desarrollo y Conservación de la región, pedido que se integra perfectamente dentro de la Estrategia Nacional de Conservación, la misma que está siendo elaborada por una comisión multisectorial especialmente designada por el Estado, con participación de los organismos privados y las organizaciones sociales de base.

3. Véase "Normas Internacionales sobre Derechos Humanos". Ob. Cit.

4. Anibal Quiroga, "El Modelo de la Constitución de 1979" en *La Constitución Diez Años Después*. Ibidem.

5. Informe del Ph.D. Antonio Brack Egg, "Comentarios a la Ley de Bases Para el Desarrollo Rural de la Amazonia (24994)", aún no publicado y la ponencia del mismo autor "Análisis de políticas y prácticas que inciden en la situación de la Amazonia" pronunciada en la Conferencia Internacional "Medio Ambiente y Relaciones Internacionales: La Amazonia", organizada por el Instituto de Polemología, los días 8 y 9 de junio de 1989, en Lima.