

“PROCEDIMIENTOS AGROPECUARIOS EN TIERRAS DE DOMINIO PÚBLICO CON BOSQUES Y CÓMO REDUCIR SUS IMPACTOS”

Lima, 11 de julio de 2017

CON EL APOYO DE:

GORDON AND BETTY
MOORE
FOUNDATION



Regnskogfondet
RAINFOREST FOUNDATION NORWAY

OBJETIVOS:

- Mostrar los principales problemas identificados del análisis de procedimientos que intervienen en el desarrollo de actividades agropecuarias de mediana a grande escala en tierras del Estado con cobertura boscosa.
- Generar recomendaciones para la mejora de los procedimientos analizados, que permitan fortalecer a las instituciones que intervienen, la coordinación y articulación entre ellas, así como la reducción de los impactos sobre los bosques.

METODOLOGÍA:

- Se elaboró un primer documento de trabajo tomando en cuenta el marco normativo vigente. Este análisis fue recogido en un informe preliminar en junio del 2016.
- Durante el mes de julio del 2016, se alcanzó el documento de trabajo a cada una de las instituciones con competencias en estos procedimientos, para recoger aportes y/o validar la información levantada.
- Se propiciaron reuniones presenciales con las instituciones durante los meses de Agosto a Diciembre, quienes recibieron el Informe, para recoger aportes. Asimismo se recibieron aportes escritos (PCM, MINAM, SERFOR, SENACE, MINAGRI, ARAS, GOREU).
- Los aportes fueron analizados, sistematizados e incorporados en el presente informe.

PROCEDIMIENTO N° 1: EVALUACIÓN DE LEVANTAMIENTO DE SUELOS DE COMPETENCIA DEL MINAGRI



Base legal: DS N° 017-2009-AG
DS N° 013-2010-AG



El usuario debe presentar:

- Solicitud dirigida al Director(a) General de Asuntos Ambientales Agrarios del MINAGRI. Para persona jurídica, presentar copia de escritura pública de constitución de la empresa y certificado de vigencia de poder de su representante legal.
- Un ejemplar impreso del Levantamiento de Suelo firmado por el profesional responsable del estudio de suelos y un CD conteniendo la versión digital del ejemplar impreso.
- Términos de Referencia y especificaciones técnicas empleados para la ejecución del Levantamiento de Suelos.
- Información o materiales de trabajo del estudio.
- Pago por derecho de trámite.
- Para la inspección, pago de acuerdo al servicio de inspección técnica, en caso de ser necesaria.

Base legal: DS N° 016-2015-MINAGRI: TUPA MINAGRI

PROCEDIMIENTO N° 1: EVALUACIÓN DE LEVANTAMIENTO DE SUELOS DE COMPETENCIA DEL MINAGRI

Hallazgos:

- Reducido número de especialistas en suelos inscritos a nivel nacional, en total 37 especialistas, de los cuales 1 ya no presenta su registro vigente (según la verificación realizada el 10 de julio de 2017 en: <http://www.minagri.gob.pe/portal/download/pdf/conocenos/transparencia/otrasnormas/2017/e-suelos280417.pdf>).
- Sólo un laboratorio a nivel nacional (laboratorio de la UNALM), que cuenta con credibilidad y prestigio en los análisis que realiza.
- Desconocimiento y/o poca implementación de este procedimiento.
- RCT es cuestionado: algunas tierras con bosques y/u otros ecosistemas valiosos han sido clasificadas, de acuerdo al RCT como tierras adecuadas para el desarrollo de actividades agropecuarias, no se han tomado aspectos que vinculen suelos con los ecosistemas que ahí se desarrollan.
- Quinta Disposición Complementaria Transitoria de la LFFS: dispone la adecuación del RCT, con la finalidad que sea compatible con la citada Ley. Corresponde al SERFOR evaluar el uso de estas áreas, tomando en cuenta la información de suelos y vegetación (formaciones vegetales, zonas endémicas, especies amenazadas, etc.)

PROCEDIMIENTO N° 1: EVALUACIÓN DE LEVANTAMIENTO DE SUELOS DE COMPETENCIA DEL MINAGRI

Algunas propuestas:

En el corto plazo:

- **Adecuar el RCT**, tomando en cuenta que el enfoque de este instrumento y de la autoridad que lo aplica es el de velar por el uso sostenible de los suelos. Se debe precisar:
 - **Que los criterios del RCT no serán los únicos a tomar en cuenta para definir el uso de las tierras, sino que se requiere evaluación del SERFOR (Autorización de cambio de uso en tierras de dominio público).**
 - **Omitir la posibilidad de reclasificación de tierras.**
- **Hacer esfuerzos por difundir este procedimiento:**
 - **Establecer el diálogo, coordinación y capacitación continua entre los GORES y la DGAAA mejor implementación del procedimiento.**

PROCEDIMIENTO N° 1: EVALUACIÓN DE LEVANTAMIENTO DE SUELOS DE COMPETENCIA DEL MINAGRI

Algunas propuestas:

- Propiciando la **suscripción de convenios entre MINAGRI (DGAAA) y los GORES**, para capacitación de profesionales en las diferentes regiones amazónicas sobre levantamiento de suelos para incrementar especialistas.
- Propiciando la **preparación y acreditación de más laboratorios descentralizados** con las capacidades para realizar análisis de suelos, a través de la capacitación y alianzas.

En el mediano-largo plazo:

- MINAGRI debe **buscar mecanismos prácticos e información confiable a escala adecuada que permita la identificación de tierras para el desarrollo de actividades agropecuarias, con criterios de suelos y de ecosistemas** (información validada por la DGAAA, SERFOR, GORES), que se encuentre disponible a través de **IDE** de estas instituciones; evitando así los inconvenientes con los laboratorios, escaso número de especialistas en suelos, incluso las dificultades relacionadas a la centralización del procedimiento.

PROCEDIMIENTO N° 2: AUTORIZACIÓN DE CAMBIO DE USO DE SUELO EN TIERRAS DE DOMINIO PÚBLICO



Base legal: Ley N° 29763, Art. N° 38



El usuario debe presentar:

- Solicitud con carácter de Declaración Jurada dirigida al SERFOR.
- Copia simple de Resolución con la que se aprueba la Clasificación de Tierras.
- Estudio de Cambio de Uso de Suelo de acuerdo a los lineamientos aprobados por SERFOR.
- Propuesta de proyecto productivo.

Base legal: DS N° 18-2015-MINAGRI, Anexo 1.



SERFOR y MINAM requieren para evaluar la solicitud:

- Reglamento de clasificación de tierras por su capacidad de uso mayor, en concordancia con la Ley N° 29763.
- ZEE de nivel medio o superior o ZF, de disponer de estos instrumentos.
- Información sobre la existencia de hábitats críticos.
- Información sobre la existencia de especies categorizadas como amenazadas, endémicas, etc.
- Información sobre la existencia de áreas con valor de conectividad entre ecosistemas.
- Información sobre el estado de sucesión del bosque.
- Protección de fajas marginales de los ríos que contienen vegetación ribereña o de protección.
- Información del potencial sobre provisión de servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre.
- Procedimiento para que coordinen ambas instituciones.

Base legal: DS N° 18-2015-MINAGRI, Art. N° 122, Anexo 1, numeral 4
Ley N° 29763, 5° DCT.

PROCEDIMIENTO N° 2: AUTORIZACIÓN DE CAMBIO DE USO DE SUELO EN TIERRAS DE DOMINIO PÚBLICO

Se ha encontrado lo siguiente:

- Aún no se ha definido las Direcciones del MINAM y SERFOR a cargo de dar opinión vinculante y aprobar la ACU respectivamente.
- No se cuenta aún con lineamientos para realizar el estudio técnico para el cambio de uso actual de la tierra.
- Si bien este procedimiento cuenta con requisitos establecidos en el numeral 4, Anexo 01 del RGF, aún no se encuentra incluido en el TUPA del SERFOR.
- Aún no se cuenta con información técnica adecuada, de modo tal, que el SERFOR tenga suficientes herramientas para autorizar o denegar estas ACU, que le permita evitar los impactos sobre los ecosistemas priorizados para ser conservados.
- Pudieran presentarse ciertos inconvenientes para la implementación de este procedimiento, dado que debe ser resuelto a nivel central (SERFOR), con opinión previa vinculante (MINAM).

PROCEDIMIENTO N° 2: AUTORIZACIÓN DE CAMBIO DE USO DE SUELO EN TIERRAS DE DOMINIO PÚBLICO

Se propone:

En el corto plazo:

- MINAM y SERFOR deben **definir las Direcciones que intervienen en el procedimiento**; SERFOR debe aprobar los lineamientos para realizar el estudio técnico para el cambio de uso actual de la tierra; asimismo debe incluir este procedimiento en su TUPA.
- **Una vez definido el procedimiento, deben buscarse mecanismos para difundirlo en las regiones**, dirigidas a los administrados y a las autoridades regionales forestales, para facilitar su implementación.
- Establecer los criterios con los que cada una de las instituciones que intervienen evaluarán el procedimiento, la coordinación entre estas; a fin de **reducir la discrecionalidad**, mejorar la transparencia e incrementar la eficiencia del procedimiento.
- En la medida que se cuente con información adecuada sobre los **ecosistemas frágiles y hábitats críticos en el país**, deben **excluirse estas áreas**, en busca de opciones de uso compatibles con sus características. Esta información debe compartirse con las distintas instituciones y usuarios en plataformas como la IDE.

PROCEDIMIENTO N° 2: AUTORIZACIÓN DE CAMBIO DE USO DE SUELO EN TIERRAS DE DOMINIO PÚBLICO

Se propone:

En el medio plazo:

- **Priorizar el levantamiento de información adecuada en las regiones y elaborar herramientas idóneas (ZEE, ZF, etc.) que permita al SERFOR y MINAM contar con sustento adecuado para aprobar o denegar las ACU.** La información debería ponerse a disposición de las instituciones públicas, sector privado y financiero (que en la actualidad financian actividades en Amazonía, que no contribuyan con el incremento de la deforestación), a través de plataformas como la IDE, anticipando las áreas disponibles de las que no lo están. Ello acompañado de la difusión.
- **Orientar distintos mecanismos para la promoción de actividades agroforestales en estas áreas, fortaleciendo la asociatividad, facilitando la asesoría técnica a través del Estado o instituciones de la sociedad civil, acercando al sector financiero con los productores.**

PROCEDIMIENTO N° 3: SOLICITUD DE ADJUDICACIÓN DE PREDIO RÚSTICO EN TERRENOS LIBRES DE DOMINIO DEL ESTADO



*Base legal:
TUPA GORE Loreto y
OR N° 013-2015-GRL-CR*



El usuario debe presentar:

- Solicitud dirigida a la Dirección Regional Agraria.
- Copia de DNI (persona natural) o vigencia de poder (persona jurídica).
- Perfil del proyecto.
- Planos georreferenciados.
- Antecedentes registrales.
- Recibo de pago por trámite.

*Base legal:
TUPA GORE Loreto y OR N° 013-2015-GRL-CR*

PROCEDIMIENTO N° 3: SOLICITUD DE ADJUDICACIÓN DE PREDIO RÚSTICO EN TERRENOS LIBRES DE DOMINIO DEL ESTADO

Se ha encontrado lo siguiente:

- No existe uniformidad en los requisitos y condiciones establecidas en el TUPA de los GORES para el procedimiento de adjudicación de tierras a título oneroso, en el marco del DL 653, pese a la existencia de una norma que estableció los requisitos para que los GORES los incorporen en sus TUPA.
- Se ha observado que algunos GORES, no cuentan con información completa y ordenada de los trámites atendidos bajo el procedimiento en análisis, muchos de estos expedientes no se encuentran centralizados, digitalizados; esto dificulta luego llevar el catastro de las áreas adjudicadas, generando distintas dificultades, entre ellas conflictos por superposición de áreas.

PROCEDIMIENTO N° 3: SOLICITUD DE ADJUDICACIÓN DE PREDIO RÚSTICO EN TERRENOS LIBRES DE DOMINIO DEL ESTADO

Se ha encontrado lo siguiente:

- No se visibiliza la labor de la Oficina de Apoyo y Enlace Regional, hoy, Dirección General de Articulación Intergubernamental del MINAGRI (quien debe apoyar la implementación de estas funciones, y la que de acuerdo al nuevo ROF MINAGRI se encarga de conducir, promover y articular las actividades vinculadas al proceso de descentralización en materia agraria).
- El RGF indica que previo a los procesos de adjudicación, se debe contar con la ACU, requisito que aún no ha sido incorporado en el TUPA de los GORES, pese a haber transcurrido más de un año de la entrada en vigencia de la nueva LFFS.

PROCEDIMIENTO N° 3: SOLICITUD DE ADJUDICACIÓN DE PREDIO RÚSTICO EN TERRENOS LIBRES DE DOMINIO DEL ESTADO

Se propone:

En el corto plazo:

- Trabajar un modelo de procedimiento TUPA para los GORES, que responda al régimen del DL N° 653, con costos apropiados e incorporando dentro de los requisitos, la obligatoriedad de contar con la ACU. Esta tarea debe ser impulsada por la DISPACR, conjuntamente con el SERFOR y la Dirección General de Articulación Intergubernamental.
- Continuar fortaleciendo los mecanismos de coordinación y articulación de los GORES con la DISPACR (a fin de que brinde asesoramiento técnico-legal a los GORES), los GORES con SERFOR (a fin de implementar los mecanismos idóneos para reducir los impactos negativos sobre los bosques) y los GORES con Dirección General de Articulación Intergubernamental (a fin de que se verifique y apoye la adecuada implementación de funciones transferidas a los GORES en materia agraria).

PROCEDIMIENTO N° 3: SOLICITUD DE ADJUDICACIÓN DE PREDIO RÚSTICO EN TERRENOS LIBRES DE DOMINIO DEL ESTADO

Se propone:

En el medio plazo:

- Monitorear de cerca la correcta aplicación de este procedimiento, incluyendo la evaluación previa del SERFOR y MINAM, a fin de reducir los impactos sobre los bosques y evitando posibles inconvenientes posteriores de los usuarios.
- Priorizar el ordenamiento, estandarización y disponibilidad de la información relacionada a procedimientos enmarcados en el literal “n” del Artículo N° 51 de la LOGR (titulación, adjudicación, formalización, etc.) en especial en el ámbito Amazónico, a fin de monitorear/reducir los impactos en los bosques, reducir conflictos por superposición, etc.

PROCEDIMIENTO N° 4: EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: EVALUACIÓN AMBIENTAL PRELIMINAR, PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

- A. Evaluación Ambiental preliminar - EVAP.**
- B. Plan de Participación Ciudadana (PPC).**
- C. Estudio de Impacto Ambiental.**
- D. Certificación Ambiental Global = IntegrAmbiente.**

A. EVALUACIÓN AMBIENTAL PRELIMINAR - EVAP



**Lo realizará el SENACE cuando se realice la transferencia de funciones del MINAGRI.*



El usuario debe presentar:

- Solicitud dirigida a la DGAAA.
- Un (01) ejemplar impreso de la EVAP. En el caso de las Categorías II y III, se entrega adicional un (01) ejemplar impreso de la propuesta de los Términos de Referencia para el EIA correspondiente. El estudio deberá ser suscrito por el Titular de la actividad y/o representante legal, así como la consultora ambiental autorizada que lo elaboró.
- Un (01) ejemplar en CD conteniendo la versión digital.
- Pago por derecho de trámite.

Base legal: DS N° 005-2016-MINAM



El usuario debe presentar (cuando las funciones del MINAGRI se transfieran al SENACE) adicionalmente se presentará:

- Solicitud dirigida al SENACE.
- Ejemplar impreso y en formato digital de la EVAP, desarrollada conforme el Anexo VI del Reglamento de la Ley del SEIA.
- Propuesta de Términos de Referencia, en caso corresponda.
- Documento que acredite la inscripción del representante legal del titular en registros públicos.
- Descripción de la naturaleza de las actividades de investigación, extracción o colecta de recursos forestales y de fauna silvestre o recursos hidrobiológicos que sean necesarios para elaborar la línea base, así como información de las especies, el área o zona donde se desarrollarán las acciones, el personal involucrado en el levantamiento de la información, información de convenios, permisos o autorizaciones para el proceso de levantamiento de información, y compromiso de conservación y/o rehabilitación de la zona intervenida.
- Pago por derecho de trámite.

Base legal: DS N° 005-2016-MINAM

B. PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA - PPC



Base legal: DS N° 018-2012-AG



El usuario debe presentar:

- Solicitud a la DGAAA para la aprobación del Plan de Participación Ciudadana.
- Un (01) ejemplar del Plan de Participación Ciudadana.

C. ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL - EIA



El usuario debe presentar:

- Solicitud dirigida al Director (a) General de Asuntos Ambientales Agrarios, indicando el número de Resolución Directoral que aprobó la Clasificación y los Términos de Referencia.
- Copia de la vigencia de poder y/o escritura pública o copia de la Resolución de designación que acredite al titular del proyecto.
- Un (01) ejemplar impreso del Estudio de Impacto Ambiental y un (01) ejemplar en CD conteniendo la versión digital del ejemplar impreso. El estudio deberá ser suscrito por el Titular de la actividad y/o representante legal, así como la consultora ambiental autorizada que lo elaboró.
- Pago por derecho de trámite.

D. CERTIFICACIÓN AMBIENTAL GLOBAL



El usuario debe presentar:

- Solicitud de CAG dirigida al SENACE, según Anexo IV del reglamento de la Ley N° 30327.
- EIA-d en formato digital e impreso, que integra la información de los títulos habilitantes.
- Documentos y materiales que acrediten el cumplimiento de los mecanismos de participación ciudadana, antes de la evaluación del estudio, según lo establecido en las normas específicas de la materia.
- Documento que acredite la representación inscrita del representante legal en registros públicos.
- Pago por derecho de trámite.

PROCEDIMIENTO N° 4: EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: EVALUACIÓN AMBIENTAL PRELIMINAR, PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Se ha encontrado lo siguiente:

- Hay divergencias de opiniones entre las distintas instituciones respecto el momento en el que el usuario debe presentar el EIA, debido a que no hay norma que lo establezca claramente.
- No se cuentan con TdR para proyectos de esta naturaleza aprobados, de modo de anticipar a los usuarios los componentes a desarrollar en el EIA. De esta forma podría obviarse el primer sub procedimiento (EVAP); asimismo podría coadyuvar el proceso de transferencia de funciones del MINAGRI al SENACE, a fin de que SENACE se aboque a evaluar únicamente los EIA-d.
- No existe claridad respecto a los plazos de la DGAAA para la aprobación de las DIA, EIA-sd, y EIA-d; ya que se muestran plazos que difieren tanto en el TUPA del MINAGRI, como en el RGASA.

PROCEDIMIENTO N° 4: EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL: EVALUACIÓN AMBIENTAL PRELIMINAR, PLAN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA, ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL

Se propone:

En el corto plazo:

- Actualizar el RGASA, considerando:
 - El establecimiento del momento adecuado para la elaboración del EIA, tomando en cuenta la naturaleza de estos proyectos.
 - Estableciendo los plazos para la aprobación de los DIA, EIA-sd y EIA.
- Realizar mayores esfuerzos por difundir este procedimiento, las normas que los sustentan, hacia los usuarios y GORES, para facilitar su implementación y que este sea implementado por la autoridad competente.

En el medio plazo:

- Priorizar la elaboración de TdR para proyectos de esta naturaleza aprobados, de modo de anticipar a los usuarios los componentes a desarrollar en el EIA y coadyuvar en el proceso de transferencia de funciones del MINAGRI al SENACE.

PROCEDIMIENTO N° 5: AUTORIZACIÓN DE DESBOSQUE



Base legal: Ley N° 29763, Art. N° 36.



El usuario debe presentar:

- Solicitud dirigida al SERFOR.
- Plan de desbosque elaborado de acuerdo a lineamientos aprobados por SERFOR.
- Copia simple de la Certificación ambiental del proyecto.

*Base legal: RGF, Anexo 1
DS N° 018-2015-MINAGRI. Anexo 1, numeral 5*

PROCEDIMIENTO N° 5: AUTORIZACIÓN DE DESBOSQUE

Se ha encontrado lo siguiente:

- No queda claro la aplicación de los Artículos del N° 125 al N° 128 del RGF para las autorizaciones de desbosque en tierras A, C, P; como por ejemplo el pago por compensación ecosistémica en tierras A, C, P ya adjudicadas.
- Aún no se aprueban los lineamientos para el desbosque, ni se incorporan los requisitos en el TUPA de SERFOR.

Se propone:

En el corto plazo:

- Aclarar la aplicación de los Artículos N° 125 al N° 128 del RGF (autorización de desbosque) para las autorizaciones de desbosque en tierras A, C, P.
- Aprobar los lineamientos para el desbosque y aprobar el nueva TUPA de SERFOR que incorpore este procedimiento.

CONCLUSIONES:

- El desconocimiento de los procedimientos que intervienen en el desarrollo de actividades agropecuarias en tierras de dominio público con bosque, ha traído como consecuencia la dificultad en la coordinación y articulación multisector y multinivel, afectando así a las instituciones, los bosques y a los interesados en el desarrollo de estas actividades.
- Pese a que se preveía que con la entrada en vigencia de la nueva LFFS se iban a reducir los impactos en los bosques como producto de las actividades agropecuarias, esto aún requiere un trabajo coordinado entre varios sectores y niveles de gobierno, no solo para complementar las normas y procedimientos que aún están pendientes, sino sobre todo para hacer más eficientes los procedimientos, su difusión e implementación.
- Es necesario sincerar los roles y funciones que desempeñan las instituciones competentes en el desarrollo de emprendimientos agropecuarios, implementar los mecanismos de coordinación efectivos y mejorar los sistemas de información y sanciones para fortalecer la transparencia.
- Debe buscarse la articulación de tareas pendientes con mecanismos financieros que apunten a resolver la problemática identificada. En tal sentido acuerdos, como la DCI debe ayudarnos a poner solución a la problemática en este tema de forma integral y a fortalecer especialmente a los GORES.

ALGUNAS RECOMENDACIONES:

- Para contribuir a la articulación y/o coordinación, se recomienda precisar el orden, roles y mecanismos de coordinación entre las instituciones encargadas de regular el desarrollo de actividades agropecuarias.
- Construir una hoja de ruta entre las autoridades involucradas en estos procedimientos, que permita el abordaje multisectorial de este tema.
- Es necesario fortalecer los órganos de control interno en las distintas instituciones, con énfasis en los GORES.
- Es preciso contar con un ente regulador que ayude a la correcta implementación de los procedimientos que intervienen en el desarrollo de actividades agropecuarias en tierras de dominio público con bosque. Se propone que el MINAGRI sea el soporte técnico y que la PCM desempeñe un rol de seguimiento a la implementación.

¡Muchas gracias por su atención!

Datos de contacto:

Claudia Zúñiga Carrillo

Correo electrónico: czuniga@dar.org.pe

Iris Olivera Gómez

Correo electrónico: iolivera@dar.org.pe