

Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú

Javier Azpur



Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú

JAVIER AZPUR

GRUPO
Propuesta
CIUDADANA

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Asociación ARARIWA

dbc

Centro de Estudios
Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas"
CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



centro ecuménico de
promoción y acción social

Centro Ecuménico de
Promoción y Acción Social
Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

Molvina Zeballos

Presidenta del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

Integrantes Programa de Incidencia

Carola Tello

Estelí Reyes

Zarela Zavala

Alejandra Muñoz

Indira Huilca

Nelly Carrasco

Revenue Watch Institute

REVENUE WATCH
INSTITUTE

Carlos Monge

Coordinador Regional para América Latina

Claudia Viale

Asistente de Investigación

Auspicia:



CHARLES STEWART
MOTT FOUNDATION

CUADERNO DESCENTRALISTA N° 27

© Grupo Propuesta Ciudadana

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313

Telefax: 613 8315

E-mail: propuest@desco.org.pe

Elaboración de contenidos:

Javier Azpur

Corrección de estilo:

Oscar Hidalgo

Edición de publicación:

Nelly Carrasco

Diagramación:

Sonimágenes del Perú

Av. 6 de Agosto 968,

Jesús María - Lima

Tel.: 652 3444 / 652 3445

Impresión:

Impresión SMS Negocios SRL

Psje Los Aldes, Mz X, Lote 20, Urb. Los Jardines,

San Juan de Lurigancho - Lima

Telefax: 376-9563

Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-01131

Primera Edición:

Lima-Perú, enero 2012

Índice

Introducción	9
I. Marco constitucional	11
1.1 La Constitución de 1993	11
1.2 La reforma constitucional para iniciar la descentralización	12
II. Competencias y funciones de los niveles de gobierno en relación con el desarrollo territorial	14
2.1 Ley Orgánica de Bases de la Descentralización	14
2.2 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales	15
2.3 Ley Orgánica de Municipalidades	16
III. Legislación sobre ordenamiento territorial	18
3.1 Ley de Demarcación y Organización Territorial	18
3.2 Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial	19
3.3 Reglamento de Zonificación Ecológica Económica	21
3.4 Metodología para la Zonificación Ecológica Económica	24
3.5 Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica	25
IV. El ordenamiento territorial en la legislación ambiental	29
4.1 Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales	29
4.2 Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental	29
4.3 Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica	30
4.4 Sistema Nacional de Gestión Ambiental	30
4.5 Ley General del Ambiente	31
4.6 Ley de Creación del Ministerio del Ambiente	32
4.7 Política Nacional del Ambiente	32

V. Marco normativo de promoción de las inversiones que incide en el territorio	34
VI. La consulta a las comunidades campesinas y nativas	39
6.1 El Convenio 169 de la OIT	39
6.2 La Ley del Derecho a la Consulta Previa	40
6.3 Las objeciones a la consulta previa	41
6.4 Antecedentes normativos sobre pueblos indígenas	43
VII. Un enfoque sobre el ordenamiento territorial parcial y con marcadas limitaciones	44
7.1 Modelo primario-exportador	44
7.2 Reforma descentralista	45
7.3 Una demarcación fragmentada e inconclusa.....	46
7.4 Un enfoque centralista y desarticulado de la zonificación ecológica económica	46
7.5 Un primer marco general	48
7.6 La dimensión ambiental	49
7.7 Tendencia democratizadora	50
VIII. Conclusiones	51
Bibliografía	54
Abreviaturas empleadas	58
Anexo: Experiencia de ordenamiento territorial en Cajamarca	59

Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú

JAVIER AZPUR*

* Coordinador Ejecutivo del Grupo Propuesta Ciudadana.

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento territorial (OT) es una política de Estado y un instrumento de planificación que integra las políticas económicas, sociales, culturales y ambientales con una visión del territorio, y eso hace posible que estas respondan mejor a los problemas, dinámicas y potencialidades específicas de este. En ese sentido, el OT permite orientar la ocupación y el uso más adecuado del territorio sobre la base de sus propias aptitudes y limitaciones, la preservación del ambiente así como el manejo racional de los recursos naturales y de la biodiversidad.

Se trata de un proceso de negociación y concertación entre el Estado, las organizaciones sociales y el sector privado. Esta negociación busca integrar perspectivas diversas e intereses contrapuestos para arribar a consensos que logren una visión común de desarrollo. Al mismo tiempo, el ordenamiento territorial requiere un soporte técnico, pues hace falta información y análisis precisos, confiables y actualizados sobre diversos aspectos del marco físico-natural, así como de las dinámicas económicas, sociales y culturales para servir de sustento al diseño de políticas públicas que orienten, desde una perspectiva territorial, la formulación de planes y programas con un enfoque de desarrollo sostenible.

Asimismo, el OT es una herramienta indispensable para la prevención de conflictos, y lo hace porque evita la toma de decisiones improvisadas sobre el territorio. En la actualidad, muchas de estas se toman sin conocer sus vulnerabilidades o potencialidades, y sin considerar

los efectos que tendrán sobre recursos que cada día son más valiosos, como el agua o la tierra. La ausencia de un plan para el manejo racional del territorio crea condiciones para la conflictividad, pues incluso proyectos sin riesgos reales para el territorio pueden considerarse peligrosos por falta de acuerdos previos que tengan base en información confiable.

Por sus características, el ordenamiento territorial puede convertirse en un instrumento relevante para construir un proyecto de desarrollo alternativo que reduzca la dependencia que se tiene de las actividades primario-exportadoras y que se sustente en aquellas potencialidades productivas que ofrezcan menores riesgos y costos ambientales.

El OT es una competencia del sector público, que debe ser ejercida por los diferentes niveles de gobierno (nacional, regional y local), en sus respectivas jurisdicciones, y requiere la estrecha coordinación entre estos. El proceso de descentralización en curso ofrece mejores condiciones para avanzar hacia el ordenamiento territorial entre los tres niveles de gobierno, las mancomunidades municipales y las juntas de coordinación interregional. Solo así es posible trascender el espacio limitado de cada departamento o provincia para abordar las múltiples interacciones que existen entre territorios mayores. En ese sentido, la descentralización contribuye a mirar y comprender el territorio desde distintas perspectivas.

Por lo dicho, la asignación de competencias sobre ordenamiento territorial a los gobiernos

subnacionales favorece un mayor compromiso de los actores estratégicos de las sociedades regionales y locales en el proceso. Su participación es importante no solo porque les permite expresar sus necesidades e intereses, sino también porque les ayuda a comprender y valorar el tipo de relaciones que tienen con el territorio. Esto último favorece el desarrollo de la identidad y el compromiso hacia este.

El presente documento hace un análisis del marco legal relacionado con el ordenamiento territorial en el Perú. El punto de partida es la Constitución de 1993, de la cual se presentan las disposiciones vinculadas a los siguientes aspectos: régimen económico, inversiones y propiedad; ambiente, territorio y recursos naturales; y régimen de tierras agrarias y de comunidades campesinas y nativas. Se analiza, también, la reforma constitucional de 2002, que define las características del proceso de descentralización.

Estudiado el marco constitucional en una primera parte, su segunda parte se aboca a las normas que desarrollan el mandato constitucional de la descentralización en los aspectos vinculados al planeamiento y a la definición de las competencias y funciones de los tres niveles de gobierno en el campo del ordenamiento y el manejo del territorio.

La tercera parte se ocupa de los dispositivos específicos sobre OT y zonificación ecológica económica (ZEE). La legislación en lo relativo a este punto es escasa: se cuenta con el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial y la Propuesta de Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica, elaborada

en las postrimerías del segundo gobierno aprista. A este conjunto se añaden algunas normas de carácter ambiental y de conservación de los recursos naturales, en la medida en que contienen disposiciones relacionadas con el OT y la ZEE, y otras regulaciones sobre el territorio.

La cuarta parte examina cómo el marco normativo de fomento a la inversión privada, que se ha ido aprobando desde inicios de la década de 1990 y cuyas orientaciones han permanecido inalterables, influye sobre el territorio y sobre la población desde múltiples perspectivas. Por ejemplo, lo hace en la definición de prioridades para el otorgamiento de derechos sobre vastas extensiones del territorio o en la presión sobre las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Se toma como referencia la legislación orientada a la promoción de las inversiones en general y se da especial atención a aquellos sectores que han concitado mayores flujos de inversión, como la minería y los hidrocarburos. Asimismo, se analizan las normas legales relacionadas con la liberalización de la propiedad de la tierra y la disposición de tierras de las comunidades campesinas y nativas.

La quinta parte desarrolla la normatividad que regula la aplicación de la consulta a los pueblos indígenas, que sigue lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Su importancia y su relación directa con las decisiones sobre el ordenamiento del territorio justifican su inclusión en el presente trabajo. Finalmente, el documento plantea conclusiones que hacen hincapié en los principales avances, limitaciones y vacíos del marco normativo actual en relación con el ordenamiento territorial en el país.

I. MARCO CONSTITUCIONAL

1.1 La Constitución de 1993

Régimen económico, inversiones y propiedad

Los principios generales del régimen económico de la Constitución de 1993 suponen una reducción significativa del papel del Estado en la economía y una amplia protección a las inversiones, en particular a las extranjeras. Si bien se mantiene el concepto de economía social de mercado de la Constitución de 1979, su contenido varía profundamente. Así, se otorga al mercado una función determinante en la economía, que se debe sustentar en la iniciativa privada y en la libertad de empresa y de contratación. Como contraparte, las funciones del Estado se restringen a orientar el desarrollo, estimular la creación de riqueza, garantizar la libertad de trabajo y de empresa, y vigilar las normas para la competencia y la protección al consumidor.

En esta dirección, se prohíbe al Estado ejercer actividad empresarial directa. Solo puede realizarla en forma subsidiaria, si la ley lo autoriza por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional. De este modo, su actuación económica se limita a promover el empleo, la salud, la educación, la seguridad, los servicios públicos, la infraestructura, así como la pequeña empresa.

Las disposiciones constitucionales estipulan igual tratamiento legal para la actividad empresarial pública y privada, así como las mismas condiciones para las inversiones nacionales y

extranjeras. Con este marco legal, el Estado establece garantías y otorga seguridades a la inversión por medio de la suscripción de contratos-ley. Estos son inmodificables sin mutuo acuerdo de las partes.

La Constitución determina las mismas condiciones para nacionales y extranjeros en relación con la propiedad, sin importar que se trate de personas naturales o jurídicas. Sin embargo, la propiedad de minas, tierras, bosques, aguas, combustibles o fuentes de energía, ubicadas dentro de los cincuenta kilómetros interiores de las fronteras, constituye la única excepción. En estas zonas, los extranjeros solo pueden adquirir o poseer título de propiedad si son exceptuados de la restricción mediante un decreto supremo, aprobado por el Consejo de Ministros. Este debe declarar, expresamente, por qué la inversión así realizada constituye una de necesidad pública.

Ambiente, recursos naturales y territorio

La Constitución incluye, entre los derechos fundamentales de las personas, el gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida. De esta manera, la protección del ambiente como un derecho se establece en el nivel más alto del ordenamiento jurídico nacional. Sin embargo, la formulación del derecho carece de un correlato en otras normas legales que garantice su ejercicio efectivo. El capítulo sobre el régimen económico solo establece que el Estado determina la política del ambiente, sin definir el concepto de ambiente ni las condicio-

nes que debería reunir esta política. Del mismo modo, tampoco se determina ninguna responsabilidad del Estado en garantizar la sostenibilidad ambiental.

En el mismo sentido, la Constitución otorga al Estado una función que solo es promocional en relación con tres aspectos fundamentales: el uso sostenible de los recursos naturales, la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas, y el desarrollo sostenible de la Amazonía. No establece como obligación del Estado garantizar su utilización racional y sostenible.

El mismo capítulo en que se tratan estos temas solo precisa que los recursos naturales —renovables y no renovables— son patrimonio de la nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Se señala que las condiciones para utilizarlos y otorgarlos a particulares mediante concesiones se fijan en la ley. Estas otorgan a su titular un derecho real, que se define por ley.

La Constitución de 1993 mantiene el derecho de las circunscripciones donde se explotan recursos naturales a participar de los ingresos y rentas que obtiene el Estado por este concepto en calidad de canon. El canon se estableció en la Constitución de 1979 con la finalidad de compensar a los territorios por el beneficio privado que se obtenía del aprovechamiento o explotación de los recursos naturales, y promover en ellos oportunidades de desarrollo sostenible. La novedad introducida en la Constitución de 1993 es que este dejó de asociarse al valor bruto de la producción para depender de los resultados del ejercicio económico de las empresas.

La Constitución determina que el territorio del Estado es inalienable e inviolable y que comprende suelo, subsuelo, dominio marítimo y el espacio aéreo que los cubre.

Régimen de tierras agrarias

La Constitución garantiza el derecho a la propiedad sobre la tierra. Esta puede tener carácter privado o comunal, o responder a otra forma asociativa. Los límites y la extensión de las tierras

se fijan por ley y según las particularidades de cada zona.

Además, establece que las tierras abandonadas pasen al dominio del Estado para su adjudicación en venta. Esta disposición sienta las bases para la creación del mercado de tierras. La Constitución de 1979 disponía la adjudicación de las tierras abandonadas a campesinos sin tierras, bajo el principio de que la tierra debía estar conducida directamente por sus propietarios.

Comunidades campesinas y nativas

La Constitución de 1993 mantiene la existencia legal de las comunidades campesinas y nativas, las considera como personas jurídicas y respeta su identidad cultural. Les confiere autonomía organizativa en el trabajo comunal, en el uso y libre disposición de sus tierras, así como en los aspectos económicos y administrativos.

El texto constitucional modificó sustantivamente el régimen de protección de las tierras comunales. Si bien declaró imprescriptible la propiedad de estas tierras, exceptuó de este tratamiento a las tierras en abandono. Por ello, estas podían revertir, en adelante, al dominio del Estado para ser transferidas a particulares. Además, las tierras comunales dejaban de ser inembargables e inalienables, con lo cual se suprimió el impedimento constitucional de negociarlas para contemplar su libre uso y disposición, es decir, la potestad de venderlas o transferirlas a terceros.

1.2 La reforma constitucional para iniciar la descentralización

En el año 2002 se aprobó la reforma constitucional (Ley 27680) que modificó íntegramente el capítulo sobre descentralización con la finalidad de hacer viable el reinicio del proceso. La descentralización se definió como una forma de organización democrática y una política permanente y obligatoria del Estado, cuyo objetivo es el desarrollo integral del país y la mejora de los servicios a la ciudadanía. Asimismo, como un proceso gradual, en el que la transferencia de

competencias y recursos a los gobiernos regionales y locales debía realizarse por etapas y en forma progresiva.

Se establecieron tres niveles de gobierno: el *nacional*, con jurisdicción sobre todo el territorio de la república; el *regional*, con jurisdicción sobre los actuales departamentos, que debían integrarse progresivamente para conformar regiones; y el *local*, con jurisdicción sobre las provincias y distritos, y constituido por las municipalidades.

Los gobiernos tanto regionales como locales fueron dotados de autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia.

En relación con la planificación del desarrollo territorial, se les otorgó competencias para promover el desarrollo socioeconómico de sus ámbitos, fomentar la competitividad y las inversiones, así como formular sus respectivos planes de desarrollo concertados con la sociedad civil. A los gobiernos locales se les dio, además, la responsabilidad de planificar el desarrollo urbano y rural, incluyendo la zonificación, el urbanismo y el acondicionamiento territorial.

La asignación de estas funciones muestra una comprensión de la planificación del territorio restringida a una perspectiva municipal. Una visión como la anterior privilegia el acondicio-

namiento territorial como una modalidad de ordenamiento del territorio orientada básicamente al ámbito urbano. Si bien esta lógica puede ser funcional en el caso de dimensiones como la de Lima Metropolitana, resulta insuficiente en términos de la planificación de los territorios del país en su conjunto.

La reforma restableció la planificación en los niveles subnacionales de gobierno e incorporó la participación ciudadana en la planificación del desarrollo y en la gestión pública. Los instrumentos definidos para ello fueron los planes concertados de desarrollo regional y local, los presupuestos de los gobiernos subnacionales y la rendición anual de cuentas sobre el cumplimiento del plan y el presupuesto.

Asimismo, se determinó la participación de representantes de la sociedad civil en los Consejos de Coordinación Regional o Local como órganos consultivos y de coordinación de sus respectivos niveles de gobierno.

Se trató, pues, de cambios significativos para el ordenamiento territorial, en la medida en que se estableció el planeamiento en función de la demarcación política y se dispuso el compromiso de los diversos sectores sociales, tanto en el planeamiento como en la gestión pública. A pesar de estos avances, es evidente la ausencia de un enfoque y un norte claro para el OT.

II. COMPETENCIAS Y FUNCIONES DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN RELACIÓN CON EL DESARROLLO TERRITORIAL

2.1 Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (LOBD)

La LOBD (Ley 27783), promulgada en julio de 2002, establece los principios, objetivos y criterios generales del proceso, así como las competencias del gobierno nacional y los gobiernos subnacionales. En relación con los objetivos, se definen cinco grupos: políticos, económicos, administrativos, sociales y ambientales. Entre ellos se plantea el ordenamiento del territorio y del entorno ambiental; el desarrollo económico autosostenido y la competitividad de regiones y localidades, a partir de su vocación productiva, así como la gestión sostenible de los recursos naturales y la mejora de la calidad ambiental.

La LOBD precisa la conformación de las regiones como una nueva forma de organización del territorio nacional. Estas se constituyen sobre la base de unidades territoriales geoeconómicas, con distintos niveles de desarrollo y competitividad, y con diversidad de recursos naturales, sociales e institucionales. Además, las mencionadas unidades territoriales deben estar integradas histórica, económica, administrativa, ambiental y culturalmente. En ese sentido, la regionalización es la medida más importante para un nuevo ordenamiento territorial del país, pues define de manera integral el territorio denominado región.

Las regiones se crean por la integración de dos o más departamentos colindantes y la iniciativa se aprueba por referendo. Sobre sus circunscripciones se constituyen gobiernos regionales.

En forma transitoria se han establecido gobiernos regionales sobre los actuales departamentos. No obstante, los hechos muestran que, a casi una década de iniciado el proceso, esta demarcación temporal se mantiene.

La LOBD diferencia entre competencias exclusivas y compartidas para los tres niveles de gobierno. Entre las competencias exclusivas del gobierno nacional está la formulación de las políticas nacionales y sectoriales, así como de los planes nacionales y sectoriales de desarrollo. Estos deben considerar los planes de desarrollo regional y local.

La ley en cuestión no estableció las competencias compartidas del gobierno nacional y dejó su precisión a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Esta se promulgó en el año 2007 y tampoco avanzó en esta definición. A la fecha no se han aprobado nuevas leyes de organización y funciones de los sectores, y está pendiente la elaboración de las matrices de delimitación de competencias y asignación de funciones de los tres niveles de gobierno. Solo cuando ello se concrete, las competencias y funciones estarán determinadas con claridad para cada nivel.

En cuanto a los niveles subnacionales de gobierno y el ordenamiento territorial, la LOBD no define competencias específicas en este campo, pero sí varias relacionadas con el planeamiento del desarrollo territorial. Estas se detallan en el siguiente cuadro:

Gobiernos regionales	Gobiernos locales
COMPETENCIAS EXCLUSIVAS	
Planificación del desarrollo integral de la región.	Planificación y promoción del desarrollo urbano y rural.
Plan de desarrollo regional concertado con municipalidades y sociedad civil.	
Programas regionales de cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias.	Plan de desarrollo local concertado con su comunidad.
Alianzas con otras regiones para el desarrollo.	
Aprobación de expedientes sobre demarcación territorial (DT).	Norma sobre: zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial y asentamientos humanos.
Promoción y ejecución de inversiones públicas de ámbito regional en infraestructura vial, energética, comunicacional y de servicios básicos, en general.	
COMPETENCIAS COMPARTIDAS	
Promoción, gestión y regulación de actividades económicas y productivas.	Preservación y administración de reservas y áreas naturales protegidas locales.
Preservación y administración de las reservas y áreas naturales protegidas regionales.	
Fomento de la competitividad regional y promoción del empleo.	

Como se aprecia, hay superposición de funciones entre los diferentes niveles de gobierno en la planificación del territorio. Esta se da en el caso de los espacios de cuencas, los corredores económicos, las áreas naturales protegidas o el sistema de ciudades intermedias.

2.2 Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (LOGR)

La LOGR, consolidada en las leyes 27867 y 27902 de fines del año 2002, establece la finalidad y misión de los gobiernos regionales, así como los principios rectores de sus políticas y su gestión. La norma precisa que la gestión de los gobiernos regionales debe regirse por planes concertados de desarrollo regional para el mediano y largo plazo, planes anuales y por el presupuesto participativo regional. Dichos planes deben generar condiciones para el crecimiento económico del territorio regional en armonía con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación del ambiente y los recursos naturales.

Las funciones específicas de los gobiernos regionales están agrupadas por sectores, uno

de los cuales es el de ambiente y de ordenamiento territorial. Esto muestra cómo la legislación, en general, considera el OT solo como un instrumento de la política ambiental y no de la planificación del desarrollo. Entre las funciones vinculadas al OT están las siguientes: (i) la formulación e implementación de sus planes y políticas; (ii) la propuesta de creación de áreas de conservación regional y local, así como la administración de estas y de las áreas naturales protegidas, en coordinación con los gobiernos locales. Asimismo, el diseño de los proyectos de conformación de macrorregiones y las acciones de ordenamiento y delimitación en el ámbito del territorio regional.

La ley define otras funciones de los gobiernos regionales que, si bien no están planteadas como parte del OT, son relevantes en esta perspectiva. Se trata, entre otras, de la responsabilidad sobre la distribución territorial de la población en función de los planes de ordenamiento territorial (POT) y de la capacidad de las ciudades para absorber los respectivos flujos migratorios. Asimismo, pueden contarse el otorgamiento de permisos, autorizaciones y concesiones forestales en la región; el saneamiento físico-legal de la propiedad agraria; y la

participación en la gestión sostenible del agua y los suelos.

En cuanto a las actividades extractivas, los gobiernos regionales tienen como función formular, administrar y ejecutar planes y políticas regionales de energía, minería e hidrocarburos, así como promover inversiones en estos sectores dentro de los límites que les imponen sus leyes generales. Estas se hallan orientadas a promover las inversiones y determinan que el otorgamiento de concesiones para los grandes proyectos de inversión corresponde a entidades del gobierno nacional. La LOGR establece que los gobiernos regionales otorgan concesiones solo para minicentrales de generación eléctrica y minería pequeña y artesanal de alcance regional.

Esta es una de las restricciones más significativas que deben enfrentar los gobiernos regionales en lo que se refiere a la planificación y al manejo de sus territorios. En efecto, se trata de decisiones nacionales de promoción de inversiones que ignoran las potencialidades, vulnerabilidades o riesgos de cada región que sí podrían identificarse en sus planes de ordenamiento territorial.

En este limitado marco, hay otras funciones de la LOGR que dan un rol importante a los gobiernos regionales en la planificación de sus territorios. Sin embargo, estos no pueden ejercerlas plenamente, al no haberse precisado aún los roles y funciones de cada nivel de gobierno. Este problema se puso en evidencia, por ejemplo, cuando el Gobierno Regional de Cajamarca elaboró la zonificación ecológica económica del departamento mediante un proceso ampliamente participativo y sustentado técnicamente. El Ministerio del Ambiente (Minam) del gobierno anterior consideró que solo este tenía competencia para su aprobación y lo declaró ilegal.

2.3 Ley Orgánica de Municipalidades

La Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 27972), promulgada en mayo de 2003, establece como finalidad de los gobiernos locales la promoción de la adecuada prestación de los

servicios públicos locales y el desarrollo integral, sostenible y armónico de su circunscripción. Además, determina que el ordenamiento y el acondicionamiento territorial en el ámbito local es competencia exclusiva de las municipalidades provinciales.

En relación con la organización del espacio físico y el uso del suelo, las municipalidades provinciales tienen como funciones exclusivas la aprobación de diversos planes: los de acondicionamiento territorial, los de desarrollo urbano y rural, y los de asentamientos humanos, así como el esquema de zonificación de áreas urbanas. Asimismo, se deben pronunciar sobre las acciones de demarcación territorial en la provincia, ejecutar planes de renovación urbana y establecer la regulación provincial sobre catastro, titulación, saneamiento físico-legal de asentamientos humanos y estudios de impacto ambiental.

Por su parte, las funciones exclusivas de las municipalidades distritales en este ámbito se circunscriben a los planes urbanos o rurales distritales así como a los de obras de servicios públicos o privados, a elaborar el catastro distrital, a reconocer los asentamientos humanos y a fiscalizar las habilitaciones urbanas. Los planes de organización del espacio físico y uso del suelo distritales están sujetos a los planes y normas provinciales.

Las funciones compartidas de ambos tipos de municipalidades están vinculadas a la ejecución directa, por concesión o por contratación, de la infraestructura urbana o rural; las provinciales se encargan de aquella de carácter multi-distrital.

Se debe precisar que tanto los gobiernos regionales como las municipalidades provinciales tienen competencias para elaborar el ordenamiento territorial en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, la norma no dispone que las municipalidades provinciales deban tomar como referencia para sus planes de OT aquellos elaborados por sus respectivos gobiernos regionales como sí se contempla en el caso de la relación distritos-provincia.

Hay otras funciones de los gobiernos locales que guardan relación con el planeamiento del desarrollo territorial, pero su formulación es imprecisa en términos de lo que corresponde a cada nivel de gobierno. Por ejemplo, el plan estratégico de desarrollo económico sostenible es una función exclusiva de los niveles tanto provincial como distrital, pero la ley no define la jerarquía ni dispone la necesaria articulación de unos planes con otros. Igualmente, la promoción de la productividad y competitividad de las zonas urbanas y rurales es competencia exclusiva

de las municipalidades distritales, pero es competencia compartida de las provinciales.

En general, ninguna de las tres normas de base de la descentralización establece mecanismos de coordinación entre los tres niveles de gobierno subnacional (regionales, provinciales y distritales) para el ordenamiento territorial. Ninguna de ellas determina, tampoco, las condiciones de articulación entre los planes regionales y municipales de desarrollo y los planes de OT de las distintas circunscripciones.

III. LEGISLACIÓN SOBRE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

3.1 Ley de Demarcación y Organización Territorial

La Ley de Demarcación y Organización Territorial (Ley 27795), promulgada en julio de 2002, define las acciones y procedimientos que se deben seguir para la demarcación territorial, el saneamiento de límites y la organización racional del territorio nacional. De acuerdo con la Constitución, se señala que la facultad de aprobar la DT es del Congreso de la República sobre la base de una propuesta del Ejecutivo.

La ley establece como objetivo de la DT la definición de circunscripciones territoriales de nivel distrital, provincial y departamental. Estas deben garantizar el ejercicio del gobierno y la administración, y facilitar la conformación de las regiones. Otro objetivo de la DT es generar información técnico-cartográfica que contribuya a la elaboración de los planes de desarrollo local, regional y nacional.

La norma define demarcación territorial como el proceso técnico-geográfico mediante el cual se organiza el territorio nacional a partir de la definición y delimitación de las circunscripciones político-administrativas. Estas son las regiones, departamentos, provincias y distritos que determinan el ámbito territorial de gobierno y administración.

Cada circunscripción política cuenta con una población caracterizada por su identidad histórico-cultural y un ámbito geográfico que sirve de soporte a sus relaciones sociales, eco-

nómicas y administrativas. La organización del territorio es el conjunto de lineamientos técnicos y normativos para adecuar las circunscripciones territoriales a la dinámica de los procesos políticos, económicos, sociales y físico-ambientales.

La ley declara de interés nacional preferente el proceso de demarcación y el de organización territorial, y autoriza al Poder Ejecutivo y a los gobiernos regionales a priorizar ambos procesos. Además, establece un plazo de cinco años para sanear progresivamente los límites territoriales de las circunscripciones existentes y suspende, durante este tiempo, la creación de nuevos distritos o provincias, salvo aquellas que resulten indispensables. A pesar de tratarse de dos procesos articulados —demarcación y organización territorial— y prioritarios, según disposición complementaria de la ley, esta desarrolla básicamente lo referido a la demarcación territorial.

Así, las funciones que se establecen en la ley para las entidades responsables se concentran en las tareas de la DT. La norma crea la Dirección Nacional Técnica de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) como el órgano rector del sistema nacional de demarcación territorial. Esta instancia coordina, asesora, supervisa y evalúa el sustento técnico y geográfico de todas las acciones de demarcación territorial. Además, tramita ante el Consejo de Ministros los proyectos de ley de las propuestas que considera conformes, y elabora y ejecuta el Plan Nacional de Demarcación Territorial. Este instrumento técnico tiene como finalidad desa-

rollar, ordenada y progresivamente, el proceso de saneamiento de límites de los distritos y provincias del país, y la organización del territorio de la república.

La ley hace referencia también a las áreas técnicas en DT de los gobiernos regionales. Estas evalúan los petitorios de la población organizada sobre una determinada acción de demarcación territorial en su jurisdicción; verifican el cumplimiento de los requisitos; formulan el expediente técnico; y presentan a la PCM los que tienen informes favorables. Asimismo tienen competencia para promover de oficio las acciones que consideren necesarias para la organización del territorio de su respectiva región. Al respecto, la norma también establece que los gobiernos regionales determinan el tratamiento y la prioridad de las acciones de demarcación territorial necesarias para lograr la organización definitiva de las circunscripciones de su jurisdicción.

La ley define como criterios para cualquier iniciativa de demarcación territorial el respeto a los principios de unidad, contigüidad, continuidad e integración, y la consideración de factores técnicos mínimos de orden poblacional, geográfico, socioeconómico y cultural que justifiquen la propuesta. Además, pone requisitos para crear nuevos distritos o provincias, de tal manera de que se configuren unidades territoriales con características geográfico-ambientales y urbanas favorables, con potencialidades económicas que puedan sustentar su desarrollo, con volúmenes mínimos de población, así como con niveles básicos de infraestructura y equipamiento de servicios de salud, educación y saneamiento.

La ley dictamina que el ámbito geográfico de nivel provincial será la unidad de referencia para el análisis y el tratamiento de las acciones de la DT y el saneamiento de límites de los distritos y provincias en el país. Del mismo modo, se establece que los petitorios de demarcación territorial proceden siempre y cuando exista un plan de acondicionamiento territorial o planes urbanos aprobados por la municipalidad provincial. Asimismo, estos deben estar respaldados por no menos del 20 % de los electores del área involucrada.

No obstante su carácter prioritario, el proceso ha avanzado muy lentamente y, a pesar del establecimiento de criterios y requisitos para conformar unidades territoriales más equilibradas, existen otros incentivos en la propia legislación que no contribuyen a avanzar en la demarcación territorial. Uno de ellos es el Foncomún, que asegura la asignación de un monto mínimo de recursos a cada distrito y desincentiva a que la población de zonas alejadas de la capital opte por fusionarse a espacios mayores, en los que teme quedar marginada. Lo mismo sucede con la prestación de servicios básicos a la población en zonas alejadas de los centros urbanos.

En mayo de 2007 se aprobó la Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales (Ley 29021), que contiene algunos incentivos como mayores recursos o asistencia técnica para mejorar la prestación de servicios. Con ello, la norma se propone contribuir a configurar circunscripciones políticas aptas para la gestión del desarrollo local y regional. Sin embargo, al igual que en el caso de la demarcación territorial, hay muy pocos avances en la fusión de municipios, pues no se ha priorizado la medida en términos de recursos para implementarla.

3.2 Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial

En febrero de 2010, el Minam aprobó los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (Resolución Ministerial 026-2010-MINAM). Su propósito era articular las políticas sectoriales con incidencia en el OT y orientar la acción de los gobiernos regionales y locales en este campo.

En ellos, el OT se define como una política de Estado. Se precisa que se trata de un proceso político y técnico-administrativo de toma de decisiones concertadas con actores sociales, económicos, políticos y técnicos para la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio, la regulación de la localización de los asentamientos humanos, las actividades económicas y sociales, así como del desarrollo físico-espacial, en función del desarrollo sostenible.

La base para un proceso de esta naturaleza es la identificación de las potencialidades y limitaciones del territorio. Esta debe considerar criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos. En este sentido, el ordenamiento territorial hace posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida.

De acuerdo con los lineamientos, el OT debe guiarse por los principios rectores de sostenibilidad, integralidad, complementariedad, gobernabilidad democrática, subsidiariedad, equidad, respeto a la diversidad cultural y competitividad. Su consideración pone en evidencia que, para su efectivo cumplimiento, es fundamental que el OT se trabaje desde un enfoque intergubernamental e intersectorial.

Del mismo modo, se señalan dimensiones relevantes para avanzar hacia procesos de planeamiento estratégico, territorial y concertado. Sobre la base de estos aspectos, la conducción del proceso de OT debería recaer en una instancia que tenga la función de coordinación entre los sectores del gobierno nacional y con los distintos niveles de gobierno.

Entre los objetivos del ordenamiento territorial se plantean los siguientes: (i) el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables; (ii) la gestión responsable de los no renovables; (iii) la ocupación ordenada del territorio y su uso sostenible; (iv) la conservación del ambiente; (v) la preservación del patrimonio natural y cultural; y (vi) el bienestar y la salud de la población. Otros objetivos son los siguientes: (i) el desarrollo equilibrado del territorio nacional; y (ii) la localización adecuada de los asentamientos humanos, la infraestructura económica y social, las actividades productivas y los servicios básicos. Asimismo, se plantea contribuir a revertir la exclusión y la pobreza, y el deterioro de los ecosistemas. Como se observa, algunos objetivos tienen relación con el ordenamiento ambiental, dimensión directamente vinculada al Ministerio del Ambiente, pero hay algunos que trascienden ampliamente su mandato.

Los planes de ordenamiento territorial son instrumentos de planificación y gestión del desa-

rollo sostenible. En este sentido, su objetivo es promover y regular los procesos de organización del territorio en los ámbitos nacional, regional y local. Por ello, deben estar articulados a los planes ambientales y de desarrollo económico y social.

Los lineamientos establecen que los POT son dinámicos, se inspiran en el planeamiento estratégico de la región o localidad, son fundamentalmente participativos y se construyen sobre la base de la zonificación ecológica económica. En este sentido, los POT deben orientar los planes ambientales, al igual que los económicos y sociales. Esta secuencia no aparece con claridad, y eso crea confusión sobre el proceso.

El plan estratégico debe tener como base de referencia el POT pero no debe darse lo contrario. Considerar el plan regional como referente del POT es un error de enfoque. Nuevamente es pertinente insistir en el hecho de que el ordenamiento territorial debe ser mirado desde una perspectiva que integre, entre otros, sostenibilidad ambiental, desarrollo económico, dinámicas económicas existentes e inclusión social.

Asimismo, los lineamientos establecen que el POT debe considerar el uso del territorio, sobre todo de los recursos naturales. Ello debe hacerse siguiendo criterios ambientales, socioculturales, económicos y de seguridad física. La otra dimensión que debe ser tomada en cuenta es la ocupación del territorio, que debe diseñarse sobre la base de la zonificación ecológica económica y considerar las oportunidades y amenazas, así como la visión de desarrollo de la sociedad. Finalmente, no debe soslayarse el sistema vial de articulación del territorio, así como sus vínculos con el entorno rural.

Un aspecto resaltante de esta norma es que incorpora como elemento relevante el sistema de ciudades, sus formas de organización y equipamiento, y la demanda por la provisión de servicios. Se plantea la importancia de vincular la dimensión urbana con los espacios rurales. A ello se debe agregar el tema de la ocupación del territorio por los pueblos indígenas, así como el de las zonas de reserva y las áreas naturales protegidas. Asimismo, el documento de lineamien-

tos hace referencia al sistema de abastecimiento energético.

En general, se puede afirmar que en la norma se reafirma la perspectiva integral que tiene el OT y los diversos aspectos que se deben considerar para hacerlo realidad. De hecho, la dimensión ambiental es importante, pero no se debe dejar de valorar la dimensión económica o la de habilitación urbana, entre otras. Queda claro, por tanto, que no se trata solo de criterios, sino que estamos hablando de dimensiones distintas y complementarias.

Un instrumento del OT definido en los lineamientos es la ZEE. Aquí se repiten los conceptos y objetivos contenidos en el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica de 2004 (véase el punto 3.3) y se reitera la misma imprecisión en relación con el OT. Seis años después no se aprecian cambios hacia una mejor concepción de estos instrumentos fundamentales para la planificación del desarrollo territorial.

Otro instrumento del ordenamiento territorial contenido en los lineamientos es la demarcación territorial. Se la define como un proceso técnico-geográfico que permite organizar el territorio a partir de la definición y delimitación de circunscripciones político-administrativas en el ámbito nacional. Asimismo, se plantea que los estudios territoriales de diagnóstico y zonificación (ETDZ) son las herramientas que permiten orientar la organización y división racional de estas circunscripciones para garantizar un ejercicio del gobierno y la administración que facilite la conformación de regiones.

De acuerdo con este documento, los ETDZ evalúan y analizan las interacciones físicas, culturales y económicas que transforman, estructuran y organizan el territorio. Esta aproximación haría posible establecer circunscripciones con poblaciones caracterizadas por su identidad histórica y cultural, su capacidad para demandar y mantener servicios básicos y sociales, así como contar con un ámbito geográfico de soporte de sus relaciones sociales, económicas y administrativas.

Si bien es cierto que esta dimensión del OT se articula con el proceso de regionalización, da

la impresión que en su formulación se concibe la conformación de regiones como un proceso de carácter técnico-geográfico que, a partir del empleo de instrumentos adecuados, permitiría configurar espacios político-administrativos gobernables. Sin embargo, se trata de un proceso bastante más complejo y que requiere integrar variables económicas, políticas, sociales, culturales y demográficas, y partir de involucrar decididamente a las propias poblaciones.

La amplitud e integralidad de los temas que comprende el ordenamiento territorial permiten constatar que el proceso no puede ser conducido por una autoridad sectorial, sino que requiere una mirada integradora y articuladora desde el Poder Ejecutivo. En esta dirección, hace falta racionalizar la legislación para que exprese esta perspectiva.

3.3 Reglamento de Zonificación Ecológica Económica

El Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (Decreto Supremo 087-2004-PCM) se aprobó en diciembre de 2004. Se trata de la primera norma que desarrolla las características de la ZEE en el país. Se promulga antes de contar con una visión de conjunto del OT, entendido como un proceso estructurante para nuestro desarrollo.

La norma define la ZEE como un proceso dinámico y flexible. Este permite identificar diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio, a partir de la evaluación de sus potencialidades y limitaciones. Los criterios que se asumen en la norma son los siguientes: físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales.

Establece como su finalidad orientar la toma de decisiones sobre los mejores usos del territorio, a partir de las necesidades de la población que la habita y la armonía con el ambiente. Desde esta perspectiva, plantea como sus objetivos los siguientes: (i) conciliar la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y (ii) orientar las políticas nacionales, regionales y locales sobre su uso sostenible y el del territorio, de acuer-

do con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente y el bienestar de la población.

Otros de sus objetivos apuntan a proveer el sustento técnico para la formulación de planes de desarrollo y de ordenamiento territorial (nacional, regional y local), y brindar información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada. En esta línea, se le puede considerar también como un instrumento para el fortalecimiento de las capacidades de los gobiernos subnacionales en la gestión de los espacios y los recursos naturales de sus jurisdicciones, así como para la concertación en la ocupación y el uso adecuado del territorio.

Se señala que, una vez aprobada, la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales. Se trata, pues, de un instrumento para conocer la base geográfica y ambiental en la que se sustenta la acción social y política, así como los proyectos económicos y productivos. La ZEE proporciona información sistematizada y localizada geográficamente sobre la capacidad, la fragilidad y las potencialidades del territorio y sus recursos naturales.

En ese sentido, es un factor clave para la toma de decisiones sobre el uso y la ocupación más adecuada del territorio en la formulación del ordenamiento territorial. Sin embargo, al carecer de referencia orientadora sobre este, no se plantea con claridad que la zonificación ecológica económica es una herramienta de ese proceso. La imprecisión sobre este instrumento en el reglamento se repite posteriormente en la Ley General del Ambiente.

En cuanto a la gestión institucional, la norma define que la PCM, a través de Consejo Nacional del Ambiente (Conam) —hoy Minam¹—, propone las normas, dirige el proceso de gestión de la ZEE en el país y elabora concertadamente la estrategia nacional y el plan operativo bienal

de la ZEE. Además, promueve, coordina y supervisa los procesos de ZEE en el ámbito nacional. A los gobiernos regionales y locales los define como sus ejecutores en sus respectivas jurisdicciones.

De acuerdo con el reglamento, la formulación de la ZEE en el ámbito nacional es conducida por la PCM (hoy el Minam), en coordinación con los gobiernos regionales, sectores involucrados y organismos autónomos regionales; en el ámbito regional, por el gobierno regional, en coordinación con los gobiernos locales; y en el ámbito local, por las municipalidades provinciales, en coordinación con las distritales y el gobierno regional.

La aprobación de los estudios de ZEE se hace por decreto supremo de la PCM en el ámbito nacional; por ordenanza del gobierno regional, en su ámbito de jurisdicción; y por ordenanza de la municipalidad provincial, con opinión favorable del gobierno regional de la jurisdicción, en el ámbito local. Los estudios de ZEE interregional deben ser aprobados por todos los gobiernos regionales comprometidos y los que involucren dos o más ámbitos geográficos locales, por ordenanza municipal de cada gobierno provincial involucrado, con ratificación de los gobiernos regionales de la jurisdicción.

En las funciones asignadas a la PCM (al Minam) en el reglamento, las decisiones articuladoras sobre la ZEE se definen de manera unilateral, ya que no se establece un procedimiento de trabajo concertado con los gobiernos subnacionales. Ello en el marco del proceso de descentralización iniciado en el año 2002, que les otorga competencias en lo que respecta a la política de ordenamiento territorial. Esta última se define como nacional y descentralizada.

La norma precisa tres niveles o escalas de ejecución de estudios de zonificación ecológica económica, que dependen de la dimensión, naturaleza y objetivos planteados. Estos son los siguientes:

¹ El reglamento hacía referencia a la PCM, a través del Conam. A partir de su creación, el Minam ha asumido todas las funciones que corresponden a la autoridad ambiental nacional.

- La macrozonificación contribuye al diseño de políticas y planes de desarrollo y de ordenamiento territorial en el ámbito nacional, macrorregional y regional, con una escala cartográfica menor o igual a 1:250 000.
- La mesozonificación se plantea para los espacios regionales, cuencas hidrográficas o áreas específicas de interés, con una escala cartográfica de 1:100 000.
- La microzonificación se señala para el ámbito local, con una escala cartográfica mayor o igual a 1:25 000.

No se plantea una relación explícita o alguna articulación entre la escala de los estudios de ZEE y las responsabilidades de cada nivel de gobierno subnacional. Este hecho propicia que, al determinarse las escalas de ejecución de los estudios, no se consideren los roles y las articulaciones entre los tres niveles de gobierno. La Metodología para la Zonificación Ecológica Económica aprobada por el Conam en abril de 2006 (véase el punto 3.4) detalla las características y los requerimientos de información para cada nivel de zonificación, pero tampoco los relaciona con el nivel político-administrativo. En algunos planes operativos de ZEE elaborados desde que se aprobó el reglamento, se aprecia que ciertos gobiernos regionales realizan macrozonificación y la mayoría mesozonificación. Los provinciales realizan mayoritariamente mesozonificación y muy pocos microzonificación.

El reglamento señala que, en los procesos de ZEE que involucren a más de un gobierno regional, estos últimos deben conformar una comisión técnica interregional en coordinación con la PCM (el Minam). No se hace referencia al rol que deberían jugar las juntas de coordinación interregional como instancias que bien podrían impulsar y coordinar dichos procesos como una estrategia para ir consolidando mecanismos de articulación de las provincias y departamentos del país en la perspectiva de espacios mayores de gobierno.

En los casos de ámbitos geográficos que trascienden a un gobierno municipal, estos deben formar una comisión técnica, en coordinación con el gobierno regional respectivo. Esta

debe involucrar a todos los gobiernos locales provinciales implicados.

El reglamento dispone que los procesos de zonificación ecológica económica macro y meso que se desarrollen en el ámbito regional y local requieren conformar una comisión técnica por ordenanza regional o municipal, según corresponda. La composición básica de esta comisión es la siguiente: un representante del gobierno regional; los alcaldes provinciales y distritales; un representante de una institución científica y uno de las universidades; representantes de los sectores que otorgan autorizaciones sobre el uso del territorio o los recursos naturales; dos representantes de las organizaciones de pueblos indígenas, dos de la empresa privada y dos de las organizaciones no gubernamentales (ONG). A partir de esta estructura básica se sugiere mantener una participación equitativa entre el sector público, el privado y la sociedad civil.

Las comisiones técnicas tienen dos funciones: (i) proponer, opinar, acompañar y coordinar la ejecución de la ZEE; y (ii) proponer los mecanismos de consulta y participación ciudadana, de difusión y de capacitación. En el caso de la microzonificación, la conformación de la comisión es opcional.

El reglamento precisa que los procesos de ZEE que involucren ámbitos territoriales de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas deben incluir a sus instituciones representativas según el Convenio 169 de la OIT. Este es un señalamiento positivo que fue incumplido con el argumento de que se carecía de una ley que precisara el proceso de consulta.

Una vez aprobada la zonificación ecológica y económica, las diversas instituciones públicas en los ámbitos nacional, regional y local, deben utilizarla de manera obligatoria como instrumento de planificación y de gestión del territorio.

El reglamento incluye seis criterios para identificar unidades espaciales relativamente homogéneas en el territorio, llamadas unidades ecológicas económicas. Estos son los siguientes: (i) valor productivo, (ii) valor bioecológico, (iii) valor histórico-cultural, (iv) vulnerabilidad,

(v) conflictos de uso y (vi) aptitud urbana e industrial. Cada uno de ellos utiliza un conjunto de variables como capacidad de uso mayor de la tierra, potencial minero, diversidad biológica y usos tradicionales, entre otros. La aplicación de estos criterios se orienta a identificar las opciones de uso sostenible que tiene el territorio y busca establecer la aptitud de uso predominante de cada unidad ecológica económica.

Sobre la base de estos criterios se definen cinco categorías: (i) zonas que tienen mayor aptitud para uso productivo; (ii) zonas de protección y conservación ecológica; (iii) zonas de tratamiento especial; (iv) zonas de recuperación; y (v) zonas urbanas o industriales. Una vez determinadas las categorías de uso del territorio, estas se califican de acuerdo con las características que presentan en cualquiera de los siguientes tipos: (i) las de uso recomendable, (ii) las de uso recomendable con restricciones y (iii) las de uso no recomendable.

La categorización de una unidad económica ecológica como *de aptitud de uso productivo* comprende tanto las actividades con fines agropecuarios, forestales, acuícolas, recreacionales o turísticos, como aquellas relacionadas con variables como potencial minero o energético. Esta categoría no es la más adecuada a nuestra realidad, ya que se debería diferenciar entre las unidades que poseen mayor aptitud para desarrollar actividades productivas con recursos naturales renovables, de aquellas que pueden soportar mejor actividades productivas con recursos naturales no renovables. Esta distinción es importante si se tiene en cuenta que una de las razones para promover la ZEE es la prevención de conflictos por uso inadecuado del territorio y que una parte importante de estos surge por tensiones entre las actividades extractivas y la agricultura o ganadería.

3.4 Metodología para la Zonificación Ecológica Económica

La Metodología para la Zonificación Ecológica Económica fue aprobada por el Conam en abril de 2006. Además de complementar y detallar los procedimientos para desarrollar sus proce-

sos en los diversos espacios del país, contiene importantes conceptos. Recoge, por ejemplo, la definición de OT aprobada por el Comité Técnico Consultivo (CTC) de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial:

Instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el desarrollo sostenible. Proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Proceso técnico-administrativo, porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE.

Asimismo, incluye la definición de ordenamiento territorial ambiental del Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA):

El ordenamiento ambiental del territorio es un instrumento que forma parte de la política de OT. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio.

Respecto del ordenamiento territorial y del ordenamiento ambiental, la norma precisa lo siguiente:

...en este marco, está implícito que el ordenamiento ambiental del territorio es parte indisoluble de un proceso mayor que es el ordenamiento territorial, pues el ordenamiento ambiental territorial introduce la variable ambiental en las políticas y planes de ordenamiento o acondicionamiento territorial.

A pesar de haberse aprobado en el año 2006, estas definiciones no han sido la referencia en el momento de diseñar el marco institucional nacional del proceso de OT. Este se mantiene como atribución del Minam, a pesar de que se trata claramente de un proceso integral y que, en este sentido, requiere de una instancia con la función de articular a los distintos sectores y niveles de gobierno en aspectos multisectoriales e intergubernamentales.

La norma señala que la aplicación de la metodología es obligatoria en cualquier instancia que sea responsable o participe en el proceso de la zonificación ecológica económica, y eso incluye niveles de gobierno e instituciones y organizaciones técnicas y académicas del sector público y privado en los ámbitos nacional, regional y local. Asimismo, contiene mayor información sobre los niveles de ZEE (macro, meso y micro); presenta una relación referencial de variables y atributos que deben tomarse en cuenta en cada nivel; y relaciona el grado de participación ciudadana con el nivel de zonificación. Finalmente, plantea que la opción por cada nivel no depende de consideraciones sobre la extensión de los ámbitos político-administrativos —que son muy diferenciados—, sino del nivel de profundidad requerido por los estudios y de su finalidad.

Esta aproximación genera confusión en el rol de los distintos niveles de gobierno en un componente de primera importancia para la organización del territorio. La macrozonificación delimita grandes unidades espaciales en el territorio, pero las unidades para la información socioeconómica pueden corresponder a provincias o distritos, según las características de cada territorio. En el caso de los otros dos niveles, la mesozonificación delimita unidades espaciales del territorio a semi-detalle y su referente socio-económico puede ser un distrito o microcuenca; y la microzonificación delimita unidades espaciales a nivel de detalle y su referente socioeconómico son los centros poblados.

3.5 Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica

El 25 de junio de 2011, el Minam publicó la propuesta de Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica. Así, este documento que debió elaborarse concertadamente desde el año 2004 por disposición del Reglamento de Zonificación Ecológica Económica se publicaba en las postrimerías del gobierno aprista. Esta incomprensible demora en cumplir un mandato muy claro del reglamento hizo que los gobiernos subnacionales trabajaran en la elaboración de estudios de ZEE y de los planes de ordenamiento territorial sin contar con un marco orientador

nacional y concertado que diera coherencia e integralidad a las acciones en departamentos y municipios.

El documento elaborado por el Minam establece que la aplicación de la estrategia de ZEE es válida para todo el territorio nacional y que debe ser cumplida, durante los próximos diez años, por el gobierno nacional, las entidades sectoriales, los gobiernos regionales y locales, así como por el sector privado. El objetivo declarado de la estrategia es facilitar la elaboración e implementación de la ZEE en los tres niveles de gobierno y lograr que las diversas instituciones públicas y privadas en el ámbito nacional, sectorial, regional y local, utilicen este instrumento técnico orientador de la planificación y la gestión del territorio. A partir de este objetivo general se han priorizado tres líneas estratégicas: (i) fortalecimiento de capacidades; (ii) políticas públicas orientadas a proyectos declarados de interés nacional; y (iii) gobernanza e institucionalidad.

La norma contradice su finalidad y las normas vigentes, dado que establece que la aprobación de los procesos de ZEE por el gobierno regional o local requiere de la conformidad técnica del Minam. Con ello se desconoce la autonomía de los gobiernos regionales y locales definida por la Constitución y se contradice sus leyes orgánicas. Estas determinan como competencias de ambos niveles de gobierno la planificación y el ordenamiento del territorio de sus respectivas jurisdicciones. Además, este tenor hace necesario modificar el propio Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, que define a los gobiernos regionales y provinciales como las instancias que aprueban estos procesos.

El planteamiento contenido en la estrategia tiene por finalidad establecer procedimientos que permitan la injerencia del gobierno central en los procesos de ZEE y OT que desarrollan los gobiernos subnacionales. El documento hace explícita la responsabilidad del Minam de implementar la ZEE y define a los gobiernos regionales y locales como instancias ejecutoras en los ámbitos político-administrativos de su competencia. Asimismo, con la propuesta se consolida el enfoque centrado en la dimensión ambiental, que si bien es relevante, solo es una entre los diversos

componentes que forman parte de estos enfoques e instrumentos.

Es llamativo el uso que se hace en el documento del concepto de estrategia de participación para debilitar el rol de los gobiernos regionales y locales. Bajo la pretensión de “fortalecer las capacidades de las autoridades nacionales, regionales y locales en los procesos de zonificación ecológica económica”, se entrega al Minam la responsabilidad de conducir un programa nacional de capacitación en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Lo que más llama la atención es que se definen como interlocutores de este proceso a las siguientes instancias: el Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial (CTCOT)² y las comisiones técnicas regionales (CTR). Con ello se deja de lado a los gobiernos regionales y a las municipalidades.

Sin modificar su composición, la norma señala nuevas responsabilidades para las CTR: (i) evaluar y validar las propuestas de ZEE y OT en los diferentes niveles de estudio; (ii) analizar la gestión de conflictos por superposición de áreas; (iii) participar de la supervisión y control social de las decisiones que se tomen en el territorio; (iv) monitorear las actividades y decisiones, así como sus impactos; (v) articular las competencias de las instituciones públicas y privadas; (vi) adecuarse a las políticas de OT y utilizar la ZEE como instrumento orientador de las decisiones; (vii) participar en la elaboración de proyectos para desarrollar capacidades en OT; y (viii) facilitar la ejecución de los planes y programas priorizados en los planes de ordenamiento territorial.

Todo esto, que podría ser parte de un enfoque democratizador de la gestión regional y local, se hará con el apoyo directo del Minam, con lo que se dejará de lado a las gerencias encarga-

das de estas funciones en el gobierno regional. Incluso se encarga a las CTR elaborar su reglamento organizativo y de funcionamiento, pero también con apoyo del Minam. En este deberán definir “el ordenamiento estructural y funcional” entre sus miembros, lo que bien podría significar la intención de establecer relaciones de dependencia con el ministerio. Con esta lógica, no se requiere de ordenanzas ni del nivel regional ni del local.

Estas funciones trascienden largamente las únicas dos establecidas en el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica. Su aparente apertura a la participación parece más una forma de limitar las atribuciones de los gobiernos regionales. En los hechos, el Minam asume un rol ejecutor en relación con las CTR, y eso plantea el alto riesgo de convertir a estas instancias en instrumentos de los objetivos del gobierno nacional.

El Minam avanza incluso hasta la definición de responsabilidades de lo que denomina subcomisiones técnicas, que estarían sustituyendo a los actuales grupos de trabajo de conformación opcional. Las subcomisiones asumen las tareas de los grupos de trabajo y de otras más complejas como la producción de información técnica y la creación de sistemas de información, o el seguimiento y control en la aplicación de la ZEE y OT. Son temas que demandan mayor especialización, y eso puede facilitar que estas instancias sean crecientemente dependientes del Minam.

En el marco de la ZEE, la estrategia busca centralizar la definición de los lineamientos, criterios e indicadores para evaluar y priorizar la inversión pública en los diversos niveles, incluidos los presupuestos participativos. La responsabilidad central recae nuevamente en el Minam, que debe coordinar con el MEF, el CTCOT y, en

² Fue creado por el Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica y su actual conformación quedó definida por el Decreto Supremo 013-2009-MINAM. Está integrado por quince ministerios, nueve organismos o empresas públicas nacionales (Instituto del Mar del Perú [Imarpe], Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas [Sernanp], Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana [IIAP], Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología [Senamhi], Instituto Geográfico Nacional [IGN], Instituto Nacional de Defensa Civil [Indeci], Comisión de Formalización de la Propiedad [Cofopri], Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática [Ongei] y Perupetro), un representante del Gobierno Regional del Callao, uno de los gobiernos regionales, uno de los gobiernos locales, uno de la Asamblea Nacional de Rectores, dos de las organizaciones de pueblos indígenas, dos de la empresa privada y dos de las organizaciones no gubernamentales (ONG). Lo preside el Minam.

algunos casos, con el Centro de Planeamiento Estratégico (Ceplan), así como con las comisiones técnicas regionales o locales. Los gobiernos regionales y locales no han sido considerados en el proceso. Este hecho se encubre con el supuesto fortalecimiento de las capacidades de los tomadores de decisión, cuando en realidad se debilita el rol de los gobiernos subnacionales.

Lo mismo sucede en el establecimiento de lineamientos para orientar la inversión privada. Para este fin se dispone la participación del Minam, del MEF, de la PCM, de Proinversion, de los ministerios de Producción, de Turismo y Comercio Exterior, de Energía y Minas, de Agricultura y de Cultura, así como de la Asamblea de Gobiernos Regionales en coordinación con el CTCOT y las comisiones técnicas regionales.

El problema con la propuesta de estrategia no está solo en su actitud centralista, que busca excluir a los gobiernos subnacionales, sino también en la intención de considerar los resultados de la ZEE solo como recomendaciones que orienten la inversión pública y privada. Se abre la posibilidad de que, con este propósito, se desvirtúe el artículo 23 del Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, que establece con meridiana claridad el carácter obligatorio del proceso una vez que ha sido aprobado.

En la misma línea se inscriben las acciones relacionadas con los denominados proyectos de interés nacional abordados en la segunda línea estratégica. Esta plantea enfatizar que la ZEE señala recomendaciones para el uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, con lo cual se relativiza nuevamente el carácter obligatorio del proceso una vez que ha sido aprobado. Con una perspectiva similar, la estrategia propone realizar campañas de comunicación y difusión para que se entienda que la ZEE no debe ser un freno para el desarrollo nacional y que su propósito es solo proveer información para disminuir el riesgo financiero, social y ambiental de una inversión de gran envergadura.

Con la finalidad de facilitar los proyectos que son definidos como de interés nacional, se

encarga al Minam, al MEF, a la PCM, al Ceplan y a los sectores que corresponda, el establecimiento de mecanismos para articular la ZEE a la formulación de planes de OT y de desarrollo a nivel sectorial, regional y local. Se señala que en estos procesos deberán participar los gobiernos regionales involucrados. Sin embargo, la norma no incluye explícitamente a estas instancias de gobierno en la decisión fundamental: construir los criterios mínimos para definir políticas públicas y proyectos de interés nacional a fin de evitar conflictos.

En la línea de facilitar los denominados proyectos nacionales se plantea la elaboración y aprobación de una directiva nacional y de un manual, en los que se definan los mecanismos y procedimientos para la formulación e implementación de la zonificación ecológica económica en las unidades territoriales donde existan o se hayan priorizado proyectos de interés nacional. Se señalan explícitamente los megaproyectos de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA), Camisea, Inambari, San Gabán, los de trasvase y los transfronterizos.

Asimismo, se hace referencia a los proyectos de hidrocarburos o mineros en zonas de conservación o en territorios indígenas o de comunidades campesinas; la agricultura a gran escala con cultivos industriales para la producción de alimentos y biocombustibles; así como los proyectos de forestación o infraestructura productiva. En otras palabras, todos los temas de interés de la gran inversión son de interés nacional y en función de ellos deben ajustarse los procesos de ZEE.

A pesar de esta vocación excluyente, la norma afirma el principio de la concertación con la sociedad civil y las comunidades campesinas y nativas, así como el de la articulación intergubernamental con los gobiernos regionales y locales. Obviamente se deja sin precisar bajo qué mecanismos se promoverá la concertación y se excluye de la norma a instancias existentes como el Consejo de Coordinación Intergubernamental (CCI). Tampoco se hace referencia a la aplicación del Convenio 169 de la OIT.

La voluntad centralista de esta norma se expresa también en la creación de un registro de especialistas en ZEE como rol del Minam. Contar con este registro puede contribuir a mejorar la calidad de los procesos y sus productos, pero el problema está en que el registro tiene carácter nacional. Con ello, la acreditación sería centralizada por el Minam, a pesar de que no se precisa. Nuevamente, este ministerio asume un rol ejecutivo, a pesar de que su función es definir los criterios técnicos mínimos que deberían cumplir los profesionales o instituciones para ser acreditados, según las diversas especialidades requeridas, por las instancias descentralizadas de gobierno.

Junto a estos elementos críticos, la propuesta de estrategia incluye —sobre todo en la tercera línea estratégica— un conjunto de declaraciones positivas. Entre las más importantes se cuentan las siguientes:

- Promover la inclusión de la información generada por la zonificación ecológica económica en los currículos de los centros educativos, en el marco de una propuesta educativa ambiental.
- Fortalecer las capacidades de los operadores de justicia nacional, regional y local para que hagan cumplir la ZEE.
- Fortalecer la capacidad de difusión de información sobre la ZEE para propiciar la participación de los actores sociales en el proceso y contribuir a la concertación sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio.
- Integrar y concordar las normas sectoriales con los procesos de OT regionales y locales.
- Desarrollar con mayor detalle técnico las recomendaciones de las categorías de uso de la ZEE, con la finalidad de evitar confusiones en un mismo espacio.
- Fortalecer el ordenamiento jurídico mediante la formulación de la propuesta de ley de ordenamiento territorial.
- Crear espacios de diálogo y concertación inclusivos, multidisciplinarios e interinstitucionales como medio para prevenir, orientar y concordar acuerdos que contribuyan a la solución de los conflictos socioambientales.
- Estandarizar el sistema de información y monitoreo utilizado en los procesos de ZEE y OT para que la información sirva a la formulación de políticas, de planes de desarrollo u ordenamiento territorial, así como de proyectos de inversión pública y de la cooperación internacional en los tres niveles de gobierno.
- Planificar el desarrollo sostenible de los sistemas urbano-regionales en armonía con los espacios rurales.
- Entender y respetar los sistemas de organización comunal, la diversidad cultural, los conocimientos colectivos, las formas de uso y manejo tradicionales del territorio y los recursos naturales.
- Apoyar el proceso de descentralización y regionalización mediante un espacio de diálogo y concertación para la aplicación de los principios rectores del proceso de regionalización y descentralización, y su articulación a los de la zonificación ecológica económica.
- Concertar con los países vecinos aspectos conceptuales y metodológicos sobre la zonificación en zonas limítrofes con el Perú.

IV. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL

Este acápite hará una rápida y parcial aproximación al tratamiento y la evolución que ha tenido el tema del ordenamiento territorial en la legislación ambiental. Sin duda hay muchas otras leyes y reglamentos en las que se establece esta vinculación, pero aquí solo se considerarán algunas de las más relevantes.

4.1 Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales

La Ley 26821, promulgada en junio de 1997, establece como su objetivo fundamental promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Además, define el marco legal pertinente para su otorgamiento a particulares.

La norma considera que la zonificación ecológica económica del país es un instrumento de apoyo al OT, cuyo fin es evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados. Establece que la propuesta de zonificación ecológica económica debe hacerla la PCM, en razón de su rol de coordinador intersectorial. El encargo refuerza el rol del Estado en el ordenamiento territorial y en la zonificación ecológica económica, como apoyo de este, y plantea la necesidad de una perspectiva integral y articuladora para abordarlo, aun cuando esta responsabilidad se haya quedado solo en un enunciado legal sin aplicación práctica.

La ley determina que la zonificación debe realizarse sobre la base de áreas prioritarias. Estas deben conciliar los intereses nacionales de

la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

4.2 Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental

El Decreto Supremo 045-2001-PCM de abril de 2001 declaró de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país. Con este fin, se constituyó la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental. La PCM la presidió y el Conam se hizo cargo de su Secretaría Técnica.

La Comisión estuvo integrada por representantes de nueve sectores del Estado. Estos provinieron de las siguientes instituciones: el Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana (IIAP), el Imarpe, la Asociación Interétnica para el Desarrollo de la Selva Peruana (Aidesep), y la Confederación Nacional Amazónicas del Perú (Conap), de las ONG, así como de los gobiernos locales: uno por la costa, otro por la sierra y otro más por la selva.

En el plazo de un año, la Comisión debía proponer los lineamientos de política y documentos orientadores del proceso de ordenamiento territorial ambiental; el marco normativo institucional para aplicarlo; y los mecanismos y procedimientos para ponerlo en marcha. En seis meses debía presentar, a la PCM, el proyecto de reglamento sobre la zonificación ecológica económica que había dispuesto la Ley Orgánica

de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.

Al respecto, llama la atención que se haya considerado prioritario el ordenamiento ambiental territorial sin definirlo como parte del OT. De hecho, los problemas aludidos para conformar la comisión y definir su encargo (desequilibrios en la ocupación y usos del territorio nacional, y en el aprovechamiento de sus recursos) trascienden largamente la visión sectorial. Por ello, requieren abordarse desde una perspectiva integral de desarrollo. Más aún, si se consideran entre las causas de los desequilibrios aspectos tan complejos que requieren miradas multidisciplinarias. Se trata de temas como las particularidades físico-geográficas del país, la demarcación político-administrativa, el crecimiento poblacional y su desigual distribución, el desarrollo desequilibrado de las actividades económicas o el inadecuado acondicionamiento del territorio.

4.3 Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica

El reglamento se aprobó en junio de 2001 por Decreto Supremo 068-2001-PCM. Esta norma hace referencia al ordenamiento ambiental, pero utiliza conceptos y contenidos similares a los de otras normas para el ordenamiento territorial. Estas similitudes comprueban la falta de claridad que existe en relación con ambos procesos.

Según este reglamento, el ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios. Debe hacerlo sobre la base de la fragilidad y vulnerabilidad de los ecosistemas y las especies, así como de la erosión genética. La finalidad es obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer la calidad y sostenibilidad del territorio. El ordenamiento ambiental debe basarse, pues, en la zonificación ecológica económica.

La norma define el concepto de territorio como el espacio geográfico vinculado a un grupo social y determinado sobre la base de los espa-

cios proyectados por los grupos sociales a través de diversas redes, circuitos y flujos. Además, diferencia los conceptos de uso del territorio, al que entiende como el proceso por el cual la sociedad emplea los recursos naturales del territorio, y de ocupación del territorio, como el proceso por el que la sociedad toma posesión del espacio físico con carácter permanente.

Entre los criterios a tener en cuenta para el ordenamiento ambiental, la norma señala: la naturaleza, las características y los desequilibrios existentes de cada ecosistema; la aptitud de cada zona en función de sus recursos naturales, su dimensión demográfica, sus actividades económicas predominantes y su capacidad asimilativa. Igualmente considera el equilibrio entre los asentamientos humanos y sus condiciones ambientales, así como el impacto ambiental de nuevos asentamientos humanos, obras o actividades.

4.4 Sistema Nacional de Gestión Ambiental

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley 28245), promulgada en junio de 2004, considera el ordenamiento territorial ambiental como un instrumento de la gestión ambiental que debe ser diseñado e implementado de manera multisectorial y descentralizada. Incluye entre las funciones del Conam el establecimiento de la política, los criterios y los procedimientos para el ordenamiento territorial ambiental u ordenamiento ambiental. En este caso, la norma circunscribe adecuadamente el campo de acción del SNGA al ordenamiento territorial ambiental, concepto que usa indistintamente con el de ordenamiento ambiental cuando se refiere a las funciones del Conam.

Sin embargo, el reglamento del SNGA (Decreto Supremo 008-2005-PCM de enero de 2005) incluye definiciones y objetivos que ya no hacen referencia al ordenamiento territorial ambiental u ordenamiento ambiental, sino a la planificación y al ordenamiento del territorio. Este hecho expresa poca claridad en los conceptos y no contribuye a diseñar un marco institucional idóneo para poner en marcha esta base normativa.

Los conceptos incluidos en el reglamento se incorporaron pocos meses después en la Ley General del Ambiente (véase el punto 4.5), que ordena el marco legal para la gestión ambiental en el Perú.

Por otro lado, el Reglamento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental encargó al Conam la aprobación del Plan Nacional de Ordenamiento Territorial Ambiental como parte de sus funciones en el sistema, pero este no se llegó a dictar.

4.5 Ley General del Ambiente

La Ley General del Ambiente (Ley 28611), promulgada en octubre de 2005, aborda la planificación y el ordenamiento territorial ambiental en el capítulo sobre gestión ambiental. Se define el concepto de planificación sobre el uso del territorio como un proceso de anticipación y toma de decisiones relacionadas con las acciones futuras en el territorio. Este incluye los instrumentos y criterios para su ordenamiento ambiental.

Los objetivos de esta ley no se refieren solo al ordenamiento ambiental sino también a la planificación y al OT. Sin embargo, su formulación es evidente ambigua en relación con los términos y la mirada sectorial.

La norma considera el ordenamiento territorial ambiental como un instrumento de la política de OT y lo define como un proceso técnico-político orientado a definir criterios e indicadores ambientales para la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio. La asignación de usos debe basarse en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, empleando criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, entre otros. Esta se realiza mediante el proceso de zonificación ecológica económica. Además, se indica que la finalidad de la planificación y el OT es complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial; racionalizar las intervenciones sobre el territorio; y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible.

De acuerdo con esta ley, la planificación y el OT buscan orientar las políticas nacionales, regionales y locales de gestión ambiental, de uso sostenible de los recursos naturales y de ocupación ordenada del territorio. Junto a ello se plantea como objetivos apoyar las capacidades de las autoridades para conducir la gestión de sus espacios y los recursos naturales, así como para promover la participación ciudadana y la concertación Estado-sociedad en este proceso. Con ello se busca prevenir conflictos ambientales.

Asimismo, se persigue proveer información técnica para la ocupación del territorio y para orientar la inversión pública y privada bajo el principio de la sostenibilidad. Igualmente, se plantea promover la protección, recuperación o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles. Con respecto a la descentralización, la ley precisa que el ordenamiento territorial ambiental es uno de sus objetivos. Por tanto, es necesario incorporar de manera prioritaria la dimensión ambiental en el OT de las regiones y espacios locales como parte de sus estrategias de desarrollo sostenible.

Señala también que el Poder Ejecutivo debe establecer la política nacional de ordenamiento territorial ambiental, en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno. Esta debe constituir el referente obligatorio de las políticas en todos estos, pero, además, los gobiernos regionales y locales deben coordinar sus políticas de OT entre sí y con el gobierno nacional, e incluir las propuestas de la sociedad civil. Finalmente, los gobiernos locales quedan como responsables de formular y ejecutar los planes de ordenamiento urbano y rural, en coherencia con la política nacional ambiental. La norma mantiene la generalidad y la ambigüedad en relación con los roles de cada nivel de gobierno respecto del OT y de este con el ordenamiento ambiental.

La norma afirma que el proceso de ordenamiento territorial ambiental debe salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano. Asimismo, establece que los estudios y proyectos de exploración, explotación y aprovechamiento

de recursos naturales que se autoricen en sus tierras deben adoptar medidas que eviten dañar su integridad cultural, social y económica, así como sus valores tradicionales. En este sentido, señala que, en el caso de las comunidades campesinas y nativas, los procedimientos de consulta deben orientarse preferentemente a lograr acuerdos que resguarden sus derechos y que se establezcan beneficios y medidas compensatorias. Como se ve, el incumplimiento del Convenio 169 de la OIT no se debe exclusivamente a la ausencia de la ley de consulta sino a la decisión política de los gobiernos de obviar este procedimiento.

4.6 Ley de Creación del Ministerio del Ambiente

El Ministerio del Ambiente se creó en mayo de 2008 por Decreto Legislativo 1013 como organismo del Poder Ejecutivo rector del sector ambiental. Se le dio el mandato de diseñar, establecer, ejecutar y supervisar la política nacional y sectorial ambiental.

Se trata de la entidad responsable de asegurar el cumplimiento de la disposición constitucional sobre la conservación del ambiente; la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas; así como la protección de la Amazonía. Asimismo, se le dio el encargo de promover la participación ciudadana en los procesos de decisión para el desarrollo sostenible; incorporar los principios de desarrollo sostenible en las políticas y programas nacionales; y contribuir a la competitividad del país a través de un desempeño ambiental eficiente.

En el marco de este mandato, el Minam tiene entre sus funciones generales coordinar la implementación de la política nacional ambiental con los gobiernos regionales y locales, y prestarles apoyo técnico para el adecuado cumplimiento de las funciones transferidas en el marco de la descentralización. Entre sus funciones específicas se incluyen las siguientes: la definición de los criterios, herramientas y procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional,

en coordinación con los gobiernos regionales y locales, así como la conducción del proceso.

Su reglamento de organización y funciones (Decreto Supremo 007-2008-MINAM) añade como función el establecimiento de la política sobre OT. La Dirección General de Ordenamiento Territorial queda encargada, entre otras funciones, de conducir y promover la articulación de los planes de desarrollo concertados, la gestión de riesgos, el proceso de descentralización y regionalización, y el desarrollo de fronteras con el OT. Su objetivo es asegurar una adecuada gestión de los recursos naturales.

Como se ve, el decreto de creación del Minam incluye la responsabilidad de coordinar los procesos de ordenamiento territorial, con lo cual se le encargan funciones que trascienden su mandato. La política de Estado sobre OT —fundada en una adecuada conceptualización y comprensión— requiere un marco institucional que pueda articular e integrar políticas intersectoriales y entre los distintos niveles de gobierno.

4.7 Política Nacional del Ambiente

La Política Nacional del Ambiente fue elaborada por el Minam y se aprobó en mayo de 2009 (Decreto Supremo 012-2009-MINAM). Se define como un instrumento de cumplimiento obligatorio, que orienta las actividades públicas y privadas. El Minam es la entidad responsable de formularla, dirigirla, coordinarla, ejecutarla, supervisarla y evaluarla.

Esta política tiene cuatro ejes, cada uno de los cuales se compone de objetivos y lineamientos. El ordenamiento territorial está considerado como un objetivo dentro del eje de política sobre conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica. Como objetivo del OT se plantea alcanzar el ordenamiento en el uso y ocupación del territorio nacional sobre la base de la zonificación ecológica económica.

Esta formulación hace explícito el énfasis en los aspectos de seguridad jurídica y de preven-

ción de conflictos como el marco en el cual se debe lograr el ordenamiento territorial. Asimismo, se enfatiza la dimensión ambiental y, en función de ella, se definen las dimensiones económicas, sociales y culturales. El OT se define como un proceso complejo y multidimensional. Una referencia clara en esta perspectiva es que se le considera como base de los planes de desarrollo concertados, aunque esta visión es insuficiente para garantizar la integralidad que debe tener el proceso.

El OT y la ZEE se plantean como soporte para la conservación, el uso y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, así como para la ocupación ordenada del territorio. Se plantea la necesidad de incorporar en el OT las medidas de adaptación al cambio climático y mecanismos para prevenir el asentamiento poblacional y el desarrollo de actividades económicas en zonas de riesgo ante peligros naturales y antrópicos.

V. MARCO NORMATIVO DE PROMOCIÓN DE LAS INVERSIONES QUE INCIDE EN EL TERRITORIO

Una característica del modelo de desarrollo de las últimas décadas ha sido la apuesta por la promoción irrestricta de la gran inversión. En función de este objetivo se implementaron políticas y dictaron leyes que modificaron sustancialmente el régimen vigente para las inversiones. Entre 1990 y 1991, el gobierno de Fujimori emitió un conjunto de decretos legislativos como parte del programa de reformas estructurales de la economía. En estos se establecieron reglas sumamente favorables para la inversión privada, nacional y extranjera, que luego adquirieron rango constitucional en 1993.

Si bien la promoción de las inversiones puede considerarse un hecho positivo, la opción fue y es, en general, privilegiar el fomento de las actividades extractivas —las que atraen mayor flujo de capital—. Estas se favorecen por encima de la protección del ambiente y sin tomar en cuenta las potencialidades productivas y económicas de los diversos territorios, cuando ellas no han estado vinculadas a las actividades extractivas.

Esta orientación se ha mantenido inalterable desde hace dos decenios. Las normas de promoción de inversiones que se dictaron en la segunda mitad de la década de 1990 se sumaron a esta lógica y los decretos legislativos que dictó Alan García en el año 2008 fueron incluso más allá de las medidas aprobadas por el régimen de Fujimori. Se trató, en todos los casos, de disposiciones que influían en el territorio y sobre las poblaciones que los habitan desde múltiples perspectivas, tal como se muestra con algunos ejemplos.

Abriendo el territorio

El nuevo marco legal planteado por el fujimorismo definió la pauta y buscó ampliar al máximo la extensión del territorio nacional susceptible de entregarse a inversionistas, eliminando o reduciendo para ello las restricciones legales existentes. Un ejemplo de ello es la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (1991), que derogó toda reserva en favor del Estado, parcial o total, para realizar actividades económicas o para explotar recursos naturales, salvo en las áreas naturales protegidas.

Esta ley levantó una de las restricciones de la Constitución de 1979: el impedimento que tenían los extranjeros de invertir en los cincuenta kilómetros internos desde las fronteras, bajo pena de perder el derecho adquirido en beneficio del Estado. Cualquier excepción debía basarse en un caso de necesidad nacional que fuera declarada por ley expresa. Para salvar este obstáculo, el decreto legislativo declaró de necesidad nacional la inversión privada, nacional y extranjera, en actividades productivas realizadas o por realizarse en las zonas de frontera del país. Así, autorizó expresamente a las personas naturales y jurídicas extranjeras a adquirir concesiones y derechos sobre minas, tierras, bosques, aguas, combustibles, fuentes de energía y otros recursos que fueran necesarios para sus actividades productivas dentro del espacio antes prohibido.

La Constitución de 1993 (artículo 71) flexibilizó aún más la restricción para extranjeros,

al permitir que la declaración de necesidad pública de la inversión se hiciera únicamente por decreto supremo. Un conjunto de normas sectoriales fueron consolidando esta tendencia. Así, el primer artículo de la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero (1991) declaró de interés nacional la promoción de inversiones en la actividad minera, disposición que se ha mantenido en el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley General de Minería. El TUO de la Ley de Hidrocarburos autoriza a los extranjeros a celebrar contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos dentro de los cincuenta kilómetros de fronteras. Con este fin se reconoce que estas actividades constituyen casos de necesidad nacional y pública.

En la misma dirección, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (1997) estableció que el derecho al libre acceso o uso común de los recursos naturales ubicados en el suelo o subsuelo de las tierras de las comunidades campesinas y nativas —o en el entorno adyacente a ellas— está sujeto a que no exista reserva expresa del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros sobre estos recursos. En otras palabras, el derecho que les permite aprovechar los recursos en forma sostenible, de manera preferente y gratuita para sus necesidades de subsistencia o usos rituales, con la condición de que las tierras estén tituladas, termina cuando el Estado los otorga en concesión a particulares. La Ley General del Ambiente (2005) ratificó esta disposición.

Flexibilizando las concesiones

La Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (1997) sentó las bases para el otorgamiento de las concesiones y el derecho de sus titulares al aprovechamiento del recurso natural concedido y, en consecuencia, al disfrute de sus frutos y productos derivados. Además, estableció que las concesiones podían ser otorgadas a plazo fijo o indefinido, y serían irrevocables mientras el titular cumpliera las obligaciones para mantener el derecho de vigencia. Estas se definirían en leyes especiales para cada recurso natural.

La Ley General de Minería vigente establece que las concesiones mineras dan a su titular el derecho a la exploración y explotación de los recursos minerales. Además, determina que estas son irrevocables, mientras el titular cumpla las obligaciones que la ley exige para mantener la vigencia de la concesión, es decir, mientras invierta en la producción de minerales. En este sentido, la ley establece los volúmenes mínimos de producción que el inversionista debe obtener como máximo al vencer el décimo año, para que se pueda considerar cumplida la disposición legal. Asimismo, determina el monto anual de los derechos de vigencia que está obligado a pagar. En ambos casos, los requisitos varían según el tipo de producción minera (metálica o no metálica; y pequeña o artesanal, por ejemplo).

Al mismo tiempo, la norma establece mecanismos que permiten prorrogar el plazo sin que se produzca la caducidad de la concesión en el caso de que el inversionista hubiera incumplido los requisitos mencionados. Se establecen penalidades equivalentes al 10 % de la producción mínima anual exigible por año y por hectárea, hasta que se logre cumplir con la producción mínima anual en un plazo que no debe exceder el año quince. Pero se puede evitar la caducidad el año quince si se paga la penalidad y se acredita inversiones —en actividades mineras o en infraestructura básica de uso público— equivalentes a no menos de diez veces la penalidad. Además, la legislación indica que la concesión no caduca si el incumplimiento se debe a caso fortuito o fuerza mayor. Frente a esta situación, se otorga una prórroga de cinco años adicionales.

La ley da otra facilidad a los titulares que tienen más de una concesión minera: les permite agrupar sus concesiones —siempre y cuando estén próximas— en unidades económicas administrativas para cumplir los requisitos señalados. Al final, la caducidad definitiva de la concesión solo se produce si el incumplimiento llega hasta terminado el año veinte. Como es evidente, la ley otorga todas las facilidades a los inversionistas para mantener la concesión el mayor tiempo posible, dilatando la obligación de la inversión. Se trata de algo extraño dado que, supuestamente, esta es la razón principal de promover su presencia en el país.

En el caso de los hidrocarburos, el TUO de la Ley General de Hidrocarburos no legisla sobre la extensión de las áreas que se otorgarán en concesión para la exploración y explotación de petróleo o gas, sino que deja su precisión a cada contrato. Para ello señala como criterios referenciales el potencial de hidrocarburos, la zona geográfica específica y el programa de trabajo mínimo garantizado, entre otros aspectos. La extensión de los lotes queda sujeta a la capacidad de negociación de Perupetro y se basa en criterios puramente técnicos, sin tomar en cuenta la existencia de territorios indígenas o de áreas naturales protegidas. Tampoco legisla sobre la suelta de área, es decir, la reducción del área del lote entregado una vez que culmina la etapa de exploración. Esta precisión se deja también para el contrato.

La Ley General de Hidrocarburos fija plazos máximos para la permanencia de las empresas en el territorio (siete años de exploración, treinta de explotación de hidrocarburos y cuarenta de gas), pero luego establece mecanismos que los van ampliando. Primero, permite extender la fase de exploración hasta tres años si el contratista cumple con el programa de inversión mínimo garantizado y se compromete con uno adicional. Luego, crea un período de retención que permite al contratista permanecer cinco años más en el lote, si demuestra que la explotación del petróleo descubierto no es comercial solo por razones de transporte. Finalmente, les otorga diez años más si descubre gas natural no asociado y necesita tiempo para desarrollar el mercado.

Otra forma de prórroga es considerar que el contratista sigue en la fase de exploración, si se encuentra dentro del plazo legal, aunque haya descubierto hidrocarburos e iniciado la producción. Esta posibilidad le permite posponer la suelta de área y mantener una superficie mucho más extensa, además de beneficiarse de las condiciones que corresponden a una etapa que se supone de alto riesgo. Como resultado, la fase de exploración se extiende de siete a diez años; la de explotación de petróleo, de treinta a treinta y cinco años; y la de gas natural, de cuarenta a cincuenta años. Una empresa que se acoge a todas las facilidades puede permanecer cuarenta

y cinco años en un lote petrolero y sesenta en uno gasífero.

Recortando los derechos comunales

La Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (1991) inició el proceso de liberalización de la propiedad agraria. Así, estableció su libre transferencia, cualquiera que fuera su origen, y permitió el acceso de sociedades anónimas, nacionales o extranjeras, a la propiedad de la tierra. En consonancia con ello, instauró la conducción indirecta de los predios agrícolas, pues hasta ese momento la tierra debía ser conducida por sus propietarios. Asimismo, autorizó a los propietarios agrarios de parcelas con una extensión mayor de cinco hectáreas a gravar sus tierras a favor de terceros, aunque se exceptuó de esta disposición a las comunidades campesinas y nativas.

Con esta misma orientación se aprobó, en 1995, la 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, denominada ley de tierras. Con esta norma, las comunidades campesinas de la costa, sierra y selva quedaron en libertad de adoptar cualquier modelo de organización empresarial, por acuerdo mayoritario de sus miembros en asamblea. Además, las facultó a entregar tierras comunales en propiedad a sus comuneros —con lo que se abrió el camino para la titulación individual al interior de la comunidad— o a venderlas a terceros, gravarlas, arrendarlas o disponer de ellas de cualquier forma posible.

En el caso de las comunidades campesinas de la costa se establecieron requisitos menos exigentes que para la disposición de las tierras en las comunidades de la sierra y de las comunidades de la selva. Mientras que para disponer de las tierras, las comunidades de la costa requerían los votos a favor de no menos del 50% de los comuneros que se contarán como miembros asistentes a la asamblea instalada con quórum, las comunidades campesinas de la sierra y nativas de la selva requerían acuerdo de la asamblea

con el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad.

Posteriormente, la Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (1997) declaró de interés nacional el otorgamiento de títulos de propiedad sobre las tierras de las comunidades campesinas de la costa que decidieran adjudicarlas en parcelas individuales o en copropiedad. Para ello simplificó los requisitos para decidir sobre la titulación individual de los comuneros que estaban en posesión de tierras comunales de la costa, así como para la adquisición por terceros de tierras que eran consideradas comunales hasta entonces. Para aprobar la asignación individual de parcelas se requería una votación a favor del 50% de comuneros asistentes a la asamblea que fueran poseedores de tierras comunales por más de un año.

Detrás del esfuerzo por facilitar y fomentar la titulación individual de los comuneros en posesión de tierras comunales, está el cálculo económico de las ventajas de facilitar la posterior venta de las tierras para poner en manos de los inversionistas privados tierras productivas ubicadas entre el mar y los 2000 metros de altura. El renacer de los latifundios en la costa peruana, producido durante estas últimas décadas, demuestra que esta política fue claramente exitosa.

Acotar la institucionalidad ambiental

El marco normativo promotor de las inversiones de la década de 1990 limitó el fortalecimiento de la incipiente institucionalidad ambiental, al designar a los sectores como autoridades competentes para aplicar las disposiciones de la legislación ambiental en sus respectivos sectores. Por ejemplo, la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Minero asignó este rol al sector Energía y Minas, en relación con las disposiciones referidas a la actividad minera y energética. Esta competencia se mantuvo posteriormente con la Ley General de Minería. Una situación similar se dio con la Ley General de Hidrocarburos.

Como consecuencia, los ministerios desempeñan un doble rol: por un lado, promueven la inversión en su sector y otorgan derechos y con-

cesiones; y, por otro, aprueban los estudios de impacto ambiental que autorizan las inversiones y cautelan que estas cumplan las normas ambientales a través de la fiscalización ambiental directa. La experiencia muestra que el papel de juez y parte de los sectores no ha tenido resultados importantes en hacer cumplir la normatividad ambiental, ya que el control ambiental tiende a percibirse como un obstáculo para la inversión y la producción, que constituyen las prioridades para el sector.

El afán de promover las inversiones ha determinado que se conforme una legislación que privilegia excesivamente al gran capital en desmedro de la protección del ambiente y de las poblaciones que pueden verse afectadas por los grandes proyectos. Este diseño ha propiciado el manejo poco transparente de la información y la falta de neutralidad de muchas autoridades, y eso ha contribuido a generar la desconfianza de la población sobre sus decisiones, una de las causas de la conflictividad vinculada a los grandes proyectos de inversión.

Esta situación se ha mantenido a pesar de la creación del Ministerio del Ambiente en 2008. De acuerdo con el decreto de creación, el Minam dirige y dicta las normas relacionadas con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, pero solo tiene competencia para aprobar las evaluaciones ambientales estratégicas, es decir las que se refieren a políticas, planes y programas. Las autoridades sectoriales continúan aprobando los estudios de impacto ambiental para los proyectos de alcance nacional o multirregional, que son los de mayor dimensión.

Adscrito al Minam se creó el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Este es el órgano rector del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Al mismo tiempo, tiene la función de fiscalización y control directo, aunque no se han precisado las actividades que realizará como parte de este segundo campo de acción.

En este marco se aprobó, en enero de 2010, la transferencia progresiva al OEFA de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción ambiental relacionadas con la gran y mediana minería,

hidrocarburos y electricidad que venía desempeñando el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinergmin). No se precisan las razones por las que se comenzó por un sector que ya había trasladado sus competencias de fiscalización ambiental a un ente regulador.

Si bien es positivo centralizar en una entidad independiente de la promoción de las inversiones las funciones de fiscalización ambiental directa, se requiere que el OEFA se constituya

en una institución fuerte, con autonomía técnica, económica y financiera, y con capacidad para contrapesar la influencia de sectores gravitantes como el minero, el de hidrocarburos y el pesquero. Al mismo tiempo, el OEFA debe desarrollar capacidades para ejercer un rol articulador de los diversos sectores, así como de los gobiernos regionales y locales, que continuarán ejerciendo competencias ambientales, a fin de garantizar un funcionamiento cohesionado y eficaz de todo el sistema de fiscalización.

VI. LA CONSULTA A LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Después de dos años de iniciado el debate sobre la Ley de Consulta Previa con motivo de los lamentables hechos de Bagua (junio 2009), el Congreso aprobó por unanimidad el proyecto de ley que el anterior Congreso había concertado con las organizaciones indígenas y había sancionado catorce meses antes. La observación de la ley por el expresidente Alan García retrasó un año más la dación de una ley trascendente para el país, que reconoce los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Finalmente, el presidente Ollanta Humala la ha promulgado el 7 de setiembre del 2011, simbólicamente en el distrito de Imaza, en la provincia de Bagua. La ley entrará en vigencia en noventa días, plazo en el cual se debe dictar el reglamento que precise los procedimientos y ponga a disposición de las entidades estatales los recursos necesarios para hacer realidad su mandato.

6.1 El Convenio 169 de la OIT

El convenio es un tratado internacional de derechos humanos creado en 1989. Fue aprobado en el Perú por el Congreso Constituyente Democrático en 1993 y ratificado en 1994. Su entrada en vigencia se produjo en 1995 y ha sido incorporado a nuestra legislación con jerarquía constitucional y tiene carácter vinculante.

Este se aplica a los pueblos indígenas que descenden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista, que conservan sus propias instituciones o parte de ellas, y que tienen conciencia de su identidad indígena. El

convenio contiene normas y acciones que deben desarrollar los gobiernos en diversos campos para garantizar el ejercicio de los derechos de estos pueblos.

Así, los gobiernos deben consultar a los pueblos interesados las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos y lo deben hacer utilizando como medio a sus propias instituciones representativas y empleando procedimientos que les permitan participar libremente en las instancias en las que se adopten las decisiones que les conciernen.

El documento señala, además, que las consultas deben efectuarse de buena fe y de una manera apropiada para llegar a un acuerdo o lograr su consentimiento. Determina que los pueblos indígenas deben tener derecho a decidir sus prioridades sobre el proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte sus vidas, creencias, instituciones y las tierras que ocupan o utilizan. En esta dirección, deben participar también en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional que los afecten directamente.

El convenio hace hincapié en que los gobiernos deben respetar la importancia que tiene para estos pueblos la relación con la tierra y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación. Asimismo, dispone el reconocimiento del derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que ocupan tradicionalmente, así como la consulta previa en los casos en los que se quiera aprobar que los pueblos indígenas puedan

enajenar sus tierras o transmitir las fuera de su comunidad, de una forma diferente de sus costumbres. Finalmente, señala que debe impedirse que cualquiera pueda arrogarse la propiedad, posesión o uso de sus tierras, aprovechando sus costumbres o su desconocimiento de las leyes. El documento determina que los pueblos indígenas no deben ser trasladados de las tierras que ocupan y si excepcionalmente fuera necesario, se requeriría de su consentimiento libre e informado.

El convenio establece la protección de los derechos de los pueblos indígenas a los recursos naturales existentes en sus tierras, y eso incluye el derecho a participar en su utilización, administración y conservación. En este sentido, deben participar en los beneficios que produzcan dichas actividades y recibir una indemnización equitativa por cualquier daño que sufran. Si bien el Estado es propietario de los recursos del subsuelo, antes de emprender o de autorizar cualquier concesión, prospección o explotación, se deben establecer procedimientos de consulta a los pueblos.

6.2 La Ley del Derecho a la Consulta Previa

La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, (Ley 29785) se promulgó en setiembre de 2011. Esta precisa que la consulta es obligatoria para el Estado y define como sujetos del derecho a la consulta a los pueblos indígenas u originarios cuyos derechos colectivos (existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo) pueden verse afectados directamente por una medida legislativa o administrativa, así como por planes, programas y proyectos de desarrollo nacional o regional.

Los pueblos indígenas u originarios son aquellos que se pueden identificar a partir de cuatro criterios objetivos: (i) descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional; (ii) estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que usan u ocupan tradicionalmente; (iii) existencia de instituciones sociales y costumbres propias; y (iv) patro-

nes culturales y modo de vida distintos de otros sectores de la población nacional. Además, se considera un criterio subjetivo: la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

La norma afirma que las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser consideradas como pueblos indígenas u originarios, y eso constituye un paso de primera importancia en la perspectiva de ampliar los derechos políticos de un amplio sector de nuestra sociedad, históricamente excluido. La finalidad de consultarles es alcanzar un acuerdo o su consentimiento sobre las medidas que los afectan directamente.

La ley aclara que el acuerdo entre el Estado y los pueblos indígenas es obligatorio para ambas partes, aunque la norma establece que la decisión final corresponde a la entidad estatal. Esta debe considerar los puntos de vista y las recomendaciones de los pueblos indígenas, así como las consecuencias de la medida sobre los derechos colectivos reconocidos en la Constitución y en los tratados ratificados por el Estado peruano. Si no se llegara a un acuerdo, las entidades estatales deben adoptar medidas para garantizar estos derechos.

La ley incluye como principios rectores de la consulta los siguientes: (i) oportunidad, (ii) interculturalidad, (iii) buena fe, (iv) flexibilidad, (v) plazo razonable, (vi) ausencia de coacción e (vii) información oportuna. La participación de los pueblos indígenas en los procesos de consulta se da a través de sus instituciones y organizaciones representativas, elegidas de acuerdo con sus usos y costumbres. Además, se establece que el medio para incluirlos en los procesos de decisión es el diálogo intercultural y el respeto de sus derechos colectivos. Asimismo, se señala la necesidad de tomar en cuenta la diversidad lingüística de los pueblos indígenas y el empleo de intérpretes capacitados.

Las etapas básicas del proceso de consulta son las siguientes: (i) identificación de las medidas legislativas o administrativas; (ii) identificación de los pueblos a ser consultados; (iii) publicidad de la medida por medios culturalmente

adecuados; (iv) información sobre los motivos, impactos y consecuencias de la medida con anticipación; (v) evaluación interna en las organizaciones de las medidas que las afectan directamente en un plazo razonable; (vi) diálogo entre representantes del Estado y de los pueblos indígenas; y (vii) decisión concertada.

La ley determina que las entidades estatales deben garantizar los recursos que aseguren la participación efectiva de los pueblos indígenas. Señala que estos también tienen derecho a solicitar la aplicación de la consulta sobre determinada medida si consideran que los afecta directamente. Si la entidad desestima el pedido, pueden impugnar la decisión por la vía administrativa y, una vez agotada esta vía, pueden acudir ante los órganos jurisdiccionales. La ley define que los acuerdos del resultado del proceso de consulta son exigibles administrativa y judicialmente.

La ley ha designado al Viceministerio de Interculturalidad del Ministerio de Cultura como el órgano técnico especializado en materia indígena del Poder Ejecutivo. Como tal, será responsable de crear la base de datos oficial de pueblos indígenas y de sus instituciones representativas. En función de ello debe determinar los criterios para definir el tipo de comunidades incluidas en la aplicación del Convenio 169 y la representatividad de sus organizaciones. Asimismo, se requerirán pautas precisas en el reglamento para definir el tipo de medidas que ameritan la consulta y los pueblos indígenas que deberán participar en el proceso en cada caso.

6.3 Las objeciones a la consulta previa

Existen importantes sectores económicos y políticos en el país interesados en restringir al máximo la aplicación del Convenio 169 de la OIT, pues lo consideran una traba al flujo de las inversiones, sobre todo de aquellas orientadas a la explotación de los recursos mineros y energéticos ubicados en territorios de las comunidades campesinas y nativas.

Una vez aprobada la ley, estos sectores buscarán influir fuertemente en la elaboración del reglamento para limitar sus alcances. Por ello, es

importante conocer sus principales argumentos, que se expresan con claridad en las observaciones del expresidente Alan García a la ley que aprobó el Congreso en mayo de 2010, así como en el reglamento que dictó el Ministerio de Energía y Minas (Minem) para aplicar el derecho a la consulta en las actividades de su sector. La ley promulgada el 6 de setiembre ha derogado el Decreto Supremo 023-2011-EM, que autorizó el reglamento.

El 21 de junio de 2010, el Poder Ejecutivo envió al Congreso sus observaciones a la autógrafa de la ley de consulta. En ellas buscó relativizar el resultado de la consulta, aduciendo que esta no podía limitar ni prohibir al Estado adoptar decisiones, ya que el convenio no otorgaba derecho de veto a los pueblos indígenas. En este sentido, planteó que si no se lograba el acuerdo o consentimiento, la ley debía consignar que la entidad estatal decidiría la ejecución de la medida conforme a sus atribuciones, “privilegiando el interés general y el de la nación, estableciendo la participación en los beneficios y la indemnización equitativa por los daños que puedan sufrir”.

De esta manera, la consulta perdía sentido, porque el Estado quedaba libre de adoptar la medida con absoluta discrecionalidad, independientemente de los resultados del proceso y sin la obligación de adoptar acciones que protegieran los derechos de los pueblos indígenas como manda el convenio.

El Ejecutivo quiso restringir la consulta únicamente a las comunidades nativas de la Amazonía. Para ello objetó que se considerara como pueblos indígenas a las comunidades campesinas andinas —porque están “sustantivamente vinculadas a la ciudad, al comercio y a los servicios del Estado”— y a las comunidades de la costa —que “aún existen en lo formal [pero que] actúan como empresas inmobiliarias”—. Cabe reiterar que la OIT reconoce a las comunidades campesinas como pueblos indígenas, cualquiera que sea su situación jurídica, mientras que estas conserven sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y cumplan con la condición subjetiva de reconocerse como pueblos indígenas.

Incluso se pretendió circunscribir más la consulta arguyendo que esta solo procedía cuando se tratara de medidas relacionadas con las tierras de propiedad de las comunidades nativas y no con los territorios de propiedad pública de la Amazonía.

Con estas intenciones, el expresidente García buscó tener injerencia sobre la representatividad de las organizaciones indígenas, al cuestionar que estas se eligieran conforme a sus usos y costumbres tradicionales, aduciendo que la representación podía ser asumida por una minoría o por un solo grupo. En este sentido, propuso que la ONPE fuera la entidad encargada de establecer su representatividad y legitimidad, pues “sin ello, la esencia democrática de la consulta perdería sentido y verdad”.

De esta manera se contravenía abiertamente el mandato del convenio, que plantea el reconocimiento y la protección de los valores y prácticas sociales, culturales y religiosas propias de los pueblos indígenas, así como el respeto de la integridad de sus valores, prácticas e instituciones. Se infringía también la Constitución, que reconoce la autonomía de las comunidades en lo que respecta a su organización y administración.

Con la lógica de limitar el ámbito de la consulta, el Ejecutivo objetó también que la ley incluyera los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional como asuntos posibles de ser consultados. A pesar de que estos tres instrumentos están incluidos expresamente en el convenio, se consideró que ello ampliaba innecesaria e inconvenientemente sus alcances, “lo cual podría paralizar la ejecución de importantes obras de infraestructura para el país”.

Asimismo, intentó relativizar la obligación del Estado de realizar la consulta, al observar que los funcionarios tuvieran que identificar las medidas sujetas a consulta “bajo responsabilidad”. Se alegaba que esto burocratizaría la toma de decisiones e implicaba “el riesgo de retrasar o detener el desarrollo del país”.

El Reglamento de Consulta del Ministerio de Energía y Minas

De la mano con la estrategia del gobierno nacional de congelar la Ley del Derecho a la Consulta Previa, el Ministerio de Energía y Minas aprobó, mediante Decreto Supremo 023-2011-EM de mayo de 2011, el reglamento para la aplicación del derecho de consulta a los pueblos indígenas en relación con las actividades minero-energéticas. Este ha sido derogado por la ley promulgada en setiembre de 2011.

El dispositivo dio el rol de juez y parte a las entidades del sector, al señalar que las dependencias responsables de realizar y supervisar la consulta eran las mismas que evaluarían si las medidas propuestas podían afectar directamente a los pueblos indígenas y, por tanto, si procedía o no la consulta. En cambio, no se preveía ningún procedimiento para que los pueblos indígenas pudieran determinar qué medidas debían ser consultadas, con lo que dicha potestad era exclusiva del Estado.

Entre las medidas administrativas susceptibles de ser consultadas se incluyeron las concesiones mineras, las de generación y transmisión eléctrica, las de explotación geotérmica y la construcción de ductos para el transporte de hidrocarburos, al igual que el proceso previo a la suscripción de contratos de exploración y explotación. Asimismo, se incluyeron las autorizaciones para centrales de generación termoeléctrica y de plantas de refinación y procesamiento de hidrocarburos.

El reglamento precisó que, si no se alcanzaba un acuerdo, la entidad que proponía la medida decidía si la dictaba, la adecuaba o desistía de ella, y comunicaba a los representantes de los pueblos indígenas su decisión. No se estableció la exigibilidad administrativa y judicial en caso de incumplimiento de los acuerdos de la consulta, ni se dispuso que, si no se llegaba a un acuerdo, la aplicación de la medida debía considerar acciones que cautelaran la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas.

Para limitar el alcance de la consulta, la norma se atribuyó la definición del tipo de representación de los pueblos indígenas que podía participar en las consultas. Así, dispuso que las medidas normativas se consultaran solo a las organizaciones de carácter nacional y las administrativas, a las de cada pueblo indígena. Además, complicó la representación, al exigir la acreditación previa de las organizaciones ante el Ministerio de Cultura.

En la misma línea de dificultar la consulta, se establecieron plazos muy cortos para favorecer el diálogo y buscar un acuerdo, sin tomar en cuenta la complejidad de algunas medidas, la dispersión de los pueblos involucrados y la escasez de medios para comunicarse. El caso era más complicado aún, porque el reglamento no decretó la asignación de recursos para la participación informada de los pueblos indígenas.

El reglamento dio la prerrogativa al Estado de suspender el proceso de consulta si consideraba que carecía de garantías para el diálogo, pero no otorgó una facultad similar a los pueblos indígenas, que no podían solicitar la suspensión de la consulta si consideraban que no había garantías para su realización.

6.4 Antecedentes normativos sobre pueblos indígenas

Si se considera que uno de los temas fundamentales que deberá determinar el reglamento de la Ley de Consulta es el tipo de comunidades que, en el Perú, pueden considerarse como pueblos indígenas u originarios, es importante tener en cuenta las definiciones establecidas al respecto en el Reglamento de la Ley Orgánica sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Decreto Supremo 068-2001-PCM de junio de 2001).

Esta norma define como pueblos indígenas a aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonia o del establecimiento de las actuales fronteras estatales, y que, sin importar su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. La definición incluye a los grupos que no han sido aún reconocidos legalmente como comunidades nativas o campesinas.

El decreto establece que las comunidades nativas tienen su origen en los grupos tribales de la selva y ceja de selva, y están constituidas por grupos de familias vinculados por idioma o dialecto, caracteres culturales o sociales, y tenencia y usufructo común y permanente de un mismo territorio con asentamiento nucleado o disperso.

Por su parte, las comunidades campesinas son organizaciones de interés público con existencia legal y personería jurídica, integradas por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligados por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades cuyos fines se orientan a la satisfacción de sus miembros y el país.

El reglamento señala que toda referencia a pueblos indígenas debe entenderse referida a comunidades campesinas, nativas y demás pueblos indígenas. Este es un importante precedente para incluir a ambos tipos de comunidades en el marco de la consulta previa dispuesta por el Convenio 169 de la OIT y la Ley del Derecho a la Consulta Previa.

VII. UN ENFOQUE SOBRE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARCIAL Y CON MARCADAS LIMITACIONES

El análisis del marco normativo permite constatar que estamos dando los primeros pasos para dotarnos de un enfoque integral sobre el sentido y los alcances del ordenamiento territorial. Este acápite quiere señalar algunas características, vacíos y limitaciones identificados luego de la revisión de las normas que se han considerado como las más relevantes.

7.1 Modelo primario-exportador

El ajuste estructural de 1990 y la imposición de la Constitución de 1993 definieron con claridad una política orientada a limitar al máximo posible el rol del Estado en la economía y a promover las grandes inversiones en actividades extractivas. Una dimensión de esta estrategia fue incentivar la concentración de la tierra, sobre todo en la costa, y recortar los mecanismos de protección de la propiedad comunal e indígena en la sierra y la costa. Esta política se ha mantenido casi inalterable durante más de dos décadas y ha tenido un efecto directo en la gestión y el ordenamiento del territorio.

Visto desde los intereses en los que se sustentaba esta política, es claro que ha sido plenamente exitosa. El incremento sostenido de la minería es constatable no solo por el crecimiento de las inversiones, sino también por el amplio porcentaje de nuestro territorio que hoy se encuentra concesionado, sobre todo en la sierra y la selva. Asimismo, se comprueba la alta concentración de la tierra en la costa, con

extensiones mayores incluso que las existentes antes de la reforma agraria de fines de la década de 1970.

La orientación a favor de las actividades extractivas refleja la apuesta por la continuidad del modelo primario-exportador, que es parte constitutiva de nuestra historia republicana. Si bien esta opción se justifica, en el discurso de las últimas dos décadas, con la idea de que los recursos generados deben distribuirse en un sentido distinto, lo cierto es que el avance en esta perspectiva es muy limitado y que esta orientación refleja la ausencia de políticas públicas y de asignación de recursos.

Esta visión del desarrollo —hegemónica en la actualidad— plantea marcados límites a los procesos de ordenamiento territorial, ya que establece un pie forzado a las opciones que pueden estar en juego en estos procesos. Una amplia franja de nuestro territorio está bajo el control de grandes inversionistas que tienen sobre este derecho protegidos por la Constitución y el marco legal de promoción de las inversiones.

Para consolidar el modelo neoliberal se han aplicado políticas de apertura comercial y de firma de los denominados tratados de libre comercio, que tienen un impacto directo en el rol que se asigna a las actividades productivas, sobre todo a la actividad agropecuaria. Esta se dirige hacia la exportación en detrimento de la seguridad alimentaria y la promoción del mercado nacional.

Esta misma orientación explica la resistencia gubernamental a fortalecer la capacidad de planificación del Estado y a cumplir con los compromisos internacionales asumidos en relación con los pueblos indígenas. En el primer caso, se afecta la posibilidad de ubicar el OT en un sistema de planeamiento que integre de manera horizontal a los diversos sectores del gobierno nacional y de manera vertical a los tres niveles de gobierno. En el segundo caso, es evidente que debilita la incorporación de nuestra diversidad cultural como un componente central del proceso de OT. La opción por un modelo primario-exportador tiene mucho que ver con el limitado avance en la construcción de una efectiva institucionalidad ambiental, así como con el aún más limitado avance en la aplicación de las políticas y normas emitidas en este terreno.

7.2 Reforma descentralista

La descentralización es la principal reforma en curso en el país y se inició con la caída del régimen autoritario del fujimorismo. Como se constata en el capítulo II, la modificación del capítulo sobre este tema de la Constitución de 1993 ha traído cambios relevantes en lo que se refiere al ordenamiento territorial.

En su marco normativo, la reforma retoma la planificación como un componente sustantivo de la gestión pública. Esta se convierte en un mandato obligatorio tanto para los gobiernos locales como para el gobierno regional, y eso vincula el planeamiento con espacios territoriales definidos. Asimismo, el marco jurídico relaciona el planeamiento con la gestión del presupuesto público y lo define como un proceso concertado con los principales actores sociales y económicos. Las normas ponen énfasis en que el planeamiento concertado debe orientarse hacia el crecimiento económico sostenible y equitativo. En el nivel regional, el OT se vincula a la dimensión ambiental y no se le considera como un componente integral del proceso de planificación del desarrollo.

Como parte de las competencias exclusivas del nivel regional se define la formulación e implementación de programas regionales so-

bre cuencas, corredores económicos y ciudades intermedias. Asimismo, en el nivel local se incluyen las competencias sobre zonificación ecológica económica, planeamiento urbano y acondicionamiento territorial. Estas dimensiones son de primera importancia para el ordenamiento territorial.

Sin embargo, estas definiciones normativas no terminan de perfilar un enfoque territorial en las distintas leyes. Además, se carece de los procedimientos e instrumentos de gestión que articulen lo local con lo regional, y de una adecuada relación del planeamiento con la asignación de los recursos. Tampoco se tiene claridad en la determinación de las competencias de los tres niveles de gobierno, razón por la cual se superponen las funciones y se bloquean las posibilidades de dar forma a un sistema nacional y descentralizado de ordenamiento territorial y de planificación. De igual manera, los procesos de participación carecen de un enfoque y de una práctica orientada a la negociación efectiva de los intereses diversos y hasta contrapuestos que existen en cada territorio.

Otra dimensión particularmente relevante del modelo de descentralización es la regionalización. Si bien es cierto que los gobiernos regionales se definen a partir de la vieja demarcación departamental, esta se considera una etapa transitoria, y se requiere iniciar una nueva demarcación política. Hay un reconocimiento tajante sobre la necesidad de diseñar una nueva forma de organización política del territorio con el objetivo de construir las condiciones para reducir las profundas brechas territoriales. Si bien el OT no se plantea explícitamente como una dimensión fundamental de la regionalización, se abre un debate en el cual este se vuelve un tema de primera importancia si queremos ir más allá de la simple demarcación.

Por otro lado, la legislación señala como funciones del gobierno regional la formulación y ejecución de planes regionales de energía, minería e hidrocarburos. Sin embargo, se plantea que estas funciones se ejercen en el marco de las leyes generales de cada sector. Con ello, las funciones quedan relegadas al aspecto declarativo, ya que las leyes nacionales determinan que

se trata de funciones exclusivas del gobierno nacional. Las únicas funciones que quedan en manos de los gobiernos regionales son las referidas a la minería artesanal, la pequeña y la informal. La acción del Estado sobre esta última ha sido siempre prácticamente nula y se le han asignado recursos marginales.

Si tomamos en cuenta el significativo impacto de las actividades extractivas en los recursos naturales, en el desarrollo de otras actividades productivas y en la conflictividad social, constatamos que los gobiernos regionales tienen una enorme limitación para desarrollar una efectiva gestión del territorio que tienen bajo su responsabilidad.

7.3 Una demarcación fragmentada e inconclusa

El análisis de las normas vigentes permite constatar el divorcio que existe entre la voluntad de avanzar hacia la integración regional y la realidad de nuestra demarcación política. El tema cobró particular relevancia al iniciarse un nuevo proceso de descentralización en el año 2002. Ese año se promulgó la Ley de Demarcación y Organización Territorial, que partía de constatar que gran parte de la actual demarcación política es imprecisa y que existía una enorme cantidad de conflictos de límites entre distritos, provincias y departamentos. Asimismo, partía de la voluntad expresa de avanzar hacia la superación de la agotada demarcación departamental y hacia una nueva forma de organización del territorio.

En teoría, la norma debía sentar las bases territoriales para que la reforma descentralista contara con los elementos necesarios para dar forma a una nueva demarcación territorial. Esta debía basarse en las tendencias y dinámicas económicas y sociales existentes, que muchas veces trascienden las fronteras departamentales, en algunos casos arbitrarias. Se buscaba también avanzar en la construcción de criterios y el recojo de información para superar la fragmentación en múltiples distritos y provincias que, en muchos casos, carecían de las condiciones mínimas necesarias para un efectivo ejercicio del gobierno local. Finalmente, mediante un plan nacional de

demarcación se proponía superar los numerosos problemas de límites.

Aunque declarativamente se planteaba abordar estas dimensiones, la ley se centró, en los hechos, en mecanismos y procedimientos para enfrentar los problemas de demarcación política existentes en el país. Los avances reales muestran que incluso en este terreno, el progreso ha sido nulo y que en las otras dimensiones no se pasó de los aspectos retóricos.

En general, la tendencia a la fragmentación continúa, y muchas políticas incentivan la creación de nuevos distritos. La ley promulgada en 2007, denominada Ley de Promoción de la Fusión de Municipios Distritales, no ha tenido mayor impacto en el logro de sus objetivos y se mantiene la tendencia a la conformación de distritos. La posibilidad de acceder a recursos públicos como los del Foncomún parece ser un incentivo muy difícil de revertir.

7.4 Un enfoque centralista y desarticulado de la zonificación ecológica económica

Cuando se formularon las normas legales de la zonificación ecológica económica se carecía de un marco general orientador del ordenamiento territorial. En la actualidad, tampoco existe un diseño estratégico y jurídico que articule adecuadamente ambos procesos. Tampoco existe uno que articule el OT con los procesos de planeamiento del desarrollo o las dimensiones de la demarcación política y la regionalización.

Es correcto que en el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica se indique que este instrumento genera sustento técnico a los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, así como que este sirve para orientar la inversión pública. Sin embargo, es insuficiente para ubicar adecuadamente el proceso en el marco de la gestión estratégica del territorio.

El reglamento señala que el proceso nacional es coordinado con los gobiernos regionales y con los sectores involucrados; el regional, con los gobiernos provinciales; y el provincial, con los municipios distritales. Se establece así una

secuencia que va de lo nacional a lo distrital y a la inversa, y eso es un aspecto positivo de esta norma.

Otro elemento resaltante es que, en este instrumento, se incorpora la ZEE interregional, interprovincial e interdistrital. Sin embargo, no se precisan los mecanismos para dar viabilidad a este proceso, y eso hace que la implementación sea más bien una práctica centralista. Es insuficiente que el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica señale que esta se constituye en un instrumento para el fortalecimiento de los gobiernos subnacionales en función de la gestión de los espacios y los recursos naturales de sus jurisdicciones.

La norma establece que el gobierno nacional, en este caso la PCM a través del Conam (hoy Minam), es la entidad encargada de elaborar y dirigir la Estrategia de Zonificación Ecológica Económica y determina que las instancias subnacionales son entes ejecutores del proceso. La Estrategia de Zonificación Ecológica Económica, aprobada en junio 2011, ratifica esta definición y profundiza una aproximación centralista.

Esta forma de definir el rol rector del gobierno nacional es contradictoria con la autonomía que le otorgan la Constitución y las leyes a los niveles subnacionales de gobierno. Asimismo, se contradice al propio Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, en el cual se reconoce esta capacidad a los gobiernos regionales y locales. Evidentemente, todo esto no se corresponde con las definiciones contenidas en el marco normativo del proceso de descentralización en curso.

El procedimiento para la promulgación del reglamento y la estrategia es cuestionable porque su elaboración se llevó a cabo sin establecer mecanismos de concertación con los niveles subnacionales de gobierno. Esta circunstancia es resaltante porque la norma indica que lo dispuesto en la Estrategia de Zonificación Ecológica Económica es obligatorio para todo el sector público. Si a ello añadimos que la estrategia se aprobó en las semanas de tránsito hacia un nuevo gobierno y Congreso, es evidente que no estaba entre las

prioridades del gobierno saliente promover un debate sobre la ZEE y, por tanto, sobre el OT.

La tendencia a debilitar el rol de los gobiernos subnacionales se expresa en los mecanismos que se establecen en la estrategia para la participación de los actores sociales y empresariales. En los artículos orientados al fortalecimiento de capacidades encontramos la construcción de un proceso que busca fortalecer el rol del Minam sobre los mecanismos de concertación: las comisiones técnicas regionales. A estas se les amplía sus roles más allá de lo que el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica establece.

Lo anterior se hace en detrimento del gobierno regional, instancia llamada a dinamizar un sistema regional de participación en los procesos de ZEE. La complejidad de algunas nuevas funciones puede facilitar el peso del Minam en las dinámicas regionales. Fortalecer los mecanismos de participación es una orientación democratizadora que compartimos, pero es indispensable no perder de vista la importancia de avanzar hacia sistemas regionales de participación en la ZEE, así como el rol fundamental del gobierno regional en ello.

Definir concertadamente las políticas entre los tres niveles de gobierno y establecer un sistema de seguimiento y control nacional de los procesos de ZEE es una mejor ruta para dar contenido al rol rector que corresponde al gobierno nacional. Para reforzar este papel se pueden establecer procedimientos, así como mecanismos especializados y eficientes, que traten las observaciones y cuestionamientos que puedan hacerse al proceso en todos los niveles de gobierno.

Un aspecto resaltante del Reglamento de Zonificación Ecológica Económica es que señala explícitamente que, una vez aprobada, esta es de uso obligatorio por todos los niveles de gobierno como instrumento de planificación y gestión del territorio. Esta definición de la ZEE se reitera en la metodología para las tres estructuras de gobierno, incluyendo las instancias académicas y privadas que participen en sus procesos. En la Estrategia de Zonificación Ecológica Económica, el concepto se relativiza y se le da un rol

orientador de los procesos, con lo cual se consolida el manejo centralista del Minam.

Otro aspecto relevante de la estrategia es que busca facilitar los proyectos de inversión, para lo cual se apoya en la definición de estos como de interés nacional. Para consolidar esta orientación, la estrategia señala que el Minam elaborará un manual específico sobre el tema. Incluso se va más allá y se establece una lista de los proyectos y sectores en los cuales se aplicará este criterio, con lo cual tenemos que un factor relevante en el diseño de la ZEE son los intereses de los grandes inversionistas. Estos se orientan en lo fundamental a las actividades extractivas.

En la Metodología de Zonificación Ecológica Económica, definida por la PCM a través del Conam en el año 2006, se hace una clara diferenciación entre el ordenamiento territorial y el ambiental, y se establece explícitamente que este último es solo una parte del territorial, que se define como un proceso mayor. Esta caracterización superaba la ambigüedad en el uso de ambos conceptos y establecía una referencia conceptual clara al momento de tomar decisiones sobre la institucionalidad necesaria para la gestión y conducción concertada del OT. Sin embargo, no fue empleada en el desarrollo posterior de la legislación.

7.5 Un primer marco general

En febrero de 2010, casi seis años después de emitido el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica, el Minam promulgó los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial. Se trata de un primer y significativo paso hacia el diseño de un enfoque y un plan nacional en una dimensión que es fundamental para construir las bases de un modelo de desarrollo que se sustente en un nuevo equilibrio entre competitividad, equidad y sostenibilidad.

En los lineamientos se avanza en la definición del ordenamiento territorial como un proceso integral que abarca las dimensiones económica, social, política, cultural y ambiental. Asimismo, delimita un marco institucional que comprende el conjunto de los sectores del go-

bierno nacional y los tres niveles de gobierno. Además, el OT se define como un proceso político en el cual la participación de los diversos actores sociales, económicos y políticos es un componente fundamental.

El mismo enfoque integral se reitera en el momento de definir los objetivos, en los cuales la aproximación ambiental es significativa, sin dejar de lado otros componentes. Entre ellos se pueden contar los referidos a las ciudades y la infraestructura, así como a la relevancia que tienen las actividades productivas, el crecimiento económico y la inclusión social. Se trata de un instrumento que marca un terreno adecuado para un proceso que es complejo y en el cual los aspectos técnicos dialogan con los intereses económicos y políticos existentes en los diversos espacios.

Un aspecto significativo de la norma es que promueve la vinculación del ordenamiento territorial con el planeamiento estratégico y el ordenamiento ambiental, aunque es necesario establecer, menos imprecisamente, la secuencia que debe existir entre ellos. En la formulación de la política de OT se integra la demarcación política y se señala que esta debe tener base en la información que se genere a partir de lo que se llama estudios territoriales de diagnóstico y zonificación que, aunque no se señala explícitamente, deben incluir los procesos de ZEE. El diagnóstico se considera como un instrumento orientado a identificar los flujos, interacciones y servicios que estructuran y organizan el territorio. En ese sentido, se trata de dar forma a un instrumento que vaya más allá de la constatación de las potencialidades y limitaciones geográficas de un determinado territorio.

Si bien se trata de un primer e importante paso, es necesario señalar que se requiere mayor precisión en varias dimensiones que forman parte del OT. No es suficiente reconocer la importancia de las ciudades, sino que también hace falta avanzar en definiciones clave como las características de nuestro sistema de ciudades y el rol que cumplen en los procesos económicos. No basta con hacer referencia a la importancia de la dimensión económica, sino que es necesario definir que nuestro territorio está organizado

en espacios y corredores económicos que deben ser consolidados y potenciados. Asimismo, se puede resaltar la importancia de la geografía, pero junto a ello se debe considerar la relevancia de las cuencas hidrográficas para hacer realidad un ordenamiento territorial que responda a los objetivos que los lineamientos le señalan.

Finalmente, es positivo que la norma resalte la importancia que tiene que el OT sirva de referencia para avanzar en el proceso de regionalización. No obstante, es evidente que la articulación directa de la regionalización y el OT requiere de mayor precisión sobre el sentido y los alcances de esta reforma política contenida en el marco jurídico de la descentralización.

7.6 La dimensión ambiental

La legislación ambiental ha tenido un interesante desarrollo en las últimas décadas, producto de la creciente importancia del tema en la agenda global. El posicionamiento del cambio climático como uno de los grandes desafíos de la humanidad ha abonado en el mismo sentido. Lamentablemente, gran parte de esta legislación ha quedado en el papel y ha implicado muy pocos cambios en el diseño y la aplicación de las políticas e inversiones. El discurso y la práctica del gobierno anterior fueron una clara expresión de esta contradicción.

En las normas que hemos descrito en el presente texto se muestra la relevancia de aspectos como el OT y la ZEE. Ello se constata en leyes y reglamentos específicos, en disposiciones vinculadas al manejo de los recursos naturales o de nuestra diversidad biológica, así como en el marco jurídico más general, que incluye la creación del Ministerio del Ambiente. Este es un aspecto positivo y que debe ser potenciado, ya que abre un cauce legal adecuado para poner de relieve la dimensión ambiental en la definición e implementación de las políticas y estrategias de desarrollo, así como para integrarla adecuadamente a los aspectos económicos, sociales, culturales e institucionales.

Dos iniciativas que se dieron en los primeros años de esta nueva etapa democrática nos

parecen referentes significativos para diseñar una política nacional de ordenamiento territorial. En primer lugar, el gobierno de transición formó una comisión multisectorial —con presencia de las organizaciones representativas de las comunidades indígenas, de la sociedad civil y de los gobiernos locales—, cuyo objetivo era formular una política nacional de ordenamiento territorial ambiental y sus respectivos instrumentos normativos. El objetivo quedó truncó por la debilidad del tema en la agenda de los gobiernos. En segundo lugar, promulgó, en el año 2004, una ley para la construcción del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que incorpora la descentralización como un enfoque clave para su diseño y funcionamiento.

Las normas analizadas permiten constatar que, especialmente en el quinquenio del gobierno de Alejandro Toledo, se empleó el concepto de ordenamiento territorial ambiental con la finalidad de definir un aspecto específico de este tipo de procesos. Sin embargo, establecer esta diferenciación no es sencillo en el marco de un proceso que es integral e integrado, razón por la cual, al definir el concepto, se incluyen aspectos que van más allá de la dimensión ambiental. Esto es claro en la Ley del SNGA o en la Ley General del Ambiente, en las cuales se abordan dimensiones que trascienden lo ambiental y se relacionan con el ordenamiento y la planificación territorial, así como con el proceso de descentralización y el rol de los gobiernos regionales y locales.

La Ley de Creación del Minam y la Política Nacional del Ambiente dejan de lado el concepto de ordenamiento territorial ambiental y asumen el de OT, que queda bajo responsabilidad de dicho ministerio. Si bien se le define como un proceso complejo y multidimensional, constatamos algunos problemas que no se resuelven en el marco institucional del Minam y que deben ser adecuadamente evaluados hoy que, al parecer, nos enrumamos en la construcción de un marco efectivo y concertado de OT. En estas normas, este proceso se restringe a formar parte de las funciones orientadas hacia la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica. Tampoco hay respuestas en estas leyes a la forma en la cual el

Minam, entidad cuyo mandato se orienta a la gestión ambiental, puede hacer realidad la construcción, conducción, evaluación y ajuste de un proceso que es claramente intersectorial e intergubernamental.

7.7 Tendencia democratizadora

La consulta previa de los pueblos indígenas sobre el uso de los territorios en los que viven debió aplicarse desde el momento en que el Perú suscribió y ratificó el Convenio 169 de la OIT en 1995. La falta de voluntad política y el compromiso unilateral con la gran inversión extractiva han sido constantes en las últimas décadas, y eso está en la base del bloqueo de este mecanismo democrático. Esta realidad ha hecho necesaria la promulgación de una ley especial, trabada durante dos años por el gobierno de Alan García. Tuvieron que suceder los lamentables hechos de Bagua y la elección de un nuevo gobierno, portador de un discurso basado en la inclusión, para que este mecanismo encontrara el camino a su viabilidad jurídica y política.

Se trata del reconocimiento de nuestra diversidad cultural como eje constitutivo de nuestra identidad, así como de una historia sosten-

tada en la exclusión de los pueblos andinos y amazónicos, que tiene raíces en la colonización y que se ha mantenido a lo largo de nuestra historia republicana. La ley ratifica los principios básicos del Convenio 169 y precisa los conceptos, mecanismos y procesos bajo los cuales se debe implementar la consulta. En este sentido, se trata de un paso relevante en la perspectiva de la inclusión y del reconocimiento de los derechos de este amplio sector de la población.

Sin embargo, esta norma abre igualmente una dimensión importante en todo proceso efectivo de ordenamiento territorial: la participación de los diversos sectores sociales, económicos y políticos. Conjuntamente con los mecanismos de participación existentes en el marco de la reforma descentralista, la consulta da forma a un diseño institucional que puede y debe sustentar la construcción de un proceso de OT que refleje un amplio consenso local, regional y nacional. Al mismo tiempo, se trata de una palanca de primera importancia para crear nuevas condiciones que permitan el protagonismo en estos procesos de sectores de la sociedad que tienen serias limitaciones para que sus intereses se reflejen en los espacios de concertación por su lejanía de los centros de decisión y su situación de pobreza.

VIII. CONCLUSIONES

1. El debate sobre el ordenamiento territorial pone en la agenda el modelo de desarrollo que se aplica en el país. Se abre la necesidad de pensar, desde nuestra diversidad territorial, la construcción de un nuevo patrón de acumulación orientado a la generación de valor agregado y sustentado en el conocimiento y la innovación. Ello implica confrontar política y programáticamente a las fuerzas y sectores que apuestan por la continuidad del modelo primario-exportador y que hoy aún son hegemónicos en el país. Los objetivos planteados por el nuevo gobierno de reducir la desigualdad y promover la inclusión social deben ubicarse en el centro de este debate que no es solo económico, sino también social, cultural y político. El OT es un proceso que va mucho más allá de los aspectos técnicos y de procedimiento para ubicarse en el terreno de la disputa política de intereses diversos y contrapuestos.

La prioridad que se ha dado en los últimos veinte años a la gran inversión extractiva como motor del crecimiento económico se refleja en el diseño de la legislación de fomento de las inversiones. Esta tendencia es particularmente importante en los sectores minero y energético, en los que se han flexibilizado las normas legales para agilizar el otorgamiento de concesiones, ampliar sus extensiones y prolongar su vigencia, por encima de otras consideraciones como los intereses de la población que ocupa esos territorios u otras posibilidades productivas diferentes de las extractivas. En el sector agrario se han flexibilizado los mecanismos de protección de las tierras comunales para facilitar su disposición por terceros interesados, sobre todo en las tierras de la costa y la Amazonía.

2. El marco normativo sobre ordenamiento territorial en el Perú refleja la ausencia de una concepción integradora de este proceso. El OT exige una mirada multidimensional inherente al territorio, que ponga en el mismo nivel las dimensiones económica, política, social, ambiental, cultural e institucional, y que sea capaz de articularlas. El sesgo sectorial del OT, sin negar la importancia sustantiva de la dimensión ambiental en este campo, debilita la visión integral que demanda este tipo de procesos.

La legislación refleja el poco interés que existe en el Estado sobre esta política y la poca claridad que hay sobre el contenido, el sentido, la utilidad y los alcances de estos procesos. Se carece de un marco legal integrado que exprese con precisión los conceptos, definiciones, objetivos, funciones y roles de los diversos instrumentos. Las normas están dispersas; se emplean las mismas formulaciones para diferentes instrumentos o procesos; y se utilizan términos diferentes de manera indistinta y con significados similares. En síntesis, carecemos de una estrategia nacional de ordenamiento territorial.

La legislación sobre el OT en el país no es clara ni explícita y muchas veces se emplea el concepto sin definirlo, y eso ha dado lugar a que se usen términos diferentes para referirse a este. Por ejemplo: acondicionamiento territorial (Ley de Bases de la Descentralización), ordenamiento ambiental y territorial (Ley sobre la Conservación y el Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica), ordenamiento territorial (Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y Ley Orgánica de Go-

biernos Regionales), y ordenamiento territorial ambiental (Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental).

3. La incorporación del OT como una función del Minam tiene como característica positiva que permite resaltar la importancia de la sostenibilidad ambiental en este tipo de procesos, pero plantea serios problemas institucionales para su implementación. Se trata de un proceso que requiere la articulación en diversos planos: el primero de ellos es el referido al gobierno nacional, que debe cumplir su rol rector integrando en una sola perspectiva las visiones y los enfoques de los diversos sectores. De este modo, debe dar forma a una política nacional que responda a la integralidad del OT.

En segundo lugar, se requiere un marco institucional que permita la adecuada articulación del gobierno nacional con los gobiernos subnacionales. Esta no puede hacerse con las instancias o funcionarios especializados sino, más bien, con las que cumplen un rol transversal en la gestión pública descentralizada y con las principales autoridades políticas elegidas. Finalmente, no debemos perder de vista que el ordenamiento territorial no se mueve en los marcos de la actual demarcación política, sino que la trasciende. En ese sentido es importante trabajar mediante los mecanismos de coordinación existentes entre gobiernos regionales y municipalidades. Desde esta perspectiva, resulta fundamental poner en debate y redefinir el marco institucional del OT, de modo de que se generen las condiciones institucionales adecuadas para coordinar entre sectores y entre niveles de gobierno.

A la formación de este inadecuado marco institucional ha contribuido la inexistencia de una instancia responsable del planeamiento estratégico del desarrollo nacional desde la década de 1990 y la limitada capacidad y el escaso interés de la PCM por abordar este asunto. De hecho, se trata de la única entidad del sector público con capacidad de coordinación intersectorial y entre niveles de gobierno.

4. El abandono de la planificación por el Estado, que dejó de tener rango constitucional desde 1993 y, por tanto, carácter obligatorio para

el sector público, ha dejado a la gestión pública sin capacidad para el planeamiento estratégico y sin un sistema de planeamiento descentralizado. Este es un factor que contribuye a que el ordenamiento territorial se aborde desde una perspectiva sectorial y no desde la planificación del desarrollo territorial.

La creación y puesta en funcionamiento del Ceplan no ha ayudado a revertir esta situación, pues carece de poder efectivo para orientar el desarrollo y no ha dado pasos para construir el sistema nacional y descentralizado de planeamiento. En general, podemos afirmar que el OT no ha sido un tema central en la construcción del Plan Nacional de Desarrollo al 2021 y, más bien, se afirma una visión sectorial. El abandono de la tarea de hacer realidad un sistema nacional y descentralizado ha contribuido a esta realidad y al debilitamiento de las iniciativas promovidas por los gobiernos regionales.

El marco legal define el ordenamiento territorial y la zonificación ecológica económica como instrumentos de planificación, pero no establece su integración o articulación con otros instrumentos de planificación del territorio como los planes concertados de desarrollo regional y local, o los planes sectoriales subnacionales. Algunas regiones han elaborado estudios de ZEE, pero esta no se toma en cuenta para la elaboración del plan de desarrollo regional concertado, a pesar de la necesidad de contar con uno de OT para alcanzar los objetivos del plan.

5. En lo que se refiere a la reforma descentralista, este estudio constata que las normas sobre ordenamiento territorial dejan sin definir el rol que corresponde a cada uno de los tres niveles de gobierno. Con ello se dificulta la necesaria complementariedad y colaboración que demanda una política nacional en esta importante dimensión del desarrollo nacional y descentralizado. Al analizar las leyes y reglamentos es también claro que no se ha tenido el interés suficiente para definir un proceso en el cual se puedan articular adecuadamente el gobierno local y regional, que tenga como marco de referencia fundamental el papel rector del gobierno nacional. De este modo, se debilitan las condiciones para hacer del OT una efectiva política de Estado y se generen condicio-

nes para potenciales conflictos entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y locales.

Otro problema que debe ser ubicado de manera prioritaria en la agenda política es la desvinculación entre el OT y la regionalización, a pesar de que se trata de la construcción de un nuevo modelo de organización del territorio, a partir de la integración de departamentos como espacios con capacidad para impulsar y administrar procesos de desarrollo. La integración y formación de regiones requiere sustentarse en una nueva organización del territorio, que debe superar la demarcación departamental y responder a las dinámicas, procesos y relaciones que dan forma a lo que podemos denominar “grandes espacios estratégicos”.

Si asumimos que la regionalización es bastante más que una mera demarcación política y que debe ser abordada desde una perspectiva multidimensional, es ineludible asumir que el OT y la regionalización son parte de un mismo proceso. El marco normativo del OT no considera el proceso de regionalización. El escaso tratamiento que se le da en los Lineamientos de Política del Ordenamiento Territorial la aborda desde un enfoque técnico, posición inadecuada para un proceso multidimensional.

Si bien es cierto que el Consejo de Coordinación Intergubernamental no ha pasado de la sesión de instalación, el OT requiere de una instancia de conducción que involucre a los tres niveles de gobierno. Este es un requisito clave para que el proceso cuente con la legitimidad necesaria y refleje un efectivo consenso, producto del diálogo. Asimismo, es el camino para que pueda disponer de un referente institucional en el que se puedan resolver las inevitables controversias que surgirán en un proceso de esta complejidad.

6. Un aspecto de primera relevancia para el ordenamiento territorial es la distribución de funciones vinculadas a las actividades extractivas entre los distintos niveles de gobierno. La legislación nacional da la prerrogativa de otorgar las concesiones y licencias de las grandes inversiones a las autoridades sectoriales del gobierno nacional en todo el territorio, sin siquiera establecer mecanismos para recoger la opinión de

las autoridades subnacionales. La propia legislación facilita la imposición de las decisiones del gobierno nacional, al darle como prerrogativa la definición de lo que se denomina “proyecto de interés nacional”, en cuyos criterios tampoco participan los gobiernos subnacionales.

Ello se refleja con claridad en la actitud del gobierno aprista en sus tramos finales, en los cuales intentó frenar los avances en la elaboración de estudios de ZEE en diversos gobiernos subnacionales. Para ello formuló de manera apresurada una Estrategia de Zonificación Económica Ecológica, cuyo objetivo era centralizar las competencias y funciones vinculadas al OT y la ZEE.

Es fundamental hacer del OT y de la zonificación una política de Estado. Los primeros pasos en esa ruta podrían ser dar forma a un plan nacional concertado de ordenamiento territorial y delimitar con claridad las competencias y funciones entre los tres niveles de gobierno en este campo.

7. La legislación resalta la participación de la sociedad civil en los procesos de OT y ZEE, pero no establecen mecanismos, espacios o procedimientos para concretarla. Sería necesario prever también el fortalecimiento de sus capacidades en estos temas.

Esta es una dimensión particularmente relevante si tomamos en consideración que las iniciativas de ordenamiento territorial que se han desarrollado en nuestro país han sido producto del impulso y la acción concertada de los gobiernos regionales y de diversas organizaciones e instituciones de la sociedad civil. La ley de consulta previa y el debate sobre su reglamento refuerzan esta tendencia democratizadora como un componente fundamental de estos procesos.

Para marcar una efectiva tendencia a la participación, como un componente fundamental del ordenamiento territorial, un paso inicial debería ser que el plan nacional se formule de manera concertada con las organizaciones sociales, empresariales e instituciones diversas de la sociedad civil. De este modo, contaría con una amplia legitimidad social. Indudablemente, las organizaciones campesinas y de los pueblos indígenas deben tener un rol protagónico en este proceso.

BIBLIOGRAFÍA

AQUINO, ALBERTO Y OTROS (2006).

Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la guía nacional de ordenamiento territorial. Lima: Conam; GTZ.

ASOCIACIÓN SERVICIOS EDUCATIVOS RURALES (2009).

Guía para un proceso participativo de zonificación ecológica y económica y ordenamiento territorial. La experiencia de Cajamarca. Lima: SER.

DE MATTOS, CARLOS Y OTROS (COMP.) (1998).

Globalización y territorio. Impactos y perspectivas. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos; Fondo de Cultura Económica.

DOUROJEANNI, MARC Y OTROS (2010).

Amazonía peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro? Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

GUREVICH, RAQUEL (2005).

Sociedades y territorios en tiempos contemporáneos. Una introducción a la enseñanza de la geografía. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

HERRERA, DIEGO Y CARLO PIAZZINI (EDS.) (2006).

(Des)territorialidades y (No)lugares. Procesos de configuración y transformación social del espacio. Medellín: La Carreta Editores E.U.

NOVOA, ZANIEL (2008).

El ordenamiento del territorio en el Perú. Fundamentos para la política y la planificación territorial. Lima: Sociedad Geográfica de Lima; CIGA-Pontificia Universidad Católica del Perú.

PNUD (2010).

Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2009. Lima: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

POSTIGO, WILLIAM (2006).

"La zonificación ecológica económica y la prevención de los conflictos mineros". Economía y Sociedad, nº 61, octubre, pp. 63-71, Lima.

RED MUQUI (S.A.).

"Ordenamiento territorial: Una instrumento estratégico para el desarrollo". <http://www.muqui.org/adjuntos/ordenamiento_territorial.pdf>.

TANTALEÁN ODAR, REYNALDO (2007).

Análisis comparativo de la normatividad jurídica peruana sobre ordenamiento territorial y campos afines. Cajamarca: Gobierno Regional de Cajamarca; GTZ.

TRUJILLO, AUGUSTO (2007).

Democracia y territorio. El ordenamiento territorial entre el derecho y la política. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Academia Colombiana de Jurisprudencia.

Base legal consultada

Normas constitucionales

- Constitución Política del Perú del 30 de diciembre de 1993.
- Constitución Política del Perú del 12 de julio de 1979.

Descentralización

- Ley 27680, Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV, del Título IV, sobre Descentralización (6.03.2002).
- Ley 27783, Ley Orgánica de Bases de la Descentralización (18.07.2002).
- Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (18.11.2002) y su modificatoria, Ley 27902 (1.01.2003).
- Ley 27972, Ley Orgánica de Municipalidades (27.05.2003).

Ordenamiento territorial y zonificación ecológica económica

- Decreto Supremo 045-2001-PCM, que constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (26.04.2001).
- Decreto Supremo 087-2004-PCM, que aprueba el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (23.12. 2004).
- Decreto del Consejo Directivo 010-2006-Conam/CD, que aprueba la Directiva “Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica” (28.04.2006).
- Decreto Supremo 088-2007-PCM, que modifica la conformación y amplía las funciones del Comité Técnico Consultivo relacionado con la Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial (31.10.2007).
- Decreto Supremo 023-2007-PCM, que modifica el Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (17.03.2008).
- Decreto Supremo 013-2009-MINAM, que modifica el artículo 14 del Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (12.06.2009).
- Resolución Ministerial 026-2010-MINAM, que aprueba los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial (23.02.2010).
- Resolución Ministerial 139-2011-MINAM, que dispone la publicación de la propuesta de Estrategia Nacional de Zonificación Ecológica Económica y la propuesta del III Plan Operativo Bial de Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial 2011-2013 en el portal web del Minam (25.06.2011).

Demarcación territorial

- Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (24.07.2002).
- Decreto Supremo 019-2003-PCM, Reglamento de la Ley 27795, Ley de Demarcación y Organización Territorial (24.02.2003).
- Ley 29021, Ley de Promoción para la Fusión de Municipios Distritales (19.05.2007).

Institucionalidad ambiental

- Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (4.06.2004).
- Decreto Supremo 008-2005-PCM, Reglamento de la Ley 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (28.01.2005).
- Decreto Legislativo 1013, Ley de Creación, Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (14.05.2008) y su modificatoria, Decreto Legislativo 1039 (26.06.2008).
- Decreto Supremo 007-2008 MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Ambiente (6.12.2008).

Política ambiental

- Ley 28611, Ley General del Ambiente (15.10.2005) y su modificatoria, Decreto Legislativo 1055 (27.06.2008).
- Decreto Supremo 012-2009-MINAM, que aprueba la Política Nacional del Ambiente (23.05.2009).

Diversidad biológica

- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (26.06.1997).
- Ley 26839, Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (16.07.1997).
- Decreto Supremo 068-2001-PCM, Reglamento de la Ley Orgánica sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (21.06.2001).

Fiscalización y evaluación ambiental

- Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (23.04.2001).
- Decreto Supremo 001-2009-MINAM, Reglamento de Organización y Funciones del OEFA (7.01.2009).
- Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (5.03.2009).
- Decreto Supremo 019-2009-Minam, que aprueba el Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (25.09.2009).
- Decreto Supremo 001-2010-MINAM, que aprueba el inicio del proceso de transferencia de funciones de supervisión, fiscalización y sanción en materia ambiental del Osinergmin al OEFA (20.02.2010).

Consulta previa

- Resolución Legislativa 26253, que aprueba el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (2.12.1993).
- Dictamen de la Comisión de Constitución del Congreso de la República sobre el Proyecto de Ley del Derecho a la Consulta Previa (19.05.2010).
- Observación del Poder Ejecutivo a la Autógrafa de la Ley del Derecho a la Consulta Previa (21.06.2010).

- Decreto Supremo 023-2011-EM, Reglamento del Procedimiento para la Aplicación del Derecho de Consulta a los Pueblos Indígenas para las Actividades Minero Energéticas (12.05.2011).
- Ley 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la OIT (7.09.2011).

Fomento de las inversiones

- Decreto Legislativo 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario (7.01.1991).
- Decreto Legislativo 757, Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada (13.11.1991) y sus modificatorias: Ley 25541 (11.06.1992), Decreto Ley 25596 (4.07.1992), Ley 26092 (28.12.1992), Ley 26724 (29.12.1996), Ley 26734 (31.12.1996) y Ley 26786 (13.05.1997).
- Decreto Supremo 014-92-EM, Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (8.06.1992).
- Ley 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 (17.07.1995) y su modificatoria: Ley 26570 (4.01.1996).
- Ley 26845, Ley de Titulación de las Tierras de las Comunidades Campesinas de la Costa (23.07.1997).
- Ley 27015, que establece regulaciones a las concesiones mineras en áreas urbanas y de expansión urbana (19.12.1998) y su modificatoria: Ley 27560 (24.11.2001).
- Ley 27037, Ley de Promoción de la Inversión en la Amazonía (30.12.1998).
- Ley 27308, Ley Forestal y de Fauna Silvestre (16.07.2000).
- Decreto Supremo 042-2005-EM, Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (14.10.2005).
- Decreto Legislativo 1054, que modifica el TUO de la Ley General de Minería en lo relativo a los plazos de las concesiones mineras (27.06.2008).

ABREVIATURAS EMPLEADAS

CONAM	Consejo Nacional del Ambiente
CTCOT	Comité Técnico Consultivo de Ordenamiento Territorial
CTR	Comisión Técnica Regional
DT	Demarcación territorial
ETR	Equipo Técnico Regional
LOBD	Ley Orgánica de Bases de la Descentralización
LOGR	Ley Orgánica de Gobiernos Regionales
MCLCP	Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza
MEF	Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM	Ministerio del Ambiente
OEFA	Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización no gubernamental
OT	Ordenamiento territorial
PBI	Producto bruto interno
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
POT	Plan de ordenamiento territorial
SER	Servicios Educativos Rurales
SNGA	Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental
TUO	Texto Único Ordenado
ZEE	Zonificación ecológica económica

ANEXO

EXPERIENCIA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE CAJAMARCA³

1. Desarrollo de la actividad extractiva en el departamento de Cajamarca

La minería en Cajamarca comenzó en el siglo XVIII, en Hualgayoc. Sin embargo, el inicio de la explotación en gran escala se produjo con Minera Yanacocha en 1993. De acuerdo con el Ministerio de Energía y Minas, en Cajamarca hay actualmente 132 388 hectáreas en producción o explotación minera, y 43 392 hectáreas en exploración, cifras que representan el 1,3% del territorio departamental. Para el período 2011-2016, siete grandes empresas mineras tienen previsto invertir 8 246 millones de dólares, principalmente en oro y cobre.

La actividad minera en Cajamarca ha permitido transferencias por concepto de canon y regalías mineras del gobierno central hacia las regiones. El canon corresponde al 50% del impuesto a la renta que pagan las empresas mineras y las regalías se han venido pagando en función del valor de venta del mineral producido. Por estos conceptos, la región Cajamarca, en todos sus niveles de gobierno, ha recibido en el año 2010 un poco más de 490 millones de nuevos soles.

Entre 1995 y 2002, Cajamarca casi ha duplicado su aportación al producto bruto interno (PBI) nacional. En términos relativos, ha crecido más que el país en su conjunto. La tendencia creciente se observa en todos los sectores y, en

cuanto al aporte al PBI regional, la minería ha tomado protagonismo de forma creciente.

Si bien es cierto que solo 24 108 personas trabajan en forma directa con las empresas mineras y a través de sus contratistas, hay también un impacto indirecto en el empleo por la dinamización de sectores conexos como los servicios y la construcción. Este proceso ha traído una mejora en el nivel de ingreso per cápita.

2. Marco legal implementado por el Gobierno Regional de Cajamarca

El marco normativo relacionado con la zonificación ecológica y económica y el ordenamiento territorial en el departamento de Cajamarca es el siguiente:

Resolución Ejecutiva Regional 305-2004-GR-CAJ/P

- Se aprobó en junio de 2004 y creó el Grupo Técnico de Zonificación Ecológica y Económica de la región. Su mandato fue elaborar y proponer planes, programas y acciones sobre delimitación, saneamiento y tipificación. Debía hacerlo según las características geográficas, climáticas y poblacionales, y por cuenca y corredores económicos,

³ Síntesis elaborada sobre la base del estudio de caso: “Experiencia de ordenamiento territorial de Cajamarca”, de la arquitecta Melissa Lebel Miranda, coordinadora de proyectos del área de Gestión Social de los Recursos Naturales (Cedepas Norte), agosto de 2011.

así como en función del buen manejo de recursos naturales. Además, recibió el encargo de diseñar y ejecutar el saneamiento físico-legal y administrativo de las áreas naturales protegidas, así como de diseñar y proponer la zonificación del suelo por capacidad de uso y riesgos geodinámicos.

- La sociedad civil estuvo representada en este espacio por cuatro delegados de las ONG, dos de la cooperación técnica internacional, uno de las instituciones científicas y tres de los espacios de concertación.
- Luego de la aprobación del Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (Decreto Supremo 087-2004-PCM de diciembre de 2004), el Grupo Técnico se denominó Comisión Técnica Regional.

Ordenanza Regional 012-2005-GRCAJ-CR

- Se aprobó en agosto de 2005 y declaró como prioridad regional el proceso de ordenamiento territorial y como instrumento base la ZEE de la región, pasando progresivamente de un nivel macro a uno meso, en articulación con los gobiernos locales, los organismos públicos y demás instituciones relacionadas con el desarrollo regional.
- La Comisión Técnica Regional de la Zonificación Ecológica Económica se conformó con un representante del gobierno regional, los alcaldes de las municipalidades provinciales y distritales, un representante de una institución científica, representantes de sectores y niveles de gobierno, dos representantes de organizaciones de los pueblos indígenas, dos de las empresas privadas y dos de las ONG.
- Se puede observar que la representación pública no solo es mayor que la de la sociedad civil y de las entidades privadas, sino que, además, no se establece número de participantes en el caso de las entidades públicas.
- La ordenanza no se llegó a implementar durante la gestión del presidente del Gobierno Regional de Cajamarca, Felipe Pita Gastelumendi, pero fue la que dio la base normativa de la experiencia de ZEE aprobada en el año 2010.

Ordenanza Regional 012-2010-GRCAJ-CR

- Se aprobó en noviembre de 2010 y modificó algunos artículos de la Ordenanza Regional 012-2005-GRCAJ-CR.
- Se definió el número total de integrantes de la CTR (cuarenta y siete) y el número por tipo de representación: tres del gobierno regional, quince de los sectores y niveles del gobierno, trece de las municipalidades provinciales, dos de las instituciones científicas, dos de las universidades, dos de las organizaciones de los pueblos indígenas, dos de las empresas privadas, dos de las ONG, uno de la cooperación técnica internacional, tres de las plataformas de concertación y dos de las organizaciones productivas.
- Se amplió la participación de la sociedad civil con la incorporación de representantes de universidades, cooperación técnica, plataformas de concertación y organizaciones productivas. Además, se limitó la participación municipal a las autoridades provinciales.
- La ordenanza precisó que cualquier iniciativa de planificación territorial debía tomar como punto de partida la propuesta de ZEE y el plan de OT regional, e informar sobre ella a la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial-Equipo Técnico Regional de Zonificación Ecológica Económica-Ordenamiento Territorial.

Ordenanza Regional 018-2010-GRCAJ-CR

- Aprobó la ZEE del departamento de Cajamarca a nivel macro, en una escala cartográfica de 1:250 000, como un instrumento base para el ordenamiento y la planificación territorial, así como para la implementación de políticas de desarrollo, programas y proyectos de inversión pública y privada, que se orientasen al desarrollo sostenible del departamento.
- Dispuso que la ZEE fuera el instrumento obligatorio de planificación y gestión del territorio en todas las instancias del Gobierno Regional de Cajamarca.
- Encargó a la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento

Territorial la ejecución de las acciones necesarias para la aplicación, monitoreo, evaluación y actualización de la ZEE del departamento.

Ordenanza Regional 011-2011-GRCAJ-CR

- Aprobó la guía metodológica para la formulación del plan de ordenamiento territorial del departamento de Cajamarca e impulsó un proceso participativo.

3. Descripción de la experiencia de zonificación ecológica económica para el ordenamiento territorial en Cajamarca

El Gobierno Regional de Cajamarca ha implementado desde el año 2007 el proceso de zonificación ecológica económica para el OT. En la actualidad, se encuentra en la tercera etapa, que corresponde a la aprobación de la propuesta de ZEE. El proceso ha pasado por una serie de etapas interdependientes entre sí, bajo la conducción y liderazgo del gobierno regional, y ha tenido un trabajo continuo e ininterrumpido durante casi cinco años, a lo largo de tres gestiones regionales diferentes.

Las etapas del proceso de zonificación ecológica económica

En el año 2005 se elaboró el perfil del proyecto de inversión pública “Ordenamiento territorial para la región Cajamarca”, constituido por tres componentes: DT, ZEE y OT. En la siguiente gestión regional se mejoró el perfil original y se incorporaron nuevos componentes: reactivación de la CTR, constitución del Equipo Técnico Regional (ETR) y plan de comunicaciones.

La etapa inicial del proceso de ZEE correspondió a mediados de 2007, con la conformación de la CTR y la constitución del ETR. La etapa de formulación tuvo lugar entre los años 2008 y 2010, con cuatro fases: generación de información, análisis de información, modelamiento y redacción. En 2011 se entró en la fase de aprobación.

En el periodo 2007-2011 se pueden mencionar los siguientes hitos del proceso:

- Juramentación de la CTR en junio de 2007.
- Primera reunión de trabajo de la CTR en mayo de 2008.
- Ampliación de la asamblea de la CTR en octubre 2010 (Ordenanza Regional 012-2011-GRCAJ-CR).
- El Grupo Norte decide retirarse del CTR en octubre de 2010.
- Aprobación de la ZEE del departamento de Cajamarca como instrumento base para el ordenamiento y la planificación territorial en diciembre de 2010 (Ordenanza Regional 018-2010 GRCAJ-CR).
- El Grupo Norte presenta una solicitud de reconsideración en enero de 2011.
- En febrero de 2011, el Consejo Regional acuerda respaldar el proceso de ZEE (Ordenanza Regional 012-2011-CRCAJ-CR).
- En febrero de 2011, el Consejo Regional acuerda declarar infundada la solicitud de reconsideración de los representantes de las empresas mineras que operan en la región Cajamarca (Ordenanza Regional 013-2011-CRCAJ-CR).
- En agosto de 2011 se realiza la asamblea extraordinaria de la CTR para dialogar sobre las observaciones presentadas por el Grupo Norte.

Los principios estratégicos del proceso

El proceso de ZEE se orienta por cinco principios estratégicos:

- **Participación social:** contribución de la población organizada a la construcción del proceso de ZEE, mediante un ejercicio de los derechos y deberes ciudadanos que asegure su continuidad.
- **Legalidad:** el proceso de ZEE de Cajamarca se ha regido estrictamente por lo que establecen las normas nacionales y regionales.
- **Articulación:** el proceso de ZEE ha estado articulado a las políticas y estrategias del Gobierno Regional de Cajamarca, en particular a la política sobre ordenamiento territorial. Asimismo, ha existido una articulación entre

los diferentes actores para unir recursos financieros y humanos en cada actividad programada. Muchos actores han contribuido a financiar actividades, consultorías y capacitaciones que no estaban contempladas en el plan operativo del proceso ZEE.

- **Comunicación e información:** en el año 2008, se elaboró la “Estrategia de comunicación y educación de apoyo a la zonificación ecológica económica para el ordenamiento territorial de la región Cajamarca”. Esta presentó el proceso de ZEE y el de OT como uno solo e hizo énfasis en la ocupación ordenada del territorio. En el año 2011 se elaboró el “Plan de comunicación para posicionar la propuesta de zonificación ecológica económica del departamento de Cajamarca”, con el propósito de que esta sea considerada como un instrumento de apoyo a la planificación sostenible del territorio. Las acciones de este plan están dirigidas a difundir los resultados del documento.
- **Capacitación:** se dio desde el inicio y estuvo dirigida al ETR y a la CTR. Muchas instituciones y organizaciones contribuyeron al fortalecimiento de capacidades: la cooperación alemana (GIZ), los docentes

de la Universidad Nacional de Cajamarca, miembros de Amazónicos por la Amazonia y funcionarios del Minam, entre otros. Un resultado no esperado es la creación de una maestría de ordenamiento territorial y riesgos en la Universidad Nacional de Cajamarca, en la que participaron miembros del ETR y de la CTR.

Los actores del proceso

Los actores del proceso de ZEE en Cajamarca son numerosos. Los espacios más importantes de articulación de todos ellos son la CTR y su propia asamblea. Esta comisión es el órgano de coordinación, concertación y acompañamiento técnico de carácter multisectorial del proceso de ZEE y OT, y promueve el diálogo y el acuerdo entre los actores públicos y privados, y la sociedad civil. Se trata también de la instancia que debe articular la participación social en el proceso de formulación de la propuesta de ZEE y el plan de ordenamiento territorial.

A continuación se muestra la evolución de la CTR:

Descripción	Periodo 1	Periodo 2		Periodo 3	
		Etapa I	Etapa II	Etapa I	Etapa II
Nombres	Grupo Técnico Regional de Zonificación Ecológica Económica	Comisión Técnica Regional		Comisión Técnica Regional	
Base legal	Resolución Ejecutiva 305-2004-GRCAJ/P	<ul style="list-style-type: none"> - Decreto Supremo 087-2004-PCM - Ordenanza Regional 012-2005- GRCAJ-CR - Decreto Supremo 010-2006-MINAM 		Ordenanza Regional 012-2010-GRCAJ-CR	
Periodo en fechas	1.06.2004-19.07.2005	20.07.2005-25.06.2007	25.06.2007-14.10.2010	15.10.2010-6.05.2011	6.05.2011-actualidad
Periodo de gobierno regional	Gobierno de Felipe Pita	Gobiernos de Felipe Pita y de Jesús Coronel	Gobierno de Jesús Coronel	Gobierno de Jesús Coronel	Gobierno de Gregorio Santos
Número de organizaciones	22	37	37	47	47
Funcionamiento	No funcionó.	No funcionó.	Funcionó.	Funcionó.	Funciona.

El expresidente regional Felipe Pita tuvo la iniciativa de empezar el proceso de ZEE y de aprobar una norma regional para conformar la CTR. Sin embargo, faltó voluntad política para impulsar el proceso. En el siguiente gobierno, el de Jesús Coronel, hubo una visión más clara de la gestión del territorio, y eso se hizo explícito: la primera estrategia priorizada fue la zonificación ecológica económica como instrumento básico para el ordenamiento territo-

rial. Además, se instaló la CTR, que ha funcionado de manera ininterrumpida desde junio de 2007.

Una de sus primeras tareas fue organizar y estructurar cada uno de los órganos encargados de la ZEE (de gobierno, de asesoramiento y consulta, y de apoyo), definir las estrategias para impulsar el proceso y elaborar el plan de trabajo. La CTR posee la siguiente estructura:

Órganos	Espacios	Miembros	Función
Órganos de gobierno	Asamblea General	47 instituciones titulares.	Máxima autoridad del proceso: señala la política, planes y estrategias de trabajo; toma decisiones del proceso; coordina actividades; y convoca.
	Consejo Directivo	5 miembros de la Asamblea General.	Acelera el proceso.
	Comité Gerencial	4 gerencias del Gobierno Regional de Cajamarca.	Operativiza, impulsa y garantiza la continuidad del proceso; y facilita la labor del equipo técnico multidisciplinario.
Órgano de asesoramiento y consulta	Comisión Consultiva	9 representantes de la cooperación técnica internacional y ONG con experiencia en OT.	Aportan ideas; asesoran sobre metodologías y técnicas de investigación; y facilitan herramientas.
Órganos de apoyo	Grupos de trabajo	Conformados por miembros de la asamblea, que se reúnen en grupos por especialidad o afinidad.	Identifican problemas y proponen soluciones en tres temas específicos: generación de información; capacitación; y sensibilización y participación ciudadana.
	Equipo técnico multidisciplinario	9 miembros permanentes que trabajan a tiempo completo en el proceso.	Lideran el proceso técnicamente: conducen y elaboran estudios; realizan consultas; y gestionan el proceso.

En cuanto a la Asamblea del Comité Técnico Regional, los representantes del Estado en esta son el 73% de los miembros; los de la sociedad civil, el 21%; los del sector privado, el 2%; y otros (la Mesa de Concertación para la Lucha Contra la Pobreza de Cajamarca [MCLCP] y la cooperación técnica internacional), el 4%.

Uno de los mayores aciertos fue la conformación de un equipo técnico regional de carácter multidisciplinario. Ello se hizo a propuesta de la CTR, que ha funcionado en el gobierno regional con carácter permanente. La decisión se tomó luego de evaluar otras experiencias, en las que se contrataba a empresas especializadas sin resulta-

dos muy positivos. Por ello, se optó por crear un equipo estable y se logró que, junto con el Comité Gerencial, se comprometiera a sacar adelante un proceso pionero en el departamento.

La CTR, con apoyo de la Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), realizó un mapeo que contribuyó a identificar a nuevos actores que se fueron incorporando en cada fase del proyecto. Por ejemplo, este es el caso de las empresas mineras del departamento de Cajamarca. Estas consolidaron posteriormente su participación a través del Grupo Norte. Hoy, la composición de la CTR es muy diversa, ya que está integrada por actores que pertenecen a diversas instituciones.

En algunos casos, esta característica ha complicado la coordinación de actividades.

Al inicio del proceso de ZEE, un problema que debió afrontar la CTR fue la existencia de diversos enfoques entre los actores sociales respecto de la ZEE. Muchos vieron el proceso como una oportunidad para hacer frente a la minería, para conservar cabeceras de cuenca y áreas naturales, o para definir espacios para áreas urbanas. Cada técnico consultor que asesoró la elaboración de los productos tenía también diferentes tendencias (conservacionistas o extractivas). Finalmente, los diversos enfoques enriquecieron el proceso porque se tuvieron diversas perspectivas en la discusión, y eso ayudó a la reflexión y el análisis. La CTR trabajó mucho en la búsqueda del consenso, que se alcanzó en torno a la utilidad de la ZEE para avanzar hacia el desarrollo sostenible de la región.

De acuerdo con el nivel de incidencia en el proceso de ZEE se puede considerar a los actores de la siguiente manera:

- Impulsores: el Gobierno Regional de Cajamarca, con un nivel alto de poder, y la cooperación técnica alemana (GIZ).
- Aliados: SER, MCLCP Cajamarca, Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (Cipder), Municipalidad Provincial de Cajamarca, Municipalidad Provincial de San Ignacio y Universidad Nacional de Cajamarca. Con un menor grado de incidencia se puede considerar a la comunidad Los Naranjos; al Consejo Regional de Ciencia, Innovación Tecnológica e Investigación (Coreciti); a la Convención Nacional del Agro Peruano-Cajamarca (Conveagro Cajamarca); a la Organización Fronteriza Awajun; y a la Red de Municipalidades Rurales de Cajamarca (Remur Cajamarca).
- Decisores: Gobierno Regional de Cajamarca y Ministerio del Ambiente.
- Discrepantes u opositores: Grupo Norte, con alto nivel de influencia; Cámara de Comercio de Cajamarca; y Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (Senamhi), con un nivel menor de decisión.

- Indecisos: municipalidades provinciales de Cajabamba, Celendín, Chota, Contumazá, Hualgayoc, Jaén, San Miguel, San Marcos, San Pablo y Santa Cruz; Autoridad Local del Agua (ALA Cajamarca); Universidad Privada Antonio Guillermo Urrelo (Upagu); Asociación Regional de Productores Ecológicos; Consejo Regional de Juventudes Cajamarca (Coreju Cajamarca); Instituto Nacional de Innovación Agraria (Inia); y Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri).

En cuanto al nivel de compromiso en el proceso, se plantea lo siguiente:

- Se reconoce el acompañamiento y la asesoría técnica de la cooperación internacional alemana en todo el proceso. Ella ha financiado y asesorado, a través de consultorías especializadas, capacitaciones del Equipo Técnico de Zonificación Ecológica Económica, eventos y talleres, así como estudios especializados. Asimismo, ha colaborado con la facilitación de talleres.
- Al Grupo Norte se le reconoce el acompañamiento durante todo el trabajo, el financiamiento de consultorías especializadas y el aporte en los submodelos de recursos no renovables y renovables. Fue un actor crítico que ayudó en la reflexión y el análisis del proceso.
- La Universidad Nacional de Cajamarca brindó asesoría técnica especializada y fue un facilitador logístico.
- SER brindó acompañamiento y asesoría técnica, fue un facilitador logístico e hizo incidencia local.

Los productos de la zonificación ecológica económica

La elaboración de la ZEE en Cajamarca ha permitido contar con los siguientes instrumentos:

- Propuesta para la ZEE en el departamento de Cajamarca.
- Memorias descriptivas de nueve submodelos.
- Guía para el ordenamiento territorial.
- Información organizada y sistematizada.
- Mapas en formatos estandarizados.

4. Evaluación de la experiencia de zonificación ecológica económica para el ordenamiento territorial en Cajamarca

La mayoría de los actores del departamento considera que el balance de la experiencia de ZEE para el OT en Cajamarca es ampliamente positivo.

Sobre la fase de validación

La fase de validación se realizó a través de trece talleres descentralizados —uno por cada provincia del departamento—. Su objetivo fue socializar, concertar y validar la propuesta de ZEE. Este fue un aspecto positivo que permitió dar a conocer los resultados del estudio en el interior del departamento. Una debilidad de los talleres fue la ausencia de una definición clara del enfoque de la validación —si esta era técnica, política, social o todas ellas— y de la metodología para la participación: no se precisó bien quiénes debían participar y en qué condiciones hacerlo.

Esto trajo como consecuencia que algunos participantes no tuvieran un adecuado entendimiento del proceso. Así, algunos rechazaron el desarrollo de ciertas actividades económicas en el territorio, sin contar con una opinión técnica sustentada, o emitieron opiniones sobre el uso y la ocupación del territorio, a pesar de que ello correspondía a la etapa de ordenamiento territorial.

El Gobierno Regional de Cajamarca ha recogido las opiniones expresadas en los talleres para plantearlas en la siguiente etapa de elaboración del OT.

Sobre los principios orientadores del proceso

PARTICIPACIÓN SOCIAL: EL ESPACIO Y LOS ACTORES

La participación ha sido un tema recurrente, importante y reconocido por todos los entrevistados como una de las grandes fortalezas del proceso de ZEE. El espacio de participación social

más importante es la Asamblea de la Comisión Técnica Regional. Desde su instauración a la fecha, esta ha ido incorporando nuevos actores.

No obstante, existen algunas críticas. El Grupo Norte argumenta que se deben incorporar más actores privados en el proceso, pues la empresa privada solo representa el 2% del total. Otro grupo de actores cuestiona el verdadero papel que cumplen las organizaciones sociales en el proceso, ya que consideran que defienden posiciones institucionales antes que posiciones consensuadas con la población. El tema es complejo porque no existen organizaciones sólidas y fuertes en la región.

El compromiso de las organizaciones ha sido otro tema discutido. Se esperaba una participación más activa de las universidades —pública y privada—, como soporte técnico-científico y no solo una en la que se desempeñaran como prestadores de servicios. Asimismo, se quería un mayor protagonismo de los colegios profesionales, por su especialización en ciertos temas, y no solo apariciones esporádicas en el proceso. Por otro lado, se esperaba la participación de otras gerencias del gobierno regional y no solo de la Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

Otro tema crítico han sido las normas nacionales respecto de los grupos técnicos, que es muy escueta. El reglamento de la CTR de Cajamarca es un valioso aporte, a pesar de que se aprobó tardíamente, a finales de 2010, más de tres años después de la conformación del CTR. En este se establecen pautas para los espacios, las funciones y la forma de participación de cada uno de los actores.

En la actualidad, el Grupo Norte ha suspendido su participación por discrepancias con los documentos y la conducción de los talleres de la fase de validación. Hoy, no solo espera el levantamiento de observaciones para retomar su participación sino también el visto bueno del Minam, que debe asegurarle que la información consignada en los documentos sea “técnicamente precisa”. Esta posición lleva a la reflexión sobre el papel del Minam y del gobierno central en los procesos de ZEE para el ordenamiento territorial de las regiones.

Si bien el Minam ha participado, la sensación es que podría haber aportado más, sobre todo en el aspecto metodológico y en los productos. Ello habría acelerado y mejorado el proceso. Se trata, además, de un tipo de contribución diferente de aquella que solicita un “visto bueno” al proceso.

COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN

La comunicación es el punto más débil. Muchos consideran que más allá de la Asamblea de la Comisión Técnica Regional no se conoce bien el proceso y hay una terrible confusión sobre los alcances de la ZEE —se confunde con la función que cumple el ordenamiento territorial—. Ello ocurre, sobre todo, en las provincias de Celendín y San Pablo, donde los talleres de validación fueron muy tensos y terminaron con el alejamiento del Grupo Norte de la Asamblea de la CTR.

A pesar de la elaboración en 2008 de la “Estrategia de comunicación y educación de apoyo a la zonificación ecológica económica para el ordenamiento territorial de la Región Cajamarca”, los avances no han sido del todo alentadores. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que no es un proceso acabado y los resultados se podrán evaluar al concluir con el plan de OT.

Aunque la comunicación oficial se brinda desde el gobierno regional es importante destacar que hay otros canales de información a los que acceden los actores (Grupo Norte y Cámara de Comercio de Cajamarca). Estos han tenido cobertura mediática y han tratado de perjudicar el proceso hasta el punto de que el exministro del Ambiente lo ha declarado anticonstitucional y antitécnico⁴.

Esta situación ha afectado la credibilidad del proceso y ha evidenciado una fractura entre los actores. Felizmente, en la reunión extraordinaria de la Asamblea de la Comisión Técnica Regional de agosto de 2011, se ha llegado a importantes acuerdos y se ha reiniciado el diálogo.

CAPACITACIÓN

La capacitación continua ha sido vista como uno de los mayores aciertos del proceso. Se observa, sin embargo, que ha estado muy ligada a la generación de nuevos conocimientos (sobre todo vinculados a la fabricación de los submodelos) y muy poco se ha orientado a generar conocimientos, habilidades y destrezas en temas como participación social, comunicación, diálogo o prevención de conflictos.

Se reconoce al equipo técnico como uno multidisciplinario y preparado, que ha ido consolidando sus aprendizajes y conocimientos en ZEE y que ha tenido capacidad de respuesta y propuesta. Queda el interrogante sobre cuánto de lo aprendido por el equipo técnico será útil para el ordenamiento territorial.

5. Algunas lecciones del proceso

La elaboración de la ZEE es el proceso más largo que ha tenido el departamento de Cajamarca y que ha sido liderado por varias gestiones regionales. Es muy interesante porque se construyó de abajo hacia arriba. Ha llevado tiempo y ha tenido aciertos y dificultades que se han ido superando y perfeccionando.

Se requiere acertada comprensión de la zonificación ecológica económica

Aunque el proceso de ZEE no debería suscitar mayores divergencias, puesto que muestra las potencialidades y limitaciones del territorio, existieron múltiples discrepancias entre diferentes grupos y por diversos motivos. En el caso del Grupo Norte, las discrepancias siempre han estado centradas en su enfoque sobre el territorio (más económico que ambiental), así como en su cuestionamiento repetido de la información y las metodologías utilizadas por el equipo técnico. Esta crítica constante generó mucha discusión técnica, sobre todo en la fase de mo-

4 Declaraciones citadas por el exministro del Ambiente Antonio Brack en el diario *Panorama Cajamarquino* el 20 de diciembre de 2010.

delamiento, así como también mucha reflexión y valiosos aportes al proceso. La propuesta de ZEE puede mejorarse incorporando las observaciones planteadas por el Grupo Norte, porque tienen un sustento técnico válido. Sin embargo, cabe preguntarse si las observaciones modifican realmente la propuesta.

En el caso de los grupos ambientalistas, las discrepancias se han dado a partir del discurso antiminero y no de una cultura ambiental. El discurso busca prohibir toda actividad minera en el territorio sin mayor discusión técnica.

Muchas discrepancias pueden ser evitadas mejorando los canales de comunicación e información. De hecho, las actitudes de ciertos grupos reflejan el poco conocimiento del proceso de ZEE y sus alcances. En general, los conflictos surgirán en el ordenamiento territorial, en la medida en que no se cuente con un equipo capacitado y no se disponga de una metodología clara que facilite la toma de decisiones.

Comunicación e información son aspectos esenciales

Una de las mayores debilidades en ese sentido fue la comunicación e información. A pesar de haberse elaborado una estrategia comunicacional para el proceso, esta no funcionó y fue muy difícil hacerla aterrizar. Por ello, se requiere desarrollar una propuesta de comunicación e información muy activa hacia la sociedad civil y las autoridades regionales, con indicadores que permitan medir avances y que emplee diversos canales de difusión de los resultados.

Es importante también mejorar los mensajes sobre los alcances de la ZEE. Estos deben ser muy claros en que estos estudios no implican aún ninguna decisión sobre el uso y la ocupación del territorio, puesto que solo se han evaluado sus potencialidades y limitaciones. Esto es importante, ya que muchas organizaciones, sobre todo ambientalistas, han pensado que la propuesta de ZEE establece ya el uso y la ocupación del territorio. Este malentendido —que ha surgido desde los talleres de validación— es un potente generador de conflictos entre el Estado,

las empresas privadas (mineras) y las organizaciones de la sociedad civil.

Es recomendable poner énfasis en las siguientes ideas fuerza:

- La zonificación ecológica económica es un proceso liderado por el gobierno regional en su conjunto y no solo por el equipo técnico.
- La propuesta de ZEE es un instrumento de apoyo a la planificación y gestión territorial, y sirve de base para un plan de ordenamiento territorial. No es un instrumento político, ni antiminero, ni proambientalista.
- La propuesta de ZEE es un documento con sustento técnico y no político.

Capacidades: factor clave

El fortalecimiento de capacidades desde dentro como desde fuera fue lo mejor del proceso. La apertura que tuvo la CTR para incorporar continuamente nuevos actores y técnicos que aportaron a lo largo de todo el trabajo y el aprendizaje colectivo que esto conllevó ha sido un aspecto muy valorado. Asimismo, se notó un interés permanente, y eso se vio reflejado en la gran participación en cada una de las reuniones organizadas desde el gobierno regional.

Una lección que queda es la necesidad de diseñar un plan de capacidades (conocimientos, habilidades y destrezas) e implementarlo antes del inicio del proceso de ordenamiento territorial.

Asimismo, es necesario sistematizar la experiencia de ZEE para recoger las lecciones aprendidas con el fin de mejorar y retroalimentar continuamente el proceso, haciendo énfasis en los errores cometidos para evitarlos.

Finalmente, debería elaborarse también una guía con lineamientos sobre el proceso de ZEE que sirva para los futuros procesos meso y micro del departamento. Esto podría incluir un documento metodológico en el que se describa cómo se va a realizar la actualización de la propuesta de zonificación ecológica económica.

Sobre los roles respecto del ordenamiento territorial

La posición del Grupo Norte ha llevado a reflexionar sobre el papel del Ministerio del Ambiente en el proceso de zonificación ecológica y económica en las regiones. ¿Hasta dónde debe llegar la intervención del gobierno central? Algunos sectores consideran que los procesos de ZEE y OT deben estar articulados necesariamente a políticas nacionales, en la medida en que somos un Estado unitario. Sin embargo, se carece de planes nacionales que orienten los procesos regionales de OT y la legislación del proceso de descentralización de nuestro país establece claramente que los gobiernos regionales tienen competencias para desarrollar el OT de sus jurisdicciones en el marco de su autonomía.

En lo que se refiere a la estructura del gobierno regional, un tema que se debe ser trabajado es la definición de la gerencia o del órgano interno que debe hacerse cargo y liderar el proceso de ZEE y de OT. Para evitar problemas de liderazgo y de sesgos en los enfoques (ambiental o económico), la zonificación ecológica económica debería ser conducida por el Centro Regional de Planeamiento Estratégico (Ceplar), pues este es el organismo que tiene como objetivo promover la planificación estratégica regional.

Por otro lado, es importante que la CTR siga promoviendo la participación de otros sectores, especialmente de la empresa privada y de las organizaciones de la sociedad civil. Además, debe procurar la afiliación de los colegios profesionales y de otros actores económicos de Cajamarca que tengan una visión del territorio en su conjunto, así como estimular la participación de los alcaldes provinciales y autoridades regionales, en especial de la Gerencia de Desarrollo Económico. Al mismo tiempo hace falta diseñar y ejecutar un proceso de inducción a los nuevos miembros de la CTR para que conozcan cada fase del proceso de ZEE, así como sus alcances y su propuesta.

Lo más difícil

Las fases más difíciles del proceso han sido la de modelación y la de validación de la propuesta de zonificación ecológica económica. La primera fue difícil porque no se contaba con una metodología de trabajo validada, con experiencias previas o con especialistas en el tema que ayudaran a dilucidar las incógnitas que surgían. La segunda lo fue porque se presentaron interrogantes sobre el verdadero papel de la validación y porque, a partir de este momento, se originó un quiebre en las relaciones con la empresa privada. Este culminó con el alejamiento del Grupo Norte, comportamiento que desde la perspectiva de muchos se ha utilizado políticamente.



León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613 8313 telefax: 613 8315
e-mail: propuest@desco.org.pe
www.propuestaciudadana.org.pe
Facebook icon Grupo Propuesta Ciudadana