

Volume 9 (2)

Conservation and territorial management

Ordenamiento territorial y conservación

Doris Rueda Curimania

Consejo Nacional del Ambiente – CONAM,
Av. Guardia Civil N° 205 San Borja. Lima. Perú, email:
drueda@conam.gob.pe

February 2006

Download at: <http://www.lyonia.org/downloadPDF.php?pdfID=2.454.1>

Conservation and territorial management

Resumen

En el Perú mediante el Decreto Supremo N° 045-2001-PCM, se declaró de interés nacional el ordenamiento territorial ambiental en todo el país. Una de las políticas de Estado sobre la gobernabilidad está relacionada con el ordenamiento territorial, y últimamente, la Ley General del Ambiente (N° 28611) define: "que el Ordenamiento Territorial es un proceso que contribuye al desarrollo sostenible y equilibrado del país".

Asimismo, la Comisión de la Verdad y Reconciliación para adecuar el Plan de Paz y Desarrollo, con el propósito de reconciliar el Estado con la sociedad tras veinte años de violencia, recomienda la realización de planes de ordenamiento territorial en las regiones con mayor población rural.

En este contexto, el Consejo Nacional del Ambiente - CONAM, como ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y responsable de la gestión de la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE, instrumento técnico que forma parte del proceso de Ordenamiento Territorial - OT, viene desarrollando diversas actividades con el propósito de que estos instrumentos apoyen a la gestión ambiental y la conservación de los recursos naturales y la biodiversidad, de cara al desarrollo sostenible del país, y de manera concertada entre los diversos sectores y niveles de gestión pública y privada.

Es importante mencionar que el marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, en el Perú se viene implementando a nivel nacional y regional, la Estrategia Nacional de Biodiversidad (DS N° 102-2001/PCM), así como, el Programa Nacional de Agrobiodiversidad, el Programa de Biocomercio, el Mecanismo de Intercambio de información sobre Biodiversidad, y entre otros.

Introducción

La necesidad de establecer una política de ordenamiento territorial en el Perú, parte de dos aspectos básicos: por un lado, existen diversos problemas críticos relacionados con la ocupación y uso del territorio que obstaculizan el desarrollo sostenible del territorio peruano, y que es necesario superarlos, y por otro, es necesario articular las diversas políticas sectoriales con incidencia en el ordenamiento territorial, así como orientar el accionar de los Gobierno Regionales y Locales de cara a cumplir con mayor eficiencia sus funciones en esta materia.

En este sentido, en la presente memoria se expone el proceso determinado para el Ordenamiento Territorial-OT en el Perú, en la que se indica, en primera instancia las características y problemática del territorio; el marco político y legal; los instrumentos de planificación definidos para el OT y el proceso de implementación de la Estrategia Nacional sobre Diversidad Biológica.

Características del territorio peruano

El Perú se ubica en la zona Central y Occidental de América del Sur, colindante con el Océano Pacífico. Es considerado uno de los países de más alta diversidad en el mundo. Su heterogeneidad geográfica en una superficie de 1 285, 216 Km² se expresa en cuatro grandes espacios modelados por la cadena montañosa de los Andes que atraviesa su territorio: costa o Chala (estrecha franja que recorre longitudinalmente el territorio y es sumamente árida), sierra o Ande (área comprendida entre ambos flancos de la cordillera andina, semiárida y con valles interandinos muy fértiles); selva o Amazonia (en el lado oriental del territorio, de clima húmedo lluvioso y con el 80% del total de cubierta vegetal del Perú) y el mar (cuenca del Pacífico) que consta de tres grandes zonas: mar frío (+7° L.S), mar cálido (+ 5°LN) y zona de transición (6° L).

Posee 84 zonas de vida y 17 transicionales de las 104 existentes en el mundo, 8 Provincias biogeográficas (Desierto, Yunga o Selva Alta, Pacífica, Páramo, Puna, Amazónica o Selva Baja, Bosque Seco Ecuatorial, Sabana de Palmeras); hidrográficamente posee tres grandes cuencas: Pacífica (53 cuencas), Amazónica (33 cuencas) y la cuenca endorreica del Titicaca, que comprenden 12,000 lagos, lagunas y cochas, así como 3,044 glaciares. Posee 7 grandes tipos de suelo, de los cuales según su capacidad de uso mayor, el 37,9% corresponde a suelos de producción forestal y 42,3% a suelos de protección, sólo el 5,9% corresponde a suelos para cultivo. El subsector forestal tiene un potencial de 40 millones de Ha de bosques productivos, pero de reducida eficiencia, altos costos de producción y limitados volúmenes de transformación.

Desde los inicios de la ocupación del territorio peruano (hace unos 6,000 años), hasta la última fase incaica, las actividades del hombre han sido más concordantes con las características ambientales del territorio. Después de la conquista española, se introdujeron nuevos cultivos, la ganadería vacuna, nuevos sistemas productivos, así como la minería y nuevas formas de asentamientos poblacionales. Por consiguiente, estos cambios, condujeron hacia nuevas formas de ocupación y uso del territorio, generándose progresivamente problemas ambientales.

La población peruana, sumamente heterogénea, es tradicionalmente rural, con un exagerado y desordenado crecimiento de algunas ciudades costeñas por la migración, originada por el terrorismo y la extrema pobreza. La mayor parte de la población nativa de la sierra y selva se agrupa en pequeños centros poblados o comunidades. Su alta diversidad cultural se expresa a través de 70 grupos etno-lingüísticos, con amplia experiencia en manejo de agroecosistemas, en especial en la zona andina, como los "camellones o waru-warus" y los andenes, que ocupan una superficie de 177,545 Ha, del total solo el 13% de los andenes presenta buen estado de conservación y es usado en forma permanente.

La tenencia de tierras es un problema que aún persiste; a 1995 no se había completado el proceso de titulación de tierras, habiéndose priorizado por el Gobierno en 1997. En los últimos años se han producido profundos cambios sociales y económicos en el país, como consecuencia de la política de Gobierno empeñada en revertir los problemas causados por la pobreza, el terrorismo y los fenómenos naturales: elevada migración, crecimiento explosivo y desordenado de algunas zonas, uso inadecuado del suelo.

Sobre este espacio físico y antropogénico, altamente diverso, se ha producido un proceso de ocupación y de uso del territorio y de sus recursos naturales, que responde a diversos modelos o estilos de desarrollo que se han implementado históricamente en el país, como aquel que perduró en el siglo XX, condicionado por su geografía: dinámica longitudinal (costa, sierra y selva), dinámica transversal-construcción de espacios macroregionales (carreteras transversales), proceso desigual de formación de territorios económicos, conformación de espacios subnacionales o macroregiones y constitución de territorios económicos diferenciados.

Problemas Territoriales

La ocupación y el uso del territorio, así como de sus recursos naturales y biodiversidad, como expresión espacial de las diversas políticas socioeconómicas implementadas en el país, han generado múltiples problemas para el desarrollo sostenible del país, siendo los principales los siguientes:

- Deterioro de los ecosistemas
- Desarrollo desigual y falta de competitividad
- Centralismo y exclusión territorial y pobreza
- Amenaza y vulnerabilidad/naturales y antrópicos

Marco Político

El proceso de ordenamiento territorial en el Perú, se desarrolla en el marco de:

a. Convenios y protocolos internacionales asumidos por el Perú.

Declaración de Río 92 y la Agenda 21

Cumbre de Desarrollo Sostenible de Santa Cruz de la Sierra (1997);

Cumbre del Milenio 2000

Cumbre Mundial sobre desarrollo Sostenible de Johannesburgo (2002).

Convenio sobre Diversidad Biológica;

Convenio de Cambio Climático;

Declaración sobre Bosques;

Convenio sobre Desertificación;

Convención relativa a humedales; (aquí es RAMSAR????)

Convenio OIT N° 169 sobre los derechos culturales y de tierras de los pueblos indígenas y de poblaciones minoritarias.

Cumbre para el Desarrollo Sostenible: Declaración de Johannesburgo 2002

b. Constitución Política, promulgada el 29 de Diciembre de 1993.

c. Ley General del Ambiente (N° 28611), promulgada el 13 de octubre del 2005. Establece en los artículos del 17 al 21 lo siguiente:

Artículo 17: Tipos de instrumentos

inc) 17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; el ordenamiento territorial ambiental; la evaluación del impacto ambiental; entre otros

Artículo 19: De la Planificación y del Ordenamiento Territorial Ambiental

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

Artículo 21: De la asignación de usos

La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, MEDIANTE EL PROCESO DE ZONIFICACION ECOLÓGICA Y ECONÓMICA. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la Política Nacional Ambiental.

d. Acuerdos de gobernabilidad

Décimo Novena Política de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental, se establece el compromiso a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Así como también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Marco Legal

Desde 1984 hasta la fecha, se han dado diversos dispositivos legales, donde generalmente sólo se hacen referencia a este concepto sin definirlo, utilizando diversos términos para tipificar al ordenamiento territorial.

En algunos casos se utiliza el término de acondicionamiento territorial (D.S. N° 007-85-VC y Ley de Bases de la Descentralización); en otros, indistintamente ordenamiento territorial (Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales); ordenamiento ambiental y territorial (Ley de Conservación y Aprovechamiento de la Biodiversidad); ordenamiento ambiental (Ley del CONAM); y se consolida el término de ordenamiento territorial (Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y Ley General del Ambiente). Esta última Ley define el concepto de Ordenamiento Territorial.

La base legal principal para el ordenamiento territorial está constituida básicamente por las categorías sectoriales y de los otros niveles de gobiernos regionales y gobiernos locales. Estas categorías, en la mayoría de los casos, no obedecen a criterios de ordenamiento del espacio, sino tan sólo a una identificación de áreas para aprovechamiento o utilización de recursos, ubicación de bienes culturales, de bienes naturales o zonas destinadas a asentamientos humanos.

Independientemente a las competencias sectoriales y desde el punto de vista de responsabilidad en el ordenamiento territorial, existen dispositivos vigentes dependiendo de los niveles de gobierno: A nivel nacional, mediante DS N° 087-2004/PCM se constituye el Comité Técnico Consultivo Nacional sobre Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica Económica, y lo preside el CONAM. Asimismo, al crearse el CONAM, mediante Ley N° 26410, se menciona como una de las funciones, establecer los criterios y patrones generales del ordenamiento y calidad ambiental.

A nivel regional, la Ley N° 27867, establece como una de las funciones de los Gobiernos Regionales "formular, aprobar, ejecutar, evaluar, dirigir, controlar y administrar los planes y políticas en materia ambiental y de ordenamiento territorial, en concordancia con los planes de los Gobiernos Locales".

A nivel local:

Ley Orgánica de Municipalidades N° 27972, que en su Art. 73 estipula "Normar La Zonificación, Urbanismo, Acondicionamiento Territorial y Ejecutar sus Planes".

Ley N° 27783, Ley Bases de la Descentralización, que establece como una de las competencias exclusivas de los gobiernos locales "normar la zonificación, urbanismo, acondicionamiento territorial, y ejecutar sus planes correspondientes".

En términos de gestión, con incidencia territorial, cabe destacar:

Sistema Nacional de Gestión Ambiental,

El Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley 27293), que tiene la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión.

El Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley 27446), es uno de los instrumentos estructurales que contribuye al reordenamiento político, institucional y procesal de la gestión ambiental.

Instrumentos de Planificación y Gestión Territorial

Ordenar el territorio, requiere de información sobre las potencialidades y limitaciones de las diversas unidades ambientales determinadas en el espacio geográfico de nuestro interés. La identificación y evaluación de estas unidades ambientales, para diversas opciones de uso sostenible, forma parte del proceso de zonificación ecológica y económica de un territorio.

Teniendo en consideración el Tratado de Cooperación Amazónica, del cual el Perú es parte, y el marco normativo de la gestión de recursos naturales en la Ley de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales N° 26821; el Perú cuenta con el Reglamento de la ZEE (23/12/04), definida como "un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales".

Son objetivos de la Zonificación Ecológica y Económica-ZEE:

Conciliar los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales;

Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y del territorio, así como la gestión ambiental en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, y el bienestar de la población;

Proveer el sustento técnico para la formulación de los planes de desarrollo y de ordenamiento territorial, en el ámbito nacional, regional y local;

Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción;

Proveer información técnica y el marco referencial para promover y orientar la inversión pública y privada; y

Contribuir a los procesos de concertación entre los diferentes actores sociales sobre la ocupación y uso adecuado del territorio.

La ZEE es parte del proceso de formulación de los diversos instrumentos de planificación existentes en el país, entre los que podemos destacar son los siguientes:

Planes de Ordenamiento Territorial

Planes de Acondicionamiento Territorial

Planes de Desarrollo Urbano Provincial

Planes Urbano Distritales

Planes de Desarrollo

Planes de Inversión Pública y Privada,

Planes de Prevención y Gestión de Riesgos,

Sistema de Evaluación del Impacto Ambiental

Con relación a la Conservación

En marco del Convenio sobre Diversidad Biológica, convenios internacionales y el Protocolo de Bioseguridad, el Perú viene implementando una serie de acciones en el nivel local, regional y nacional.

A nivel nacional se cuenta con una serie de normas, entre las cuales podemos citar los siguientes: Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica y Reglamento (Ley N° 26839), Ley Forestal y de Fauna Silvestre y su reglamento (Ley N° 27308), Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento (Ley N° 26834)

Asimismo, uno de los instrumentos de planificación de mayor importancia es la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica, cuya visión es "al 2021 el Perú será el país que obtenga para su población, los mayores beneficios de su DB para satisfacer necesidades básicas y generar riqueza para las generaciones. Conservándola, usándola sosteniblemente y restaurando sus componentes"