CooperAcción

Instrumentos
de gobernanza territorial
para gobiernos subnacionales

Instrumentos de gobernanza territorial para gobiernos subnacionales

CooperAcción - Acción Solidaria para el Desarrollo
Jirón Río de Janeiro 373.
Jesús María, LIMA 11 - Perú
www.cooperaccion.org.pe

Autoras:
Ana Leyva
Sara Mejía

Corrección de estilo:
José Luis Carrillo

Diseño y Diagramación:
Felipe Nuñez B.

Impresión:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. 6 de Agosto 968. Jesús María
Teléfono: 652 3444 / 652 3445

xxxxx ejemplares

CooperAcción

Instrumentos
de gobernanza territorial
para gobiernos subnacionales

PRESENTACIÓN

En los últimos 15 años ha comenzado a evidenciarse problemas sociales derivados del actual modelo de gobernanza minero. El aumento exponencial del número de concesiones mineras otorgadas y de unidades en operación a partir de mediados de la década del 90, ha venido ocasionando una mayor presión sobre los recursos naturales, principalmente en lo que se refiere al uso del agua y las tierras.

Esta situación ha generado que las poblaciones aledañas a los asentamientos mineros consideren que las operaciones realizadas afectan sus modos de vida. Los actores locales o territoriales perciben que sus intereses no están adecuadamente representados en la toma de decisiones ni en la gestión propiamente dicha, porque los mecanismos de participación y de consulta ciudadana son ineficientes; o porque la decisión se centraliza en Lima, y los gobiernos locales y regionales tienen escasa intervención o capacidad real de decisión.

En materia de gobernanza territorial , esa escasa intervención de los gobiernos regionales y locales no solo está relacionada con competencias y funciones limitadas, sino también con el poco conocimiento que sus funcionarios tienen de ellas.

Esta cartilla intenta sentar algunas bases conceptuales para entender la gobernanza, el ordenamiento y la gestión territorial y el reparto de competencias y funciones, teniendo en cuenta la dispersa normatividad existente en el Perú sobre estos temas.

1. Gobernanza, ordenamiento, planificación y gestión territorial

Sobre los territorios se suelen tomar decisiones públicas diversas, sean estas planificadas o no. Estas decisiones pueden obedecer a una mirada integral y holística que toma en cuenta el conjunto de elementos existentes en el territorio, o solo considerar aspectos específicos. También estas decisiones pueden ser tomadas por los gobiernos de manera unilateral o en conjunto con los actores que usan y ocupan estos territorios. Asimismo, su implementación puede ser concebida como una intervención exclusiva del Estado o como una articulación de diversas intervenciones de un conjunto de actores.

El término gobernanza se refiere a "un estilo de gobierno sustentado más en la coordinación de intereses de diversos actores, que en el mando formal y normativo propiciado por y desde el Estado".[1] Con ello se busca "una mayor eficacia en la gestión, transparencia y legitimidad en los procesos de formulación de políticas públicas".[2]

La gobernanza territorial se puede entender entonces como "la puesta en práctica de formas de participación y gestión de las dinámicas territoriales de manera compartida y concertada mediante la intervención de una multiplicidad de actores que comparten objetivos comunes y conocen qué papel deben desarrollar en la consecución de los mismos".[3] Comprende la gestión y al gobierno del territorio. Supone un proceso participativo e incluyente que "requiere generar una sinergia entre todos los niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal) y los diferentes actores de la sociedad civil involucrados para evitar incoherencias, acciones contradictorias y yuxtaposiciones".[4] Busca que "los planes, programas y proyectos sean la expresión real de los intereses y necesidades de la comunidad, y no se limiten a representar la visión técnica de la tecno-burocracia estatal que elabora los planes territoriales".[5]

Para la gobernanza territorial se recurre al ordenamiento territorial, un proceso racional de toma de decisiones sobre los usos y ocupación del territorio. Ese proceso racional tiene como punto de partida las aspiraciones de desarrollo de una sociedad, en diálogo con la vocación de territorio, a partir de las cuales se es-

[1] Dalla-Torre, Matías Agustín (2019). Gobernanza territorial y los planes de ordenamiento territorial: el caso de la provincia de Mendoza, Argentina. Bitácora 27, p. 49. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
[2] Ibidem. - [3] Ibidem. - [4] Ibidem. - [5] Ibidem.

tablece la ubicación de los espacios para actividades económicas, asentamiento poblacional, infraestructura, equipamiento, etcétera. El ordenamiento territorial comprende el acto de planificación, así como el de gestión; entendida esta última como el conjunto de acciones que se realizan para llevar a cabo lo planificado.

La planificación y la gestión del territorio cuentan con una serie de instrumentos que están referidos a la planificación propiamente dicha, es decir, aquellos que permiten diseñar la transformación del territorio guiados por una visión de futuro; y los instrumentos de gestión que ayudan a implementar esos planes.

La unidad de planificación o de gestión territorial puede ser una porción del territorio, vista de una manera integral, o desde una mirada específica: un bosque, un área natural protegida, una zona marino costera, una ciudad, una faja marginal, el patrimonio cultural, etcétera.

Para dar una respuesta integral a los problemas del territorio tenemos los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Provinciales de Acondicionamiento Territorial. Estos planes se sustentan en la zonificación ecológica económica (ZEE) y los estudios especializados (EE),[6]que son instrumentos que sirven para la elaboración del diagnóstico, etapa inicial del proceso de planificación.

Zonificación ecológica y económica - La zonificación ecológica y económica es un proceso dinámico y flexible que sirve para identificar las diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, tomando como base la evaluación de sus potencialidades y limitaciones desde el punto de vista físico, biológico, social, económico y cultural, con el fin de que los territorios aprovechen sus ventajas comparativas.
Se trata de un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales, de gran utilidad para la toma de decisiones y la gestión del territorio por sus autoridades, la sociedad civil y todo aquel ciudadano que necesite realizar alguna actividad en el territorio. Aunque la ZEE no define ni establece usos, sí propone diferentes alternativas para gestionar el impacto que pueden generar algunas actividades en el territorio, por lo que es un instrumento que ayuda a ordenar el territorio. Pero, además, su Reglamento señala que debe orientar la formulación, aprobación e implementación de políticas nacionales, regionales y locales sobre el uso sostenible de los recursos naturales y el territorio, así como sobre la gestión ambiental.

[6]Según la "Guía metodológica para la elaboración de instrumentos técnicos sustentatorios para el ordenamiento territorial", los EE son instrumentos técnicos estratégicos que profundizan el análisis de las dinámicas, relaciones y funcionalidad que se evidencian en el territorio bajo estudio y su articulación con otros territorios. Son siete: de la dinámica económica regional, de la normativa y políticas con incidencia territorial, de la evaluación del riego de desastres y vulnerabilidad al cambio climático, de servicios ecosistémicos, de análisis de los cambios de la cobertura y usos de la tierra, de análisis de capacidad institucional y de ecosistemas y hábitat marino costero. La ZEE y los EE forman parte del diagnóstico integrado del Plan de Ordenamiento Territorial.

Planes territoriales específicos

Cuando el territorio es entendido desde un punto de vista específico o sectorial se elaboran planes específicos.

Las zonas urbanas o de expansión urbana son ordenadas mediante un Plan de Desarrollo Urbano o esquema urbano, dependiendo de su escala.

La zona rural es ordenada mediante el Plan de Desarrollo Rural, que todavía no se encuentra normado, lo que impide su implementación.

La Áreas Naturales Protegidas son ordenadas mediante un Plan Maestro.

Las zonas marino costeras son ordenadas y gestionadas mediante el Plan de Acción para el Manejo Integrado de Zonas Marino Costeras.

El territorio forestal es ordenado y gestionado mediante la zonificación forestal (ZF) y el ordenamiento forestal.

Estas porciones de territorio permiten ordenarlo en parte, así no exista un proceso de planificación más integral. El que estos instrumentos estén por lo general desconectados hace ineficiente la intervención del Estado, pues si bien alguno de estos planes puede establecer protección ambiental de algunos territorios, sin embargo queda pendiente la prevención o mitigación de riesgos o la planificación o localización de la infraestructura y el equipamiento, elementos importantes para asegurar la calidad de vida de la población y exigir condiciones básicas a las actividades económicas. Por otro lado, en cada una de estas porciones se establecen diagnósticos y acciones de gestión, que generalmente duplican las intervenciones.

La planificación territorial cuenta con un instrumento denominado "zonificación". Según el Diccionario de la Real Academia, zonificar significa "Dividir un terreno en zonas", de acuerdo con criterios homogéneos. En el caso de la zonificación urbana se establecen los siguientes usos: residencial, comercial, de equipamiento urbano, industrial, agrícola, de reserva urbana y de reglamentación especial.

La zonificación económica ecológica y los planes de ordenamiento y acondicionamiento territorial, por tener una visión de conjunto, deberían ser la base que cimenta la planificación y gestión territorial sectorial. Es decir, deberían permitir determinar usos en general que luego serán desarrollados en los planes específicos, en escalas más precisas.

Para implementar los planes mencionados, en la gestión se utilizan otros instrumentos, como:

- El saneamiento físico legal de predios urbanos y rurales.
- El saneamiento físico legal de tierras comunales.
- El catastro urbano y rural.
- Las concesiones forestales, mineras, hidrocarburíferas.
- La generación y gestión de la información.

2. Planificación territorial y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales

La ley peruana señala que la planificación territorial debe proporcionar la información y el marco referencial decisorio para el aprovechamiento de los recursos naturales, entre ellos el minero. Es decir, antes de otorgar derechos de uso a particulares, los funcionarios deben recurrir a los planes territoriales para conocer la localización de los recursos que son explotables, y las condiciones que se deben considerar con el fin de no afectar otros intereses, recursos y derechos.

La ley dice también que la asignación de usos del suelo, proceso que forma parte de la planificación territorial, debe basarse en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio, utilizando para ello la ZEE.

Asimismo, la ley señala que la municipalidad provincial identifica en el Plan de Acondicionamiento Territorial los usos del suelo de su jurisdicción catalogándolos como áreas urbanas, de expansión urbana, de protección o de seguridad por riesgos naturales, áreas agrícolas y de conservación.

Precisa además que quien gestiona un recurso natural y debe otorgar derechos para su aprovechamiento está obligado, previamente, a tomar en cuenta la planificación, el ordenamiento y la zonificación (entendida como división de un área), el inventario y la valorización del recurso, así como la sistematización de la información, la investigación científica y tecnológica, y la participación ciudadana.

Foto: CooperAcción

Pese a ello, gran parte del país carece de planes territoriales y, por lo tanto, no tiene definidos los usos del suelo. Esto genera un problema, pues se presume que allí donde no existe definición previa de usos se puede realizar todo tipo de actividad. También se presume que existen usos que, aunque no estén definidos, son compatibles entre sí y, por ende, pueden dar lugar al otorgamiento de varios derechos en una misma área.

Al respecto, debemos precisar que aun cuando no existe planificación territorial integral en muchos lugares, el Estado ha venido estableciendo unidades territoriales con enfoque sectorial, otorgándoles cierto nivel de protección. En esas unidades el Estado ha señalado prohibiciones o restricciones para la realización de actividades económicas.

Es decir, para otorgar derechos de uso sobre recursos naturales, como es el caso de las concesiones mineras, se debería observar los planes territoriales que brinden una mirada de conjunto sobre el territorio y las unidades territoriales específicas, y determinar si existen prohibiciones o restricciones de uso. Cuando, por omisión del Estado, no existe planificación territorial integral ni unidades territoriales sectoriales establecidas formalmente, las entidades gubernamentales que gestionan los recursos naturales consideran que el territorio puede ser explotado según la demanda del mercado y libre de todo condicionamiento, dando lugar al otorgamiento de derechos de uso sin restricciones.

Foto: australconstructora.com

3. La planificación territorial y la minería

Para otorgar una concesión minera no debería ser suficiente saber dónde existen indicios de la presencia de un mineral; se tendría que saber si en la zona mineralizada se puede desarrollar minería, recurriendo a los planes territoriales y a las prohibiciones y restricciones establecidas en las unidades territoriales sectoriales existentes. Como la planificación territorial se encuentra poco desarrollada en el Perú, existen muchos lugares que aparentemente pueden ser explorados y explotados y que, sin embargo, debieran estar prohibidos o restringidos para la minería y otras actividades económicas. Es el caso de muchas cabeceras de cuenca que en la práctica cumplen una importante función hídrica pero que no se encuentran declaradas como tal y, por esa razón, han sido concesionadas.

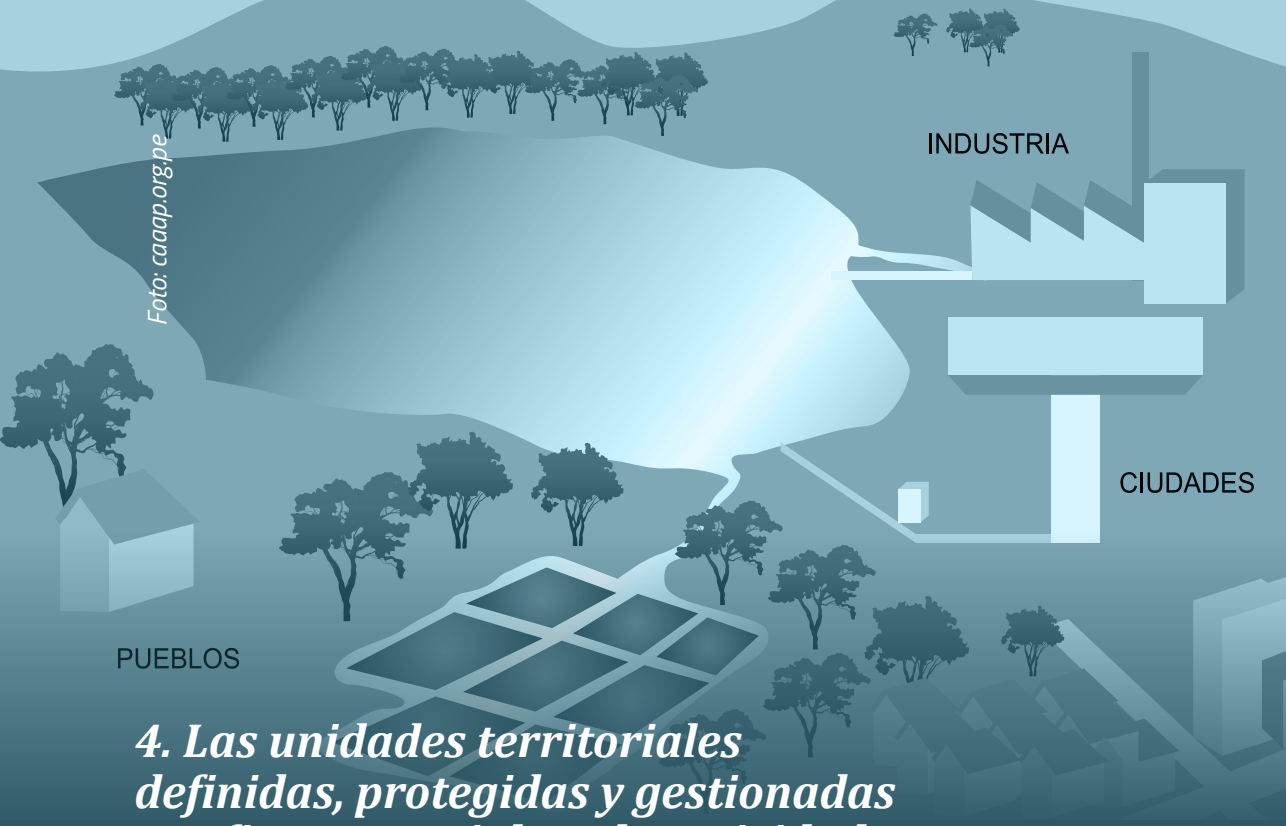


Foto: caaap.org.pe

4. Las unidades territoriales definidas, protegidas y gestionadas con fines sectoriales y la actividad minera

Existen instrumentos que permiten establecer unidades territoriales de gestión con fines sectoriales donde se puede prohibir o restringir actividades económicas. Esto opera siempre y cuando exista una declaración expresa.

Estas unidades, también llamadas zonas de exclusión o restricción, son definidas por distintas entidades gubernamentales nacionales y, en menor medida, por los gobiernos locales y regionales.

Es importante señalar que las zonas que establecen prohibiciones generalmente se refieren a casi todos los usos posibles. Las zonas restringidas supeditan la posibilidad de uso a lo que decida la autoridad que vela por ellas. Por ejemplo, en áreas naturales protegidas que admiten actividades económicas, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SERNANP) o el gobierno regional deciden, dependiendo del tipo de área, cuáles son las actividades que se pueden realizar en ellas. Esta decisión se toma al momento de la aprobación del instrumento de gestión del área (Plan Maestro).

Zonas urbanas y de expansión urbana

Los gobiernos locales tienen la función de planificar el desarrollo integral de sus circunscripciones, en concordancia con los planes y las políticas nacionales, sectoriales y regionales.

Parte de estos instrumentos de planificación que deben elaborar los gobiernos locales son los Planes de Acondicionamiento Territorial y de Desarrollo Urbano.

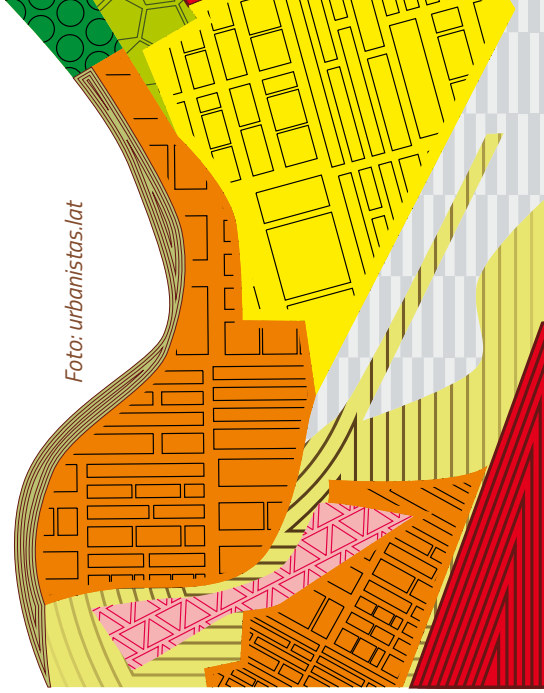
Foto: Andina.pe

Foto: Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento

Con estos instrumentos de planificación local se establecen las zonas urbanas (ZU) y las zonas de expansión urbana (ZEU), y sobre esa base se realiza la zonificación, como hemos señalado es una asignación de usos más detallada.

PLANIFICACIÓN URBANA

- Área Urbana
- Área de expansión Urbana
- Zona de protección eco.
- Recreación pública costera
- Zona de protección historica
- Servicios recreativos culturales
- Parque zonal metropolitano
- Usos especiales
- Zonas de Riesgo



Las ZU son las áreas ubicadas dentro de una jurisdicción municipal destinadas a usos urbanos. Están constituidas por áreas ocupadas a las que se han asignado usos y actividades, y que cuentan con servicios o instalaciones urbanas, así como áreas ocupadas por un proceso de urbanización incompleto.[7] En las ZU no se pueden otorgar concesiones mineras ni se admiten solicitudes de petitorios mineros, a menos que una ley especial lo autorice,[8] de donde resulta que son zonas excluidas del uso minero.

Cuando no existen planes de acondicionamiento territorial, tampoco se pueden otorgar concesiones en zonas urbanas declaradas como tales mediante ordenanza municipal provincial. Incluso, cuando un petitorio se hace sobre un área urbana que no esté definida, el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero debe oficiar a la municipalidad provincial para que emita y publique la ordenanza que califica la zona como urbana para, posteriormente, declarar inadmisible el petitorio.[9]

Las ZEU, a su vez, son las áreas urbanizables constituidas por el territorio declarado apto para la expansión urbana de la ciudad.[10] No se pueden otorgar en ellas concesiones mineras, a menos que se las autorice por una resolución del Ministerio de Energía y Minas, previo Acuerdo de Consejo de la municipalidad provincial correspondiente;[11] por lo tanto, son zonas restringidas para el uso minero.

[7] Artículo 82 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
[8] Artículo 1 de la Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana, Ley N° 27015, modificado por el artículo único de la Ley Nº 27560.
[9] Artículos 1, 2 y 3 del Reglamento de la Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana, Decreto Supremo Nº 008-2002-EM.
[10] Artículo 82 del Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano Sostenible.
[11] Artículo 1 de la Ley Especial que Regula el Otorgamiento de Concesiones Mineras en Áreas Urbanas y de Expansión Urbana, Ley N° 27015, modificado por el artículo único de la Ley Nº 27560.

Áreas naturales protegidas

Las áreas naturales protegidas (ANP) son espacios continentales o marinos declarados como tales por su gran importancia biológica, cultural, paisajística y científica y que merecen ser conservados;[12] además, contribuyen con el desarrollo sostenible del país.

Dependiendo de su administración, existen diferentes tipos de ANP: [13]

Las ANP de administración privada: son de propiedad privada de personas naturales o jurídicas que por iniciativa propia presentan la solicitud de creación al SERNANP, que la somete a aprobación del Ministerio del Ambiente. Tienen una duración definida.

Las ANP de administración regional: se las conoce como áreas de conservación regional (ACR). Son creadas a perpetuidad por decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Su creación la propone el gobierno regional al SERNANP, quien evalúa la propuesta y, con su opinión favorable, la envía al Ministerio del Ambiente para que la eleve al Consejo de Ministros. Una gran limitante para que el gobierno regional proponga una ACR es el requisito de contar con el consentimiento expreso de los propietarios o titulares de derechos reales existentes en el área propuesta. Este requisito fue establecido por SERNANP a través de normas reglamentarias, dándole prevalencia a los derechos adquiridos, lo que contradice el espíritu de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y lo establecido en la sentencia del Tribunal Constitucional en el caso de la ACR "Cordillera Escalera". [14]

Las ANP de administración nacional: se crean a perpetuidad por decreto supremo con voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Foto: andeantravel.net

[12] Artículo 1 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
[13] Consultado en http://www.sernanp.gob.pe/como_se_establecen
[14] Resolución Presidencial N°. 144-2015-SERNANP.

A excepción de las áreas de conservación privadas (ACP), las ANP son de dominio público y no pueden ser adjudicadas. Si al momento de su creación existen en ella predios de propiedad privada, se tendrá que determinar qué restricciones se impondrán sobre su uso para que no se afecte la finalidad de protección que tiene el área.[15]

Por categoría, las ANP se agrupan en dos grandes clases:[16]

Áreas de uso indirecto: son aquellas que permiten que se lleven a cabo actividades de recreación, turismo e investigación científica que no requieren mayor manipulación. En ellas NO se permite la extracción de recursos naturales, ni la modificación o transformación del ambiente. Así, pues, las ANP de uso indirecto son zonas excluidas del uso minero. Se encuentran en esta clase los parques nacionales, los santuarios nacionales y los santuarios históricos.

Áreas de uso directo: son aquellas que permiten la realización de actividades productivas, como podría ser la extracción de recursos mineros. El tipo de labor que se puede llevar a cabo está supeditado a lo que indica el Plan de Manejo del Área (Plan Maestro), de modo que solo se pueden autorizar en ellas las actividades que no atenten contra aquello que se quiere proteger. Las ANP de uso directo son, por lo tanto, zonas restringidas al uso minero. Entre estas se encuentran las reservas nacionales, las reservas paisajísticas, los refugios de vida silvestre, las reservas comunales, los bosques de protección, los cotos de caza y las áreas de conservación regional.

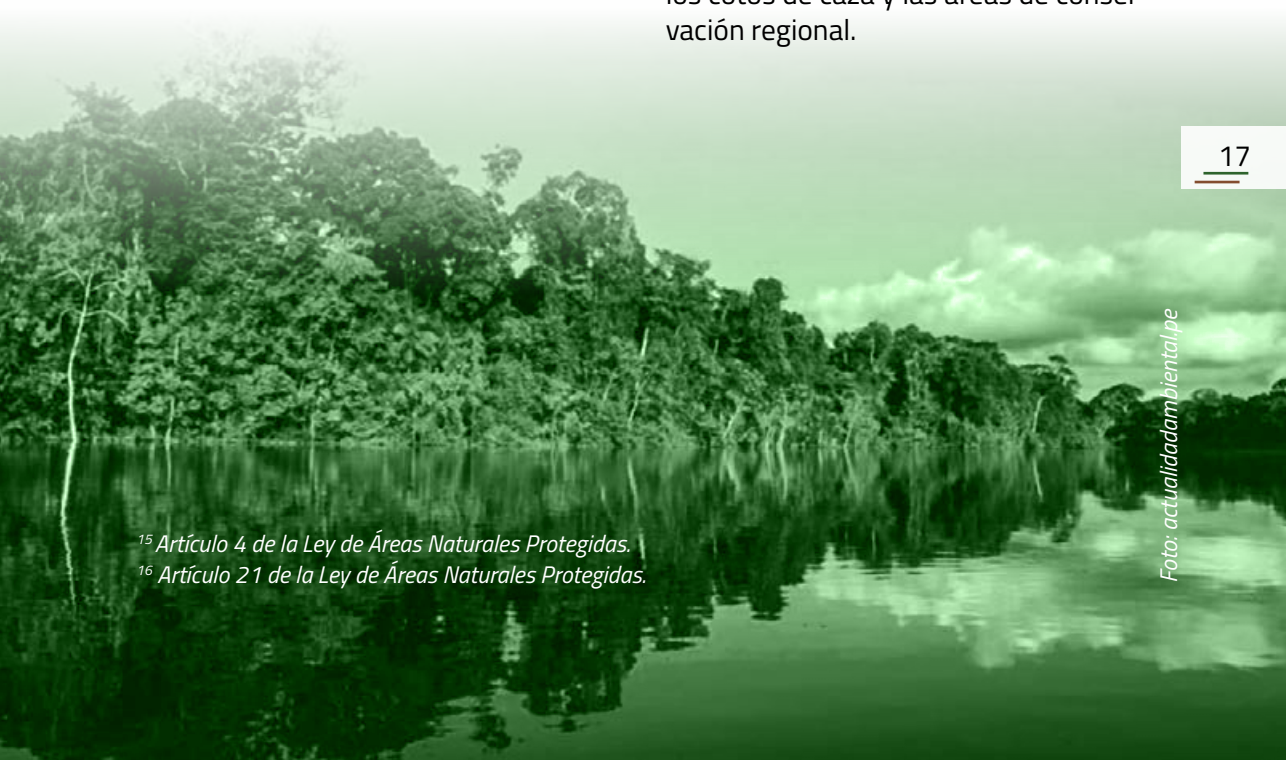


Foto: actualidadambiental.pe

[15] Artículo 4 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
[16] Artículo 21 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Zonas de amortiguamiento

Las zonas de amortiguamiento (ZA) son aquellas contiguas a las ANP; por su naturaleza y ubicación, requieren un tratamiento especial que garantice la conservación del área. Se crean teniendo en cuenta el Plan Maestro, que es el instrumento de planeación de más alto nivel con que cuenta el área. Las actividades que se realizan en estas zonas no pueden poner en riesgo a la ANP, de modo que si bien la minería no está excluida del todo, solo se puede realizar siguiendo lo indicado en el Plan Maestro Las ZA son, por lo tanto, zonas restringidas al uso minero.17

ESTRUCTURA AMORTIGUADORA

Foto: smpmanizales.blogspot.com

Zonas reservadas

Las ZR son aquellas áreas que, reuniendo las características para ser ANP, requieren de estudios adicionales para determinar su extensión, categoría, entre otros factores.[18]

Estas zonas son de carácter transitorio y pueden dejar de estar protegidas si en el proceso de estudio se determina que no califican a ninguna categoría de ANP. Las ZR se encuentran reguladas por las mismas normas que regulan las ANP, y se crean como un área de administración nacional.

Como ya lo indicamos, en tanto áreas de uso directo, las zonas reservadas pueden ser zonas restringidas para el uso minero.

[17] Artículos 20 y 25 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
[18] Artículo 13 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Foto: Ministro del Ambiente

Zonas marino costeras

Según los lineamientos establecidos para estas zonas,[19] se las define como *"el espacio geomorfológico a uno y otro lado de la orilla del mar en el que se produce la interacción entre la parte marina y la parte terrestre a través de sistemas ecológicos y de recursos complejos formados por componentes bióticos y abióticos que coexisten e interactúan con las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas pertinentes".*

El manejo integrado de zonas marino costeras es definido por los lineamientos como un proceso de planificación holístico para la toma de decisiones sobre el uso sostenible y la protección de zonas marino costeras y sus recursos. Este manejo requiere de la articulación y coordinación de los tres niveles de gobierno y de los sectores públicos y privados, así como de otros actores que interactúan en estos espacios. Los lineamientos señalan que los planes y programas que se establezcan deben articular los instrumentos de planificación, desarrollo y gestión territorial que inciden en ellas para que se armonicen los usos y actividades y se reduzcan los impactos.

[19] *Lineamientos, aprobado por Resolución Ministerial N° 189-2015-MINAM.*

Zonificación y ordenamiento forestal

La zonificación forestal (ZF) es un proceso obligatorio, técnico y participativo por el cual se delimitan las tierras forestales. Sus resultados definen las alternativas de uso del recurso forestal y de fauna silvestre. Su aplicación es de carácter obligatorio. En el proceso de ZF se debe tomar en cuenta la información de la ZEE y la generada por los instrumentos de ordenamiento territorial. El proceso de ZF debe respetar el derecho de propiedad y posesión ancestral de las comunidades campesinas y nativas.[20]

Esta zonificación forestal determina las potencialidades y limitaciones para el uso directo e indirecto de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, incluyendo el mantenimiento de su capacidad para brindar bienes y servicios ecosistémicos, definiendo las alternativas de uso de los recursos forestales y de fauna silvestre.[21]

[20] Reglamento para la gestión forestal, aprobado por DS N° 018-2015-MINAGRI.
[21] Consultado en https://www.serfor.gob.pe/wp-content/uploads/2017/07/Guia%20metodologica%20para%20la%20zonificacion%20forestal.pdf
[22] Artículo 2 de la Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, Ley N° 28296.

Consta de seis etapas:

- Preparación
- Formulación
- Aprobación
- Monitoreo
- Evaluación
- Actualización.

El gobierno regional es responsable de las etapas de preparación, formulación y actualización, ya que es la Autoridad Regional Forestal y de Fauna Silvestre (ARFFS). Por eso, es el que inicia el proceso de ZF por medio de una ordenanza regional. El Ministerio del Ambiente (MINAM) aprueba la ZF. El GORE, en coordinación con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR), tiene a su cargo la etapa de monitoreo. El SERFOR es responsable de la etapa de evaluación y, además, brinda asistencia técnica a lo largo de todo el proceso. El resultado de la zonificación forestal es el establecimiento de categorías de uso forestal: zonas productivas forestales, zonas de protección y conservación ecológica, zonas de recuperación, zonas de tratamiento especial.

La ZF es la base técnica para el ordenamiento forestal (OF), proceso por el cual se determinan las unidades de ordenamiento forestal, que pueden ser bosques locales, protectores, en tierras comunales, en propiedad privada, en reserva (los cuales están destinados a su aprovechamiento futuro). El OF es la condición necesaria para el otorgamiento de derechos de aprovechamiento forestal.

Las unidades de ordenamiento forestal pueden ser zonas excluidas del uso minero, como lo son las zonas de tratamiento especial llamadas reservas de tierras para pueblos indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial. También pueden ser consideradas zonas restringidas para la minería las zonas de protección y de conservación ecológica.

Foto: depaseoperu.com

Patrimonio Cultural de la Nación

Forma parte del Patrimonio Cultural de la Nación cualquier manifestación humana con importancia, valor y significado paleontológico, arqueológico, arquitectónico, histórico, artístico, militar, social, antropológico, tradicional, religioso, etnológico, científico, tecnológico o intelectual, y que haya sido declarada como tal.[22] Esto significa que esos bienes, materiales o inmateriales, gozan de una protección especial en el Perú.

Cuando una zona es declarada patrimonio por el Ministerio de Cultura por ser de importancia arqueológica, pasa a ser una zona excluida para varios usos, entre ellos el minero.[23]

Cuando no existe tal declaración y se presenta un petitorio minero que tiene un área ocupada por monumentos arqueológicos o históricos, el título de concesión debe indicar la obligación de respetar la integridad de esos monumentos.[24] Adicionalmente, la ley precisa que si un minero informal está ocupando una zona arqueológica, no puede acogerse al proceso de formalización minera integral.[25]

[23] Artículo 1 de la Ley General de Minería.
[24] Artículo 22 del Reglamento de Procedimientos Mineros modificado por el artículo 4 del Decreto Supremo N° 003-2016-EM.
[25] Artículo 4 del Decreto Legislativo N° 1336.

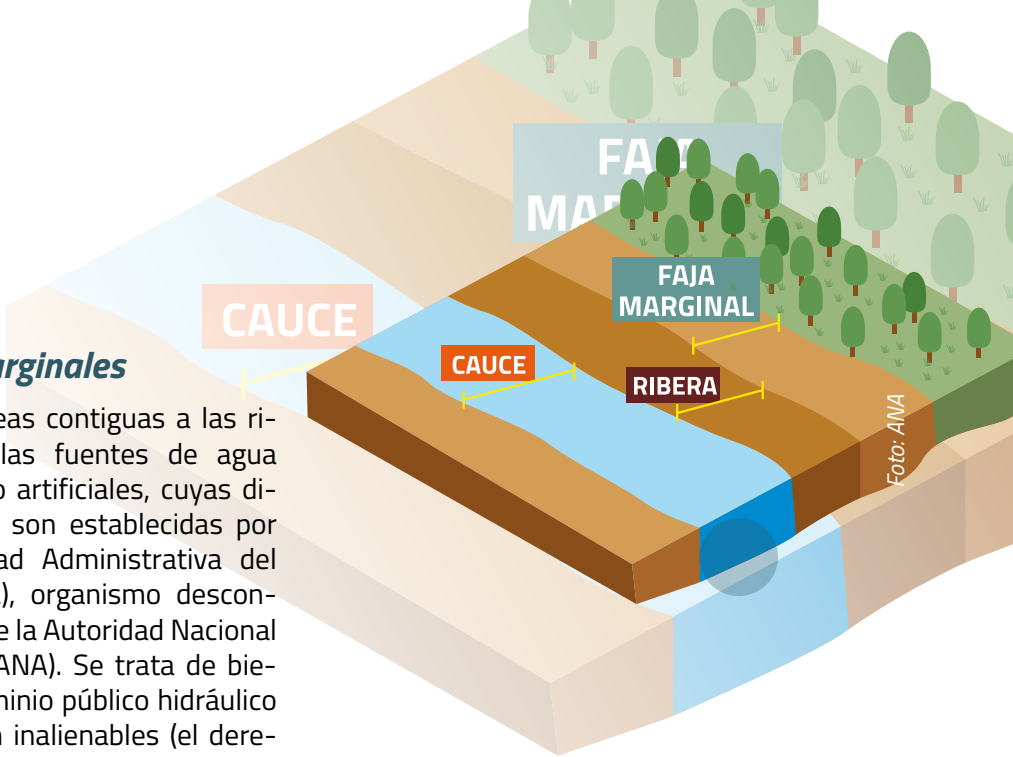


Foto: ANA

Fajas marginales

Son las áreas contiguas a las riberas de las fuentes de agua naturales o artificiales, cuyas dimensiones son establecidas por la Autoridad Administrativa del Agua (AAA), organismo desconcentrado de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Se trata de bienes de dominio público hidráulico (agua). Son inalienables (el derecho sobre ellas o su dominio no se puede vender, donar o ceder) e imprescriptibles (su posesión prolongada en el tiempo no otorga el derecho a la propiedad).[26]

Se establecen para proteger el agua y para prevenir o mitigar los factores de riesgo de desastre, por lo que cualquier actividad o instalación en ellas debe ser autorizada por la ANA. Se encuentra prohibido su uso para asentamiento humano, agrícola y otra actividad que las afecte. A partir de ello, se entiende que son zonas prohibidas para el uso minero.[27]

Foto: La República

[26] *Artículo 3 del Reglamento para la delimitación y mantenimiento de fajas marginales, aprobado por Resolución Jefatural N° 153-2016-ANA.*

[27] *Artículo 115.1 del Reglamento de la Ley de Recursos Hídricos, aprobado por DS 001-2010-AG.*

Cabeceras de cuenca

No existe en la normatividad peruana una definición expresa para el término cabecera de cuenca, pero podemos decir que hace referencia a la parte más alta de una cuenca, la cual "recibe agua por neblina, lluvia, nieve, granizo y que además tiene el potencial de retenerla y acumularla en forma de glaciares, nieve, cuerpos de agua y agua subterránea".[28]

Aquellas cabeceras de cuenca donde se originan los cursos de agua de una red hidrográfica son consideradas por la ley como zonas ambientalmente vulnerables que pueden declararse intangibles, de modo que no se puede otorgar ningún derecho de uso.[29]

Esto significa que cuando una cabecera de cuenca es declarada intangible por la ANA, debe ser considerada zona excluida del uso minero. No existen todavía métodos ni procedimientos aprobados para establecerlas.

Foto: Evelyn Cuba, CooperAcción
Provincia de Paruro, Distrito de Accha, Cusco

[28] *Consultado en http://www.actualidadambiental.pe/?p=46650.*
[29] *Artículo 75 de la Ley de Recursos Hídricos.*

Foto: El Comercio

Zonas de muy alto riesgo no mitigable

Las zonas de muy alto riesgo no mitigable son aquellas donde existe la probabilidad de que la población o sus medios de vida sufran daños o pérdidas a consecuencia del impacto de un peligro, y en las que la implementación de medidas de mitigación resulta de mayor costo y complejidad que llevar a cabo la reubicación de las viviendas y equipamiento urbano respectivo.[30] Son declaradas por la municipalidad provincial o distrital. La normatividad de reasentamiento poblacional para zonas de muy alto riesgo no mitigable vincula esta declaración con el acondicionamiento territorial y el desarrollo urbano. Pero si no existe, igual se puede declarar.

En las regiones que sufrieron los impactos de El Niño costero, los gobiernos regionales tuvieron la posibilidad de declarar, dentro de los tres meses siguientes de la publicación del Plan Integral de Reconstrucción con Cambios, zonas de riesgo no mitigable (muy alto y alto riesgo), luego de lo cual la competencia pasó al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.

Estas zonas son intangibles e inhabitables y no pueden ser usadas para ningún fin que ponga en riesgo la vida o la integridad de las personas, de lo que se colige que son zonas excluidas para un conjunto de usos, incluido el uso minero.[31]

Son consideradas parte de las zonas de riesgo no mitigable las fajas marginales, quebradas y borde costero establecidos así por la autoridad competente y que han sido incluidos en el Plan Integral de Reconstrucción con Cambios.

[30] *Artículo 4 de la Ley de Reasentamiento Poblacional para Zonas de Muy Alto Riesgo no Mitigable.*

[31] *Quinta disposición complementaria final de la Ley N° 30556 y octava disposición complementaria final del Decreto Legislativo N° 1364*

Sitios Ramsar

Son humedales (zonas húmedas como extensiones de marismas, pantanos o turberas o superficies cubiertas de agua, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros) de importancia internacional por ser reserva de agua, por su diversidad biológica y por su valor como ecosistema. Los sitios Ramsar se crean en cumplimiento de la Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas. El convenio establece que los Estados contratantes deben identificar y delimitar los humedales idóneos para ser incluidos en la lista de humedales de importancia internacional. Las partes contratantes del convenio deben elaborar y aplicar la planificación para favorecer su conservación y, en la medida de lo posible, su uso racional.

Foto: perutravel

Foto: Gestión

5. Instrumentos de gestión territorial

Para la gestión del territorio, además de los instrumentos de planificación existen otros mecanismos:

Saneamiento físico legal de predios rurales y urbanos

El saneamiento físico legal de predios rurales y urbanos es un conjunto de acciones para que un bien inmueble sea apto de ser inscrito en los Registros Públicos. El predio urbano debe tener planos que indiquen su localización y su perímetro, visados por la municipalidad distrital (plano catastral); se debe contar también con el título de propiedad otorgado y elevado a escritura pública, declaratoria de fábrica y la licencia de construcción.

Si no se cuenta con el título de propiedad inmueble, se realiza el trámite ante el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI) solo si el inmueble se encuentra en un asentamiento humano cuyo reconocimiento se realizó hasta el 31 de diciembre de 2004. Si no lo es, o el asentamiento ha sido reconocido después de la fecha indicada, es la municipalidad la que debe otorgar el título de propiedad.

En los predios rurales, el saneamiento físico legal de la propiedad agraria es función de los gobiernos regionales. En la mayoría de ellos, la transferencia de esta función se realizó el año 2014. Sin embargo, desde fines de junio de 2018, de manera temporal y excepcional por cuatro años, COFOPRI ha asumido las competencias para la formalización y titulación de predios rústicos y tierras eriazas habilitadas en las jurisdicciones que determine. Esta entidad iniciará de oficio y de manera progresiva el proceso de formalización y otorgamiento de propiedad.

Los poseedores de tierras eriazas de propiedad del Estado que hayan habilitado y destinado íntegramente dichas tierras a alguna actividad agropecuaria con anterioridad al 31 de diciembre de 2004 y tienen una posesión directa, continua, pacífica y pública pueden solicitar a COFOPRI la regularización de su situación jurídica mediante el procedimiento de adjudicación directa. Quedan excluidos de esta posibilidad los predios que se encuentren comprendidos en procesos de inversión privada y los declarados de interés nacional. Para facilitar los procesos, la ley otorga a COFOPRI la titularidad de los predios inscritos a favor de cualquier entidad estatal. Además, en coordinación con la Superintendencia Nacional de los Registros Públicos (SUNARP), debe establecer los procedimientos necesarios para la primera inscripción de dominio de predios rurales a favor del Estado y su transferencia a favor de terceros.

Se debe señalar también que el Ministerio de Agricultura y Riego (MINAGRI) también viene realizando acciones de titulación de predios rurales a través de la Dirección General de Saneamiento de la Propiedad Agraria y Catastro Rural (DIGESPARC) y de la Unidad Ejecutora de Gestión de Proyectos Sectoriales, con su Proyecto Catastro, Titulación y Registro de Tierras Rurales en el Perú (PTRT3).

No se pueden dar en propiedad las tierras de las comunidades campesinas.

Saneamiento físico legal de tierras de comunidades campesinas y nativas

Según el Código Civil, las comunidades campesinas y nativas son organizaciones tradicionales y estables de interés público, constituidas por personas naturales y cuyos fines se orientan al mejor aprovechamiento de su patrimonio, para beneficio general y equitativo de los comuneros, promoviendo su desarrollo integral.[32]

El Convenio 169 de la OIT señala que los Estados deben reconocer a los pueblos indígenas el derecho de propiedad y posesión de las tierras que tradicionalmente ocupan

Foto: Agua, agricultura y vida

Los gobiernos regionales son los encargados de su reconocimiento a través de una resolución que debe inscribirse posteriormente en los Registro Públicos.

Foto: MINEM

[32] *Artículo 134 del Código Civil, Decreto Legislativo Nº 295.*

La concesión

La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales establece como modalidades de otorgamiento de derechos sobre recursos naturales las licencias, autorizaciones, permisos, contratos de acceso, contratos de explotación y otras modalidades que estuvieran contenidas en leyes especiales.

La concesión otorga al concesionario el derecho para el aprovechamiento sostenible del recurso natural concedido, en las condiciones y con las limitaciones que establezca el título respectivo. La concesión otorga a su titular el derecho de uso y disfrute del recurso natural concedido y, en consecuencia, la propiedad de los frutos y productos por extraerse. Las concesiones pueden ser otorgadas a plazo fijo o indefinido. Son irrevocables en tanto el titular cumpla las obligaciones que establece la Ley o la legislación especial para mantener su vigencia. Las concesiones son bienes incorporales registrables. Pueden ser objeto de disposición, hipoteca, cesión y reivindicación, conforme a las leyes especiales. El tercero adquirente de una concesión deberá sujetarse a las condiciones en que fue originariamente otorgada.

Foto: SERNANP

Catastro

El catastro es un inventario que tiene una jurisdicción territorial, sea urbana o rural, de elementos físicos naturales o artificiales, con el objetivo de lograr su correcta identificación física (superficie, linderos, año de construcción y otros), jurídica (datos de la propiedad), fiscal y económica (los valores del suelo, valores de la construcción y usos).

Hay diferentes tipos de catastro, entre los que se encuentra el catastro urbano como instrumento de gestión municipal, el catastro rural orientado al registro de terrenos dedicas a cultivos, el catastro minero compuesto por los registros de denuncios para la extracción minera, y el catastro de instituciones y empresas encargadas de servicios urbanos (telefonía, agua y desagüe, electricidad, telecomunicaciones, etcétera).[33]

Las entidades que administran el catastro son el Consejo Nacional de Catastro (CNC), la Secretaria Técnica (ST) y las Comisiones Consultivas; y entre los organismos descentralizados se encuentran los gobiernos regionales la Superintendencia Nacional de Registros Públicos (SUNARP), el Instituto Geográfico Nacional, el Instituto Nacional de Concesiones y Catastro Minero, el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), el Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT) y las municipalidades distritales.

[33] *Consultado en: http://ww3.vivienda.gob.pe/DGPRVU/docs/2.PUBLICACIONES/POLITICAS%20Y%20NORMAS/RM%20155-2006-VIVIENDA%20NORMAS%20TECNICAS%20Y%20GESTI%C3%93N%20REGULADORAS%20DEL%20CATASTRO%20URBANO%20MUNCIPAL.pdf*

Los catastros urbanos son el principal suministro de información sobre las unidades de información territorial urbana, que, además de ser valiosa por sí misma, sirve de base a la construcción de los diversos Planes de Desarrollo Territorial.[34] Las municipalidades son los entes catastrales por excelencia.

Foto: geotaf.com.pe

Foto: serpar.gob.pe

El catastro rural permite, entre otras cosas, el saneamiento y titulación de predios rurales, comunidades campesinas y comunidades nativas. La entidad encargada de esta labor era COFOPRI, pero el Decreto Supremo N° 018-2014-VIVIENDA determinó transferir la competencia al Ministerio de Agricultura. En el año 2018 se ha otorgado nuevamente a COFOPRI la tarea de realizar las acciones pertinentes para la generación, modernización, consolidación, conservación y actualización del catastro rural.

[34] *Normas Técnicas y de Gestión Reguladoras del Catastro Urbano Municipal. Resolución Ministerial N° 155-2006-VIVIENDA.*

Generación de información y sistemas de gestión de información

La generación de información es un instrumento básico para la planificación y gestión territorial. El Estado invierte muy pocos recursos para esta labor tan importante. Actualmente existen vacíos e información desactualizada que debilita la toma de decisiones públicas.

La información con la que se cuenta se encuentra reunida y organizada en sistemas de información. Uno de ellos es el Sistema Nacional Georreferenciado Sayhuite, una plataforma gratuita que integra la información geográfica y estadística de las diversas bases de datos de las entidades públicas.

Además de ello, existen sistemas específicos nacionales como el Sistema de Información para la Gestión del Riesgo de Desastres (SIGRID). Hay también sistemas de información de datos de gobiernos regionales, entre ellos los de Cajamarca y Ucayali.

Es importante señalar que una herramienta para la creación de estos sistemas es el llamado Sistema de Información Geográfica (SIG), que integra, almacena, edita, analiza, comparte y muestra la información geográficamente referenciada.

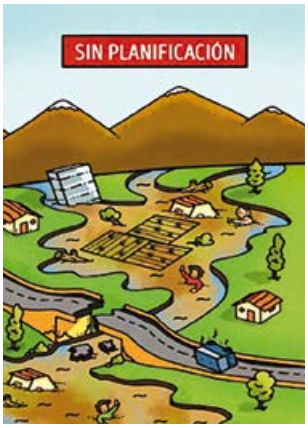


Foto: tarapotoshamirotours.com

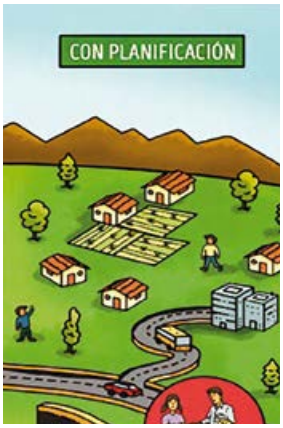


Foto: tarapotoshamirotours.com

Foto: tarapotoshamirotours

Jirón Río de Janeiro 373.
Jesús María, LIMA 11 - Perú
(511) 461 2223 / 461 3864
www.cooperaccion.org.pe

Con el apoyo de:

Natural Resource Governance Institute