

Perú: escalando experiencias de procesos de ordenamiento y gestión territorial comunal en la cordillera de los andes

Walter Chamocho (*)

En la cordillera de los andes, como en otras regiones del mundo, se refiere que las primeras sociedades y culturas ensayaron formas empíricas de ordenamiento territorial. Desde entonces el OT evoluciona en base al conocimiento científico y hoy se considera un proceso indispensable a nivel global en el diseño de políticas, normas y estrategias para el desarrollo sostenible a diferentes escalas. En Perú los instrumentos técnicos oficiales de OT son de reciente data y se caracterizan por su diseño vertical (top-down way), tecnocrático y de procedimientos burocráticos centralizados que son poco funcionales para contextos geográficos, socioeconómicos complejos y dinámicos a escala, marginando -en la práctica- a comunidades y pueblos originarios. Siendo por ende importante fortalecer experiencias alternativas endógenas de ordenamiento y gestión territorial comunal, mediante instrumentos y métodos flexibles, participativos (bottom-up), que confluyan y se articulen con procesos oficiales más amplios de planificación territorial local-regional-nacional.

La tendencia mundial actual indica que los procesos de OT requieren enfoques sistémicos e integrados de la compleja dialéctica que subyace al territorio; en especial, sobre sus potencialidades-criticidades, actores, actividades, efectos-impactos, entre otras variables, pero, además, siendo muy importante que los procesos de planificación y gestión tengan una mirada holística del territorio como un espacio vivo e interactivo.

Políticas públicas y normativa sobre OT versus procesos de planificación y gestión territorial comunal

Si bien el Acuerdo Nacional tiene como Política de Estado 34 el Ordenamiento y Gestión Territorial (aprobada el 13/09/2013), los avances en materia son ralentizados (incluso contradictorios) en cuanto a integrar las competencias descentralizadas de los diferentes niveles y sectores de gobierno. A la fecha no existe en Perú una ley marco sobre OT, la normativa es dispersa y los instrumentos oficiales de planificación territorial son costosos y no vinculantes para los diferentes niveles de gobierno. De hecho, desde 2012 los instrumentos oficiales de OT fueron complejizados por el Ministerio del Ambiente (MINAM), agregando a la Zonificación Ecológica Económica (ZEE) el Diagnóstico Integral Territorial (DIT) y los Estudios Especiales (EE) antes del Plan de OT (POT), elevando aún más sus costos y ampliando los plazos; y lo más preocupante, generando incertidumbre sobre los procesos de ZEE y OT que antes se venían gestando en algunas regiones. El 2017 modificaron el Reglamento de Organización y Funciones-ROF del MINAM (DS 002), pasando sus competencias sobre OT – del 2008 con la DGOT- a la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), al Viceministerio de Gobernanza Territorial (VGT). Es así como hoy el MINAM sólo tiene rectoría sobre el “OT ambiental”, desconociendo cuáles son sus diferencias con el OT a cargo del VGT de la PCM en Lima (desde donde existe el riesgo de invisibilizar, ignorar, sesgar o incluso conflictuar con la mirada regional-local).

Según lineamientos de política económica, prevalece el modelo exportador primario de materias primas, sin haber real interés y voluntad de los últimos gobiernos -y del actual- de asumir una postura a favor de declarar prioridad nacional planificar, ordenar y gestionar el territorio según criterios de valoración económica, social y ambiental.¹ Gravita el centralismo del gobierno nacional a costo de la incertidumbre de los otros niveles de gobierno (regional, provincial, distrital), porque los procesos de OT no son vinculantes (“no asignan usos ni exclusiones de uso del territorio”, art. 22 Ley N°30230 del 2014) y mucho menos se promueven o reconocen procesos de OT comunales. Lo que explica la alta tasa de conflictividad socioambiental en varias regiones y territorios de comunidades campesinas, nativas: prima el desorden e inseguridad jurídica territorial por la presencia y traslape de numerosos proyectos y actividades extractivas formales, informales e ilegales.

Frente al limitado alcance social de los instrumentos formales de OT, el programa Interactuando con Territorios Vivos (ITV)² viene impulsando nuevos enfoques y métodos participativos de aproximación y análisis de la realidad rural, en especial sobre las dinámicas sociales y territoriales de comunidades con

(*) *Asesor de Eclósio (antes ADG), Programa Región Andina.*

¹ Existe proyecto de Ley N°2758, “*ley orgánica de OT y gestión del territorio*” y propuestas similares presentadas al CDR el 2018 y antes sin debatirse. También sigue en suspenso la derogación de la Ley N°30230 (2014), que dice “*Ni la ZEE ni el OT asignan usos ni exclusiones de uso*”.

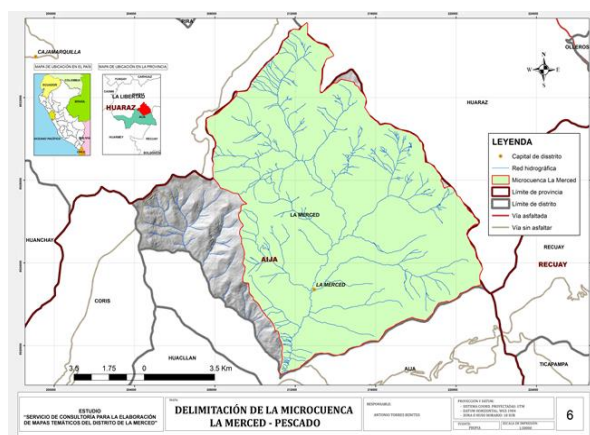
² El programa ITV (2017-2021), propone fortalecer a las familias campesinas en el ejercicio de sus derechos a tener una relación recíproca con el territorio y promover una interacción sostenible entre seres humanos, ambiente y recursos naturales en Perú y Bolivia. Cofinanciado por la Cooperación Belga al Desarrollo-DGD y Eclósio (antes ADG).

menores recursos económicos que viven principalmente de la agricultura familiar tradicional y la ganadería extensiva en ecosistemas altoandinos de Perú y Bolivia. Desde 2017 al 2021 nueve ONG copartes del programa ITV³ acompañan acciones de desarrollo con familias campesinas y comunidades asentadas en territorios accidentados y dispersos, con diversas formas de vida y culturas que mantienen vínculos históricos y relaciones dinámicas, de tensión constante -conflictivas en muchos casos- por su acceso a servicios básicos, a recursos naturales y a la defensa-exigencia de sus derechos al estado; siendo por ende contextos dispares de desarrollo que pueden transformarse a partir de procesos endógenos de ordenamiento y gestión territorial comunal, con una visión compartida e interacción dinámica positiva de los actores y las actividades económicas, armonizándolas con el uso sostenible de los recursos naturales y el cuidado del ambiente.

Contexto y avances de dos experiencias pilotos de desarrollo territorial en proceso en la región Ancash

Los procesos locales de desarrollo deben analizarse según el cúmulo importante y variado de experiencias precedentes en ordenamiento y gestión territorial comunal que se conocen en diferentes zonas rurales andinas: muchas son empíricas, varias son alentadoras -avanzadas en proceso- y otras también han sido fallidas, pero, en cualquier caso, reconocemos su valor porque son iniciativas que pretenden cuestionar el statu quo; es decir, que, a diferencia de las políticas, instrumentos y mecanismos oficiales de OT, nacen de lo local, de abajo hacia arriba (bottom-up), de lo micro a lo macro, reenfocando su mirada y prospectiva de desarrollo territorial intentando construir una relación proactiva –corresponsable- de retroalimentación positiva con el estado y otros actores. Generar aprendizajes para nuevos procesos endógenos de gestión territorial comunal, que sean reconocidos y valorados por los entes públicos competentes y a través de mecanismos institucionales, pero sobre todo que tengan continuidad y cuenten con los recursos necesarios.

En el marco de ITV destacamos dos experiencias pilotos de OT -no oficiales- que desde el 2017 dos copartes vienen gestando con comunidades locales en la región Ancash: DIACONIA⁴ que facilita un proceso de ordenamiento y gestión territorial comunal en la microcuenca río pescado y en el caserío de Ullucurán en el distrito La Merced-provincia Aija.⁵ En la microcuenca pescado se ubican 3 centros poblados, 5 caseríos, 1 centro poblado menor y la capital distrital con una población de 2,126 habitantes. (Ver foto y mapa).



Asimismo, el caserío de Ullucurán se ubica en la microcuenca vecina del río Llactún y comprende 4 sectores con 180 habitantes. Ambos ríos tributan sus aguas -desde la naciente- al río Huarmey. En total la población a nivel de la microcuenca del río pescado y la del caserío de Ullucurán suma cerca de 2,306 habitantes. Se trata de pobladores de zonas rurales dispersas y accidentadas en diferentes pisos ecológicos.



³ En Perú son 5 ONG (CAP, CEPES, DIACONIA, JDDP, GGE) y en Bolivia son 4 ONG (APROSAR, AOPEB, TIERRA, REMTE) copartes de ITV.

⁴ Asociación evangélica luterana de ayuda para el desarrollo comunal (DIACONIA).

⁵ Ver "Plan de gestión territorial comunal de la microcuenca río pescado y Ullucurán, La Merced-Aija, Ancash". Documento elaborado por DIACONIA, marzo 2019 (https://www.eclosio.org/wp-content/uploads/2019/07/pgt_mc_pescado_ullucuran.pdf)

La otra experiencia piloto lo facilita la JDDP⁶ en la microcuenca del río Pamparomás, en el distrito Pamparomás-provincia Huaylas, ubicada en la naciente de la cuenca del río Nepeña (ver foto y mapa). Comprende 6 sectores o caseríos de la comunidad campesina, con una población total de 2,191 habitantes.⁷



Las dos microcuencas se ubican en la estribación de la cordillera negra (llamada así por la ausencia de nieve), entre las cotas 2,300 a 4,900 msnm, en la vertiente occidental de la cordillera de los andes, donde la escasez de agua es un factor crítico para el desarrollo de la agricultura familiar y ganadería extensiva; además de que la zona presenta hoy una mayor afectación por la variabilidad climática extrema y otros factores de riesgo.

Ambas experiencias pilotos de ordenamiento y gestión territorial comunal sientan un precedente muy importante, sumándose a otras experiencias similares facilitadas anteriormente en Ancash y otras regiones del país.⁸ Son metodologías participativas que han sido validadas con comunidades y poblados rurales, mediante técnicas asequibles para hacer prospectiva territorial y analizar escenarios (actual, tendencial y deseado) de desarrollo endógeno, diagnosticar, visionar, planificar las propuestas y priorizar sus proyectos, facilitando nuevas posibilidades para la gestión del desarrollo local y la descentralización.



No obstante, son experiencias en proceso, por lo que, culminada la etapa de formulación de sus planes de gestión territorial, requieren seguimiento por parte de las comunidades, dirigentes y sus autoridades a fin de gestionar recursos y financiamiento. Reactivar los comités técnicos locales presididos por los alcaldes distritales e incidir para que se fortalezcan estas iniciativas a través de directivas u ordenanzas que reconozcan sus planes, sus propuestas y proyectos priorizados, y que se articulen con mecanismos o instrumentos de planificación y financiamiento público y privado. Se trata pues de escalar con estas experiencias de planificación local participativa en el marco de procesos mayores de desarrollo territorial.

⁶ Junta de desarrollo distrital de Pamparomás (JDDP).

⁷ Ver "Plan de gestión territorial comunal de la microcuenca Pamparomás, distrito Pamparomás, Ancash". Documento elaborado por la JDDP, marzo 2019 (<https://www.eclosio.org/wp-content/uploads/2019/07/microcuenca-pamparomas.pdf>)

⁸ Proyecto "Ordenamiento participativo del territorio en los andes peruanos -ACPic I y II" 2011-2013 y 2014-2016 en 3 caseríos de Ancash, 5 de Huánuco y 2 del Cusco, además de otras experiencias similares promovidas por otros proyectos -del 2005 al 2015-, en Cusco, Apurímac, Piura, Huaral y Ancash con participación de la población y sus autoridades locales. En "Guía metodológica para la promoción de procesos de Ordenamiento Territorial Comunal", proyecto ACPic II, Consorcio de ONGD (ADG-DIACONIA-BD-CBC-CooperAcción-IDP), Lima, 2017. <https://www.eclosio.org/wp-content/uploads/2019/04/Gu%C3%ADa-metodol%C3%B3gica-modificada-3.pdf>