

8. PROMOVRIENDO LA GOBERNANZA EN EL ACCESO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES*

Manuel Pulgar-Vidal**1

- * Los términos de referencia planteados para el desarrollo del presente documento, se enfocaron originalmente en el tratamiento del tema de industrias extractivas. Sin embargo, al estar dicha problemática inserta en un tratamiento mayor, la temática ha sido ampliada a la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, aunque con énfasis en las industrias extractivas.
- ** El autor viene ejecutando, conjuntamente con otros profesionales de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, el proyecto “Construyendo un nuevo paradigma: Derechos y obligaciones sobre el acceso y uso de recursos naturales en el Perú. Una visión desde la sociedad civil”, con el apoyo de la Cooperación Belga para el Desarrollo, cuyo elementos de debate y contenido de documentos producidos sirven, en muchos casos, de sustento a este documento.
- 1/ El presente documento ha sido elaborado por el autor, de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, bajo contrato con el Instituto del Perú, de la Universidad de San Martín de Porres, y con la colaboración del economista Miguel Santillana.

- © Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Prolongación Arenales 437, San Isidro. Lima. Perú
Teléfono: +51 1 422 – 2720 / 441 – 9171
www.spda.org.pe
- © Universidad de San Martín de Porres – Instituto del Perú
Avenida Javier Prado Oeste 580, San Isidro. Lima. Perú
Teléfonos: +51 1 421 – 4503 / 221 – 8722
www.institutodelperu.org.pe
- © Consorcio de Investigación Económica y Social
Antero Aspíllaga 584, San Isidro. Lima. Perú
Teléfono: +51 1 421 – 2278
www.cies.org.pe

Responsable: Micaela Pesantes Villa

Edición: Lima, marzo del 2011
Corrección de estilo: Jorge Cornejo Calle
Diagramación: Carmen Inga Colonia
Arte de carátula: Daniela Cabrerizo Rey de Castro
Impreso por Ediciones Nova Print SAC
Av. Ignacio Merino 1546, Lince

Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú No. 2011-04544
ISBN 978-612-4099-07-6

El Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES) está conformado por 48 instituciones de investigación o docencia y cuenta con el auspicio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) y otras fuentes de cooperación.

El proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral” es una iniciativa del CIES y cuenta con el apoyo de las siguientes instituciones: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

El CIES, la SPDA y la Universidad de San Martín de Porres – Instituto del Perú no comparten necesariamente las opiniones vertidas en la presente publicación, que son responsabilidad exclusiva del autor.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	7
ABSTRACT	9
RESUMEN EJECUTIVO	11
1. Diagnóstico de la situación	15
2. Opciones de política para el aprovechamiento de los recursos naturales: en busca de la gobernanza	20
3. Costos y beneficios derivados de la opción de política	21
3.1 El dominio del Estado sobre los recursos naturales	21
3.2 Propiedad privada y titulación	23
3.3 Suelo y subsuelo	25
3.4 Tierra y territorio	26
3.5 Superposición de derechos y títulos habilitantes	27
3.6 Renta y distribución de beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales	30
3.7 Descentralización y marco institucional	32
3.8 Asistencia técnica para la promoción de las inversiones	33
3.9 Amazonía	34
3.10 Instrumentos de gestión ambiental	34
3.11 Los recursos naturales frente a los nuevos retos	35
4. Objetivos específicos y resultados esperados de la opción de política	36

5. Obstáculos para la implementación de la política	38
6. Hoja de ruta	41
RECOMENDACIONES DE POLÍTICA	45

PRESENTACIÓN

El presente documento, elaborado por Manuel Pulgar-Vidal, es uno de los quince producidos en el marco del Proyecto “Elecciones Perú 2011: centrando el debate electoral”, iniciativa del Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES), en alianza con otras instituciones. El fin del mencionado proyecto es fortalecer la gobernabilidad democrática, consolidando el rol de los partidos políticos como actores fundamentales en el contexto de un sistema representativo democrático; reconocidos como espacios de expresión, representación y procesamiento de las demandas de los ciudadanos, proponiendo programas de gobierno. El objetivo general es concentrar el debate electoral en temas programáticos y elevar su nivel, con el fin de que cada partido pueda expresar sus tesis, análisis y propuestas.

Los quince **temas clave** que han sido promovidos en el marco de este proyecto son:

Gestión pública	Desarrollo regional	Cambio climático
Corrupción y gobernabilidad	Desarrollo rural	Políticas sociales y pobreza
Seguridad y narcotráfico	Recursos naturales	Educación
Política tributaria	Gestión de conflictos sociales	Ciencia, tecnología e innovación
Política impositiva a los minerales y el petróleo	Interculturalidad	Género

Cada texto examina las distintas opciones de política disponibles de acuerdo a la temática tocada. Dentro de las distintas alternativas, se exploran los costos y beneficios, los obstáculos para su implementación y la estrategia para superar estas barreras. Finalmente, se especifica una hoja de ruta a cien días, a un año y a cinco años. Asimismo, el proyecto enfatiza la incidencia de estos documentos en las políticas públicas desarrollando una secuencia de tres tipos de actividades: reuniones con los equipos de plan de gobierno de los partidos políticos; seminarios en los departamentos de Arequipa, Ayacucho, Cusco, La Libertad, Lambayeque, Lima, Loreto y Piura; y, finalmente, una campaña de difusión masiva en los medios de comunicación.

Más allá del debate electoral, se busca promover consenso sobre políticas de Estado en nuestro país y aportar al diseño de programas en el próximo gobierno. Creemos que la presente publicación nos permitirá avanzar colectivamente hacia el logro de ambos objetivos.

Aprovechamos la oportunidad para agradecer a las instituciones aliadas del CIES en esta iniciativa: Jurado Nacional de Elecciones, Acuerdo Nacional, Ciudadanos al Día, Consejo de la Prensa Peruana, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, IDEA Internacional, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, y Transparencia.

Finalmente, deseamos reconocer el valioso aporte de las diferentes instituciones que han hecho posible la ejecución del proyecto. Estas son: Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), Agencia de Cooperación Internacional del Japón (JICA, por sus siglas en inglés), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID), Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación (Cosude), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial (BM), Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, por sus siglas en inglés), Cooperación Belga al Desarrollo, Corporación Andina de Fomento (CAF), Democracia Activa Perú (AED, por sus siglas en inglés), Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA, por sus siglas en inglés), Fundación Nacional para la Democracia (NED, por sus siglas en inglés), Grupo Temático Sectorial Verde, Instituto Demócrata Nacional (NDI, por sus siglas en inglés), Mesa de Género de la Cooperación Internacional (MESAGEN), Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), Overseas Development Institute (ODI) y el Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ.

Lima, marzo del 2011

Javier Portocarrero Maisch
Director Ejecutivo CIES

Xavier Gordillo
Director Adjunto CIES

ABSTRACT

El 50% de los conflictos en el Perú tienen raíz socioambiental; de ellos, la mayoría se vinculan a la actividad minera y se relacionan con temas tales como al acceso a la tierra, los derechos sobre los cuerpos de agua y la distribución de beneficios por aprovechamiento de los recursos naturales. Un análisis simplista del problema permite a muchos afirmar que ello tiene como sustento la falta de información y la existencia de grupos agitadores que obtienen beneficio político de la dinamización y escalamiento del conflicto. Una respuesta más profunda se encuentra, sin embargo, en la manera como el sistema jurídico y el marco político plantean los derechos para el acceso y el aprovechamiento de los recursos naturales; la prelación en el acceso; los mecanismos para casos de superposición de derechos; las formas institucionales y económicas para minimizar las causas del conflicto; y el rol del proceso de descentralización en este escenario. Este documento plantea enfrentar las raíces jurídicas, económicas y sociales del problema, proponiendo medidas políticas urgentes orientadas a promover entendimientos y bases para el diálogo y la paz social; de esta manera, se encontrarán respuestas orientadas a guiar el aprovechamiento de los recursos naturales sobre la base de la gobernanza.

RESUMEN EJECUTIVO

La publicación, en octubre del 2007, del artículo editorial del Presidente de la República, Alan García Pérez, bajo el título “El síndrome del perro del hortelano”², en el cual planteó su visión en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales, generó numerosas respuestas discrepantes, no solo por el hecho de que esta visión se enmarcaba en un enfoque de desarrollo contrario al de la sostenibilidad, sino, a su vez, porque el mismo se vio reflejado en políticas sectoriales, normas y marcos reglamentarios que, en algunos casos, se convirtieron en el germen de los conflictos más emblemáticos y lamentablemente violentos en el país.

Un país como el Perú, con una extensión territorial significativa, con 84 de las 104 zonas de vida a nivel mundial; con once ecorregiones; con un aporte significativo de especies de flora y fauna domesticadas para la alimentación mundial, diversidad biológica que lo convierte en uno de los países de élite en megadiversidad; con ecosistemas tan representativos como el amazónico y el de la cuenca del Titicaca; con una corriente fría que hace que el océano que baña nuestras costas contenga una de las pesquerías más importantes a nivel mundial; con diecisiete familias lingüísticas y sesenta pueblos indígenas³; con una riqueza mineral que lo coloca entre los seis productores mundiales más importantes de un conjunto de metales; con cierto potencial gasífero y de generación de energía de fuentes renovables; no parece haber encontrado en esta riqueza y en esta diversidad natural y cultural, la manera de integrar su manejo a una política de desarrollo basada en la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Más bien, la política alrededor de estos se ha visto reflejada en continuos conflictos, como lo muestran los reportes que la Defensoría del

Pueblo emite regularmente. Así, esta entidad señala (a noviembre del 2010) que 120 de los 250 conflictos existentes, es decir, 48%, son de naturaleza socio-ambiental, y que 10 se sustentan en problemas de demarcación territorial.

El acceso a la tierra; el acceso, uso y disposición del agua; la pérdida del suelo y la biodiversidad; la superposición de derechos; los beneficios y su distribución; el deterioro de los recursos base para el desarrollo de actividades productivas comerciales o de subsistencia, etc., son los temas de mayor recurrencia en estos conflictos.

Ellos, sin embargo, no son exclusivos de las actividades extractivas de recursos naturales no renovables. Hay conflictos alrededor del acceso al bosque por medio de concesiones y reclamos reiterados para la promoción de medios orientados al aprovechamiento de los bosques por parte de pobladores locales y pobladores indígenas. En pesca, los sistemas de acceso han sido históricamente promotores de mecanismos perversos de competencia desmedida que ha llevado a su aprovechamiento irracional. La agricultura pasa en la actualidad por un debate sobre escala y extensión de la tierra.

Es decir, aun cuando, por la significancia de la inversión y los impactos, los conflictos suelen asociarse a la actividad minera, hay factores clave que permiten augurar un escalamiento en los conflictos por otros recursos naturales. Por ello, cualquier opción de política debe reconocer que no es posible encontrar soluciones aisladas o dispersas. Las políticas deben partir de reconocer los factores clave de debate o controversia para, a partir de ellos, definir una estrategia no solo integral sino, a su vez, gradual.

2/ GARCÍA PEREZ, Alan. “El síndrome del perro del hortelano. Poner en valor los recursos no utilizados”. En: diario *El Comercio*. Lima, Perú, 28 de octubre de 2007.

3/ BENAVIDES, Margarita y Carlos SORIA. *Amazonía peruana 2011*. Instituto del Bien Común. Sistema de Información sobre Comunidades Nativas de la Amazonía Peruana / Sicna). Enero del 2011.

Una estrategia política integral en relación con los recursos naturales debe partir de reconocer que hay un conjunto de factores que dinamizan la complejidad en relación con su acceso y aprovechamiento y, como consecuencia de ello, son el germen de los conflictos. Una respuesta enmarcada en el objetivo de gobernanza debe prestar atención a los siguientes factores:

- El dominio del Estado sobre los recursos naturales.- ¿Quién tiene el dominio originario de los recursos naturales y bajo qué formas se otorgan derechos para su aprovechamiento? Es una pregunta clave en el debate sobre los recursos naturales. El objetivo en relación con este factor debe ser el de mejorar, precisar y reforzar el rol del Estado como administrador de los recursos naturales en su condición de patrimonio de la Nación, a fin de que en el ejercicio de esta función determine condiciones socioambientales claras y exigibles para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Se busca obtener así claridad sobre las condiciones por cumplir y mecanismos para hacer exigibles estas condiciones, a riesgo de perder la titularidad para el aprovechamiento del recurso.
- Propiedad privada y titulación.- La asignación de titularidades claras, bajo procedimientos transparentes y que partan de reconocer el potencial del territorio para el aprovechamiento de diversos recursos, es la única vía que puede generar eficacia y sostenibilidad en su aprovechamiento. Se debe eliminar los incentivos perversos que el tratamiento sobre tierra agraria frente al tratamiento de los otros recursos naturales genera y que se refleja en las situaciones de cambio de uso de la tierra de aptitud forestal. Para obtener el resultado esperado, la asignación de dicha titularidad debe complementarse con mecanismos adecuados para compatibilizar usos potenciales de recursos en un mismo territorio. La asignación de titularidades a través de derechos de propiedad debe hacerse en armonía con los preceptos constitucionales sobre dominio de los recursos naturales, y los mecanismos contractuales deben reconocer los límites que la misma Constitución establece en el ejercicio de este derecho. Cuando

la titularidad de un derecho se asigne a través de concesiones, se debe determinar las condiciones socioambientales para el aprovechamiento de los recursos, cuyo incumplimiento debe generar la caducidad del derecho. La asignación de titularidad debe hacerse sobre la base de un catastro.

- El dilema del suelo y subsuelo.- El objetivo debiera ser el de generar mecanismos de diálogo, negociación y entendimiento que promuevan acuerdos equitativos y asociatividad entre los titulares de derechos superficiales (no solo de propiedad sobre la tierra, sino concesiones sobre recursos de la superficie), con los que tengan derechos para aprovechar recursos del subsuelo, con base en información veraz y un rol de árbitro por parte de las entidades del Estado. La política tendrá como resultado la eliminación de la arbitrariedad e imposición en el acceso a la tierra, acuerdos justos que minimicen el conflicto y la promoción de mecanismos de negociación real.
- Tierra y territorio.- El objetivo de política debiera ser el de mejorar el tratamiento, la regulación y la protección de los derechos y capacidad de decisión que corresponden a los pobladores indígenas sobre las tierras que ocupan, revisándose la legislación de comunidades nativas a fin de promover el respeto de los territorios indígenas; desarrollando mecanismos reales de consulta previa, libre e informada. Se debe contar con un régimen en el tratamiento de la territorialidad indígena que, basado en la seguridad jurídica que da la propiedad sobre la tierra, genere a su vez mecanismos que promuevan la defensa de los derechos de las poblaciones indígenas y su participación real e informada en los procesos de decisión que los afecten en las áreas que ocupan.
- Superposición de derechos y títulos habilitantes.- Se debiera definir mecanismos reales, eficaces y eficientes para la compatibilización de usos potenciales diversos sobre el territorio, basados en instrumentos de planificación y con una institucionalidad capaz de arbitrar con equidad controversias por superposiciones. Se espera que las potencialidades del territorio para el aprovechamiento de recursos naturales diversos en las mis-

- mas áreas se encuentren sometidas a reglas claras orientadas a compatibilizar actividades y espacios reales de decisión y solución en caso de controversias o conflictos.
- Renta y distribución de beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales.- Promover la mejora y eficacia en el uso de los recursos del canon y otros ingresos que son fuente de distribución a los gobiernos subnacionales, a través de la facilitación, por medio de centros de asistencia técnica, para el diseño de proyectos y acceso a los recursos, cumpliendo las condiciones del sistema nacional de inversión pública, es un objetivo central. Asimismo se debe precisar la base de cálculo del canon a fin de generar una distribución territorial equitativa, convirtiendo estos recursos en mecanismos de financiamiento sostenido a largo plazo.
 - Descentralización y marco institucional.- El objetivo es fortalecer el marco institucional para la gestión ambiental, eliminando la lógica de manejo y gestión sectorial, dispersa y sin mecanismos de coordinación. Asimismo, fortalecer el ejercicio descentralizado para la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales, bajo el principio de subsidiariedad en la gestión.
 - Asistencia técnica en la promoción de las inversiones.- Se busca promover el uso eficaz y eficiente de los recursos del canon y otros recursos canalizados a los departamentos por el aprovechamiento de los recursos naturales, fortaleciendo la capacidad técnica de estos, el diseño de proyectos sólidos que genere fuente alternativa de ingresos, y facilitando el cumplimiento de las condiciones impuestas por el MEF para el acceso a estos recursos.
 - Amazonía.- Se debe dar cumplimiento al mandato constitucional que establece que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada. Con base en ello, se busca promover inversiones en la Amazonía para el aprovechamiento de los recursos que constituyen su mayor potencial, con las consideraciones requeridas para disminuir los impactos en ecosistemas frágiles.
 - Instrumentos de gestión ambiental.- El objetivo es fortalecer los instrumentos de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales, como mecanismos reales de prevención de impactos, restauración y rehabilitación y control; recobrando la confianza ciudadana en ellos, mediante procedimientos y autoridades capaces de su aplicación eficaz.
 - Los recursos naturales frente a los nuevos retos.- El objetivo es convertir los retos globales alrededor de los temas de diversidad biológica, comercio y cambio climático, en oportunidades, sobre la base de la riqueza natural del país, orientando la política al desarrollo de acciones estratégicas de adaptación, en especial en las áreas más vulnerables. A su vez, se requiere recuperar la "infraestructura natural", saneando y recuperando ecosistemas degradados para su uso, conservación y manejo.
- La experiencia muestra que a lo largo de décadas se ha planteado soluciones aisladas y sectoriales al tema del acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Así, el Perú cuenta con autoridades, leyes y demás normas reglamentarias para casi todos los recursos, pero no cuenta con ningún mecanismo de articulación para ver los recursos naturales, de manera integral, como activo para el desarrollo.
- Se ha iniciado un proceso activo de descentralización, sustentado en el principio de subsidiariedad de la gestión, pero, sin embargo, no se ha eliminado los debates, controversias, conflictos y superposiciones. Se ha creado un nuevo marco institucional con autoridades nuevas, como el Ministerio del Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, entre otras, pero los sectores siguen resistiéndose a ceder su cuota de poder en el ejercicio de sus propias funciones.
- A su vez, se ha intentado mejorar los mecanismos para la distribución de beneficios que genera el aprovechamiento de recursos naturales, con especial énfasis en las zonas productoras, pero ello, fuera de generar mayores recursos presupuestales a dichas zonas, no se ha visto reflejado en reales políticas de desarrollo, ni en eficacia en la capacidad de gasto. Además, ha generado inequidades por la aleatoriedad en la

existencia de recursos en relación con la totalidad del territorio y de los departamentos del país.

Frente a ello, la propuesta es que la opción de política sea una e integral, y a su vez capaz de establecer pasos ordenados que definan un proceso para alcanzar la consolidación del objetivo, que es la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los mismos.

“Promover la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables, con el objeto de lograr la equidad, eliminar prácticas de exclusión y promover el bienestar ciudadano, mediante la adopción de acciones que fortalezcan el rol del Estado en su administración, reconociendo su naturaleza de patrimonio de la Nación y el carácter pluricultural de esta; de los operadores privados en el cumplimiento de condiciones socioambientales; de los distintos niveles de gobierno en su gestión sustentada en el principio de subsidiariedad; y de los ciudadanos a través de la participación real y efectiva para la definición de orientaciones de desarrollo consensuadas; compatibilizando el potencial de recursos que existe en el territorio y definiendo reglas que prevean, minimicen, canalicen y contribuyan a resolver los conflictos”.

La implementación de una política para la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, no estará exenta de dificultades y obstáculos, propios de la cultura política; de las diferencias conceptuales, económicas e ideológicas, que la gestión de recursos naturales genera; de las diferencias sobre las formas de gestión bajo principios de subsidiariedad o bajo formas centralizadas (en el gobierno nacional); del sistema sectorial de organización del Estado, entre otros.

Se requiere un Estado fuerte, presente, oportuno en la intervención y previsor. En ese sentido, las acciones orientadas a fortalecer el rol de este como administrador de los recursos naturales o mejorar las condiciones socioambientales y hacerlas exigibles, especialmente en relación con las actividades extractivas, es tarea urgente.

Es claro que el mayor reto para alcanzar el objetivo de gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales es enfrentar de manera integral los factores que generan, en la actualidad, controversias, conflictos, superposiciones y vacíos. Hacerlo de manera aislada incidirá en las bases de estas controversias.

1. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN

Los recursos naturales a nivel global se encuentran sometidos a constante presión, sea por condiciones naturales (cambio climático, erosión) o por intervención humana (sobreexplotación, uso irracional), lo que conlleva su deterioro⁴.

En el caso peruano, el país es rico en recursos naturales, tanto renovables como no renovables, pero ello, sin embargo, no se ha visto reflejado históricamente en un crecimiento rápido y sostenido sobre la base de esta abundancia en recursos⁵. Más bien, los recursos naturales han sido un factor estratégico en la dinámica de crecimiento de largo plazo de la economía en casi dos siglos de vida republicana; así, durante la segunda mitad del siglo XX, los sectores económicos dependientes de los recursos naturales han representado poco más de 90% del valor de las exportaciones, generando cerca de 20% del producto bruto interno; y durante el reciente *boom* de precios internacionales, han recaudado más de 40% del impuesto a la renta⁶.

Se ha planteado muchas hipótesis para intentar explicar el fenómeno de lento crecimiento en economías tropicales, economías intensivas en tierra y que tienen abundancia de recursos naturales, especialmente minerales. Así, se plantea⁷ que las condiciones tropicales reducen la productividad del trabajo y el salario, y ello se fundamenta en que las condiciones en estas áreas tienden a la presencia de enfermedades, problemas relacionados con el clima, calidad del suelo, calidad de agua, entre otros; además de que

los recursos minerales pueden requerir grandes capitales físicos por explotar, por lo que en los países en desarrollo, donde el capital es escaso, esta tendencia limita la disponibilidad del mismo para apoyar a la industria manufacturera. Se agrega el hecho de que los recursos naturales crean volatilidad macroeconómica, lo que conduce a un bajo crecimiento y una alta desigualdad.

Por su lado, otros, intentando explicar la curiosa contradicción entre la abundante riqueza natural y la pobreza humana que la acompaña casi espontáneamente, señalan⁸ que un primer factor es la denominada “enfermedad holandesa”, que ocurre cuando se eleva el principal producto de exportación o cuando se descubre una nueva fuente o yacimiento, lo que desata un *boom* de exportación primaria que conlleva un importante ingreso de divisas que sobrevalúa el tipo de cambio y lleva a una pérdida de competitividad en las demás ramas transables de la economía, en especial el sector manufacturero. A ello se agrega el hecho de que la exportación primaria también atrae a la banca internacional, que desembolsa préstamos como si se tratara de un proceso sostenible. Esto, a su vez, lleva a un auge consumista temporal. Todo esto, a su vez, acompañado de la proliferación de valores no muy recomendables para promover el desarrollo, como la indolencia y la corrupción.

La riqueza del Perú en recursos naturales se expresa en que el país posee muestras representativas de los más

4/ SCHMIDT-BLEEK, Friedrich. *The Earth. Natural Resources and Human Intervention*. Londres: Haus Publishing, 2009.

5/ PULGAR-VIDAL, Manuel. “Recursos naturales y lucha contra la pobreza: ¿Una articulación posible? Una aproximación desde el derecho ambiental y el concepto de sostenibilidad”. En: Pulgar-Vidal, Manuel; Eduardo Zegarra y Jaime Urrutia (Eds.). *Sepia IX. Perú: El problema agrario en debate*. Seminario Permanente de Investigación Agraria, noviembre del 2002.

6/ GLAVE, Manuel y Roxana BARRANTES. “Recursos naturales, medio ambiente y desarrollo: Perú 1970-2010”. En: Rodríguez, José y Mario Tello. *Opciones de política económica en el Perú 2011-2015*. 1ª ed. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú. Noviembre del 2010. pp. 108-9.

7/ GAVIN, Michael y Ricardo HAUSMANN. “Naturaleza, desarrollo y distribución en América Latina: Evidencias sobre el rol de la geografía, el clima y los recursos naturales”. En: Brean, Donald y Manuel Glave (Eds). *Recursos Naturales y desarrollo. Un diálogo canadiense-latinoamericano*. Consorcio de Investigación Económica y Social, noviembre del 2000.

8/ SCHULD, Jürgen. *¿Somos pobres porque somos ricos? Recursos naturales, tecnología y globalización*. Fondo Editorial del Congreso del Perú, 2005.

importantes ecosistemas a nivel mundial. En la totalidad de extensión del territorio, que abarca 1.285.215 km², existen 24 climas y 84 zonas de vida sobre un total de las 104 que existen a nivel mundial. En virtud de ello, el Perú cuenta con una gran biodiversidad, lo que lo convierte en uno de los doce países megadiversos en el mundo⁹. Esta diversidad se distribuye en las once ecorregiones identificadas¹⁰, que son: el mar frío de la Corriente Peruana, el mar tropical, el desierto del Pacífico, el bosque seco ecuatorial, el bosque tropical del Pacífico, la serranía esteparia, la puna y los altos Andes, el páramo, la selva alta, el bosque tropical amazónico o selva baja y la sabana de palmeras; y, a su vez, esta diversidad se ha reflejado a lo largo de la historia de la humanidad en el aporte significativo que países como el Perú han tenido con recursos nativos que constituyen en la actualidad fuente alimenticia alrededor del planeta¹¹.

A nivel de especies, se calcula que en el Perú existen unas 25.000 especies de flora, lo que representa 10% del total mundial, de las cuales 30% son endémicas. El país se ubica en el quinto lugar en el mundo en número de especies¹².

Esto se ve reflejado en el hecho de que el Perú tiene una cifra que bordea los 9.000 millones de dólares en valor de exportación relacionada con la diversidad biológica¹³.

En relación con el manejo y planificación de las zonas marino-costeras, el Perú, que posee 3.080 km de costa y 790.000 km² de mar territorial¹⁴, sigue man-

teniendo un alto nivel de desatención a esta importante área del territorio y base abundante de recursos. Ello se refleja en una alta dispersión institucional para el tratamiento del tema, lo que limita la planificación y el ordenamiento de los asentamientos, y el desarrollo de actividades económicas que pongan en valor dichos recursos. Si bien es cierto que ha existido una voluntad de mejora con la incorporación de áreas marino-costeras al marco de conservación, con la creación de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, a finales del año 2009, ello aún no es suficiente.

A nivel de disponibilidad hídrica y cuencas, se estima que el Perú cuenta con 5% del total del agua dulce del mundo, lo que representa poco más de 2 millones de hectómetros cúbicos, distribuidos en 106 cuencas hidrográficas, 12.201 lagunas en la sierra y más de 1.007 ríos¹⁵. Considerando tan solo las aguas superficiales que desembocan en sus tres vertientes principales, se puede apreciar la desigualdad de la distribución¹⁶. Así, la vertiente del Pacífico, que comprende 53 cuencas hidrográficas, dispone de 1,68% de la disponibilidad total, principalmente entre los meses de diciembre y marzo. La vertiente del Atlántico, conformada por 44 cuencas que son tributarias del río Amazonas, cuenta con 98,82% de la disponibilidad total; y la vertiente del Titicaca, que comprende 9 cuencas que descargan sus aguas en el lago Titicaca, con 0,50% de la disponibilidad total. El mayor problema se presenta al considerar que en la vertiente del Pacífico habita 70% de la población peruana; en la del Atlántico, 26%; y en la del Titicaca, 4%¹⁷.

9/ TORRES GIRALDO, Humberto. *Informe de país. Perú*. <<http://www.rlc.fao.org/proyecto/139jpn/document/4red/T-SIRT/infopais/PERU/iperu.pdf>>.

10/ BRACK EGG, Antonio. *El medio ambiente en el Perú, año 2000*. Lima: Instituto Cuánto, 2000, pp. 48-9.

11/ Decreto Supremo 102-2001-PCM. Aprueban Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica del Perú. 4 de septiembre de 2001.

12/ Ídem.

13/ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Perú: Economía y diversidad biológica*. Lima: Fábrica de Ideas. Ministerio del Ambiente, diciembre del 2010, p. 5

14/ MAJLUF, Patricia. *Los ecosistemas marinos y costeros*. Proyecto Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del trópico andino. Convenio de cooperación técnica no reembolsable ATN/JF-5887/RG CAN-BID. Lima, Perú: enero del 2002.

15/ CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES (CEPES). "La legislación de aguas en el Perú". En: *Informativo Legal Agrario*. Cepes, junio del 2004, p. 21.

16/ Ibídem.

17/ Según registros de la Dirección General de Aguas del Instituto Nacional de Recursos Naturales, del año 2002.

Respecto a los recursos naturales compartidos, debe recordarse que el Perú limita con cinco países de la subregión, y que son en especial dos grandes cuencas las que se comparten: la del Amazonas y la del lago Titicaca.

En relación con la Amazonía, esta importante región del territorio se ve sometida a dos grandes fuerzas basadas, en las que se reconocen las dos grandes tendencias de la economía peruana. Por un lado, la que se basa en el rol tradicional de provisión de materias primas y, por el otro, una fuerza que, partiendo de las ventajas comparativas que da la biodiversidad, se orienta a la generación de ventajas competitivas sobre la base de incorporar conocimiento e innovación, y que se refleja en la emergencia de una economía regional basada en los eco y bionegocios y el aprovechamiento de los recursos naturales¹⁸.

En el caso de la actividad agraria, esta creció sostenidamente a lo largo de la última década, a una tasa promedio anual de 6% entre el 2000 y el 2008. Sin embargo la diferencia entre las tasas de crecimiento del sector agrario no exportador y el agroexportador, expresan las diferentes agriculturas que coexisten en el país¹⁹. Respecto a la ganadería en zonas altoandinas (entre 3.000 y 5.000 m.s.n.m.) que estuvo prácticamente estancada, dispersa, desorganizada y poco diversificada, en la última década ha existido una dinámica de renovación de la base tecnológica, con mejoras en los niveles de producción, en especial en vacunos, porcinos, alpacas y algunos animales menores, como cuyes²⁰.

No se puede dejar de mencionar el potencial del Perú en camélidos sudamericanos. El país posee unos 3 millones de alpacas, alrededor de un millón de llamas y unas 200.000 vicuñas. El Perú es el primer produc-

tor de camélidos sudamericanos, y conserva 85% de la población mundial de vicuñas²¹.

Un tema aún poco considerado en las políticas públicas, y en el que parecieran existir reiterados mensajes contradictorios, es el de energías renovables, en el que el Perú tiene un gran potencial no explotado. Los intentos por promover el uso de energía eólica, con inventarios de potencial eólico desarrollados, han encontrado luego trabas burocráticas para su posterior desarrollo. El Perú posee un potencial de energía solar térmica, solar voltaica y solar de alta concentración en gran parte del territorio costero, andino y amazónico; 20.000 MW de energía eólica en la costa y los valles interandinos; geotérmica, en el sur y en las zonas volcánicas; mareomotriz, con limitado potencial y poca información; hidráulica; y de biomasa²².

En relación con los recursos naturales no renovables, el Perú es un país con una larga tradición minera. Mediante distintos procesos minero-metalúrgicos, en el Perú se desarrolla minería desde la época prehispánica. Esta tradición se ha visto reflejada en la producción minera, que ubica al Perú entre los seis primeros productores mundiales de plata, zinc, cobre, estaño, bismuto, telurio, mercurio, plomo, molibdeno y oro²³.

Asimismo, esta tradición se ha visto reflejada en el desarrollo de un sistema jurídico minero sustentado en principios de acceso a la tierra eriazada pública, en virtud de los atributos reconocidos por la ley minera al concesionario, o al agua bajo el mismo principio, aunque estos atributos se han visto limitados por diversas modificaciones normativas. En relación con la tierra privada, en su momento el acceso a ella podía hacerse en virtud de su expropiación, proceso que era liderado por el propio Estado, o de procedimientos de servidumbre, que históricamente fueron poco

18/ INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LA AMAZONÍA PERUANA. *Amazonía peruana: visión de desarrollo, potencialidades y desafíos. Propuesta en consulta*. IIAP, 2009, p. 35.

19/ CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES. "Agro data". En: *La Revista Agraria*, N° 116. Lima, marzo del 2010, p. 2.

20/ CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES. "Agro data". En: *La Revista Agraria*, N° 110. Lima, agosto del 2009, p. 2.

21/ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Op. cit.*, p. 17.

22/ NOVOA PEÑA, Alfredo y Manfred HORN MUTSCHLER. *Matriz energética en el Perú y energías renovables*. II. Contribución de las Energías Renovables; III. Aprovechamiento descentralizado de fuentes renovables de energía. Friedrich Ebert Stiftung, s.f.

23/ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. *Perú, anuario minero 2009*. Minem, marzo del 2010.

favorables a los propietarios o poseedores de derechos sobre la superficie. En la actualidad, los operadores mineros acceden mayoritariamente a la tierra, en virtud de contratos de compraventa.

No obstante que el marco normativo para la actividad minera ha sido modificado significativamente, la filosofía sustentada en la mencionada “tradicción minera” sigue generando que los operadores reciban un derecho del Estado, bajo la forma de “concesión minera”, incluso antes de siquiera haber iniciado acercamiento, diálogo o negociación para el acceso a la superficie cuando ella es de propiedad privada. Esta situación –obviamente– genera la base de la desconfianza que luego se traduce en conflicto.

Ello explica el temor que genera en propietarios, individuales o colectivos, el hecho de que el mapa catastral minero del país (elaborado por el Instituto Geológico y Minero Metalúrgico – Ingemmet) muestre casi la totalidad del territorio nacional cubierto por cuadrículas mineras, lo que es entendido como una amenaza a la privación de sus derechos como propietarios del terreno superficial, más aun cuando el país solo ha explotado entre 10 y 12% del potencial minero del territorio²⁴.

El mismo escenario de temor, desconfianza y conflicto se origina en el hecho de que la superposición de derechos mineros se da no solo sobre tierras de propiedad privada (de personas naturales o jurídicas), sino, también, sobre otros derechos o categorías de ordenamiento.

A su vez, se añaden grados de complejidad a la situación, por la presencia de actividades informales como pesca ilegal, tala ilegal y minería informal.

En el caso del petróleo, el escenario es distinto pero no por ello exento de complejidad. El Perú no es de los principales productores mundiales de petróleo y gas, pero la actividad tiene una larga tradición en el país.

La promoción de las inversiones en exploración de hidrocarburos se refleja en las ofertas para la suscripción de contratos sobre lotes de gran magnitud. El tamaño de los lotes hace que en muchos casos estos se superpongan a zonas frágiles de la Amazonía (reconocidas como tales por el propio Estado peruano), en razón a la coincidencia territorial entre estas áreas amazónicas y las cuencas sedimentarias con potencial hidrocarbúfero. En muchos casos, se superponen a zonas de amortiguamiento de áreas naturales protegidas y áreas de conservación privadas, a tierras de poblaciones indígenas, a poblaciones indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial, y a otros poseedores y titulares de derechos para el desarrollo de otras actividades.

A lo mencionado, se suma el hecho de que PerúPetro se ha venido resistiendo a cumplir a cabalidad procedimientos de “compatibilidad” en los casos en que los lotes se ubiquen en áreas naturales protegidas o sus zonas de amortiguamiento²⁵. Además, al definir los lotes, lo hace sin haber previamente negociado, dialogado y menos consultado, con poseedores o propietarios.

Los casos descritos en relación con las actividades extractivas son además el reflejo de un complejo sistema de derechos, autoridades, niveles de gobierno y títulos superpuestos, sobre los que no existen reglas claras, ni medidas orientadas a decisiones objetivas; no obstante, existen algunas herramientas disponibles que han sido insuficientemente desarrolladas.

El diagnóstico muestra, por otro lado, que en el Perú los conflictos tienen en la mayoría de los casos un componente socioambiental. La Defensoría del Pueblo emite regularmente sus Reportes de Conflictos Sociales, donde se muestra (noviembre del 2010) que 120 de los 250 conflictos existentes, es decir 48%, son de naturaleza socioambiental y 10 se sustentan en problemas de demarcación territorial.

En relación con el debate político, este se ha visto dinamizado en el último lustro por la publicación, en

24/ BENAVIDES, Ismael. “MEF agilizará proyectos que financian óbolo minero”. En: *La República*. Lima: 21 de septiembre de 2010.

25/ Carta PRES-PPPC-0370-2007 del 24 de abril de 2007, remitida por la abogada de la gerencia de planeamiento, proyectos especiales, comunidades y ambiental de PerúPetro, Cecilia M. Flores Castañón, a la Defensora del Pueblo, Dra. Beatriz Merino, el 26 de abril de 2007.

octubre del 2007, del artículo editorial escrito por el Presidente de la República, Alan García Pérez, bajo el título de "El síndrome del perro del hortelano"²⁶, en el cual plantea su particular visión en relación con los recursos naturales. Esta posición ha generado numerosas respuestas discrepantes, en especial por el hecho de que esta visión no reconoce los factores fundamentales que generan los conflictos en relación con los recursos naturales, y más bien los dinamiza.

Además, la controversia se genera ante la ausencia de una visión de desarrollo consensuada. La que rige el comportamiento económico en las últimas dos décadas está fuertemente orientada a las actividades extractivas y en especial a la minería, lo que limita el crecimiento de otros sectores. Paradójicamente, de las seis regiones que económicamente crecen más que Lima, según un informe de Propuesta Ciudadana, tres de ellas (Ica, Ayacucho y San Martín) no tienen ingresos importantes por actividades extractivas como la minería. Ello lleva a muchos a plantear la necesidad de repensar el modelo de crecimiento basado en las industrias extractivas²⁷.

Lo que si queda claro es que el artículo presidencial se ha visto reflejado en políticas sectoriales, normas y marcos reglamentarios que rigen en la actualidad el aprovechamiento de los recursos naturales; y en otras normas que rigieron temporalmente, ya que ante el conflicto se procedió a derogarlas. A su vez, en los primeros días del 2011 se promulgaron dos decretos de urgencia que relativizaron procedimientos y exigencias en temas tales como servidumbres, asignación de tierras públicas y condiciones ambientales como la certificación ambiental.

El problema adicional ha sido la histórica desatención de las necesidades, demandas y reivindicaciones de las poblaciones indígenas en el país, y de las

comunidades campesinas. No obstante que la Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas, creada por Decreto Supremo 015-2001-PCM, durante el gobierno de transición del Presidente Paniagua, elaboró propuestas integrales para garantizar la vigencia de sus derechos, poco se hizo después, ni en el gobierno del presidente Toledo, ni en el del presidente García. Los eventos de Bagua son un reflejo de ello.

En el caso de las Comunidades Nativas, se ha identificado 1.497, de las cuales han sido tituladas 1.260 (Organismo de Formalización de la Propiedad Informal, 2006), y el total de hectáreas con título es de más de 10 millones, aunque vale precisar que, de ese total, dos terceras partes lo son bajo propiedad, y la otra tercera parte bajo cesión en uso, al corresponder a bosques que son dominio del Estado. En el caso de las Comunidades Campesinas, se reconoce la existencia de 6.066, de las cuales han sido tituladas 5.039.

Finalmente, es preciso mencionar que en el Perú existe un marco legislativo importante en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales. A su vez, existe un importante marco legislativo en relación con los instrumentos de gestión ambiental. Todo ello se encuentra enmarcado por la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y por un marco institucional sectorializado, con facultades a cargo de entes del gobierno nacional, en especial los Ministerios, pero con facultades delegadas, o en proceso de ser delegadas, a los Gobiernos Regionales.

Sin embargo, este marco legislativo no parece haber resuelto los problemas que se generan alrededor del aprovechamiento de los recursos naturales y, además, no está acompañado de un marco institucional

26/ GARCÍA PEREZ, Alan. *Op cit.*

27/ MENDOZA, Raúl. "No todo en una mina es oro. Industria extractiva". En: *Domingo*, revista de *La República*, edición 557, 13 de febrero de 2011.

2. OPCIONES DE POLÍTICA PARA EL APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES: EN BUSCA DE LA GOBERNANZA

La insuficiencia de mecanismos apropiados para regular y definir el acceso y los derechos para el aprovechamiento de los recursos naturales es, en la mayoría de los casos, el germen de los conflictos en el Perú; en especial, en la relación entre pobladores y las industrias extractivas de recursos naturales.

El acceso a la tierra; el acceso, uso y disposición del agua; la pérdida del suelo y la biodiversidad; la superposición de derechos; los beneficios y su distribución; el deterioro de los recursos base para el desarrollo de actividades productivas comerciales o de subsistencia, etc., son los temas de mayor recurrencia en estos conflictos.

Ellos, sin embargo, no son exclusivos de las actividades extractivas de recursos naturales no renovables. Hay conflictos alrededor del acceso al bosque por medio de concesiones y reclamos reiterados para la promoción de medios orientados al aprovechamiento de los bosques por parte de pobladores locales y pobladores indígenas. En pesca, los sistemas de acceso han sido históricamente promotores de mecanismos perversos de competencia desmedida que ha llevado a su aprovechamiento irracional. La agricultura pasa en la actualidad por un debate sobre escala y extensión de la tierra.

Es decir, aun cuando, por la importancia de la inversión y los impactos, se suele asociar los conflictos a la actividad minera, hay factores clave que permiten augurar un escalamiento en los conflictos por otros recursos naturales. Los eventos de Bagua, alrededor de una Ley Forestal cuestionada y reivindicaciones históricas sobre la tierra y la autonomía en la decisión sobre ella, son el más claro reflejo de esta tendencia.

Por ello, cualquier opción de política debe reconocer que no es posible encontrar soluciones aisladas o dispersas. Las políticas deben partir de reconocer los factores clave de debate o controversia para, a partir de

ello, definir una estrategia no solo integral sino, a su vez, gradual. Una respuesta enmarcada en el objetivo de gobernanza debe prestar atención a los siguientes factores:

- a. El dominio del Estado sobre los recursos naturales.
- b. Propiedad privada y titulación.
- c. El dilema del suelo y subsuelo.
- d. Tierra y territorio.
- e. Superposición de derechos y títulos habilitantes.
- f. Renta y distribución de beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales.
- g. Descentralización y marco institucional.
- h. Asistencia técnica en la promoción de las inversiones.
- i. Amazonía.
- j. Instrumentos de gestión ambiental.
- k. Los recursos naturales frente a los nuevos retos.

La experiencia muestra que a lo largo de décadas se ha planteado soluciones aisladas y sectoriales al tema del acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. Así, el Perú cuenta con autoridades, leyes y demás normas reglamentarias para casi todos los recursos, pero no cuenta con ningún mecanismo de articulación para ver los recursos naturales, de manera integral, como activo para el desarrollo.

Se ha iniciado un proceso activo de descentralización, sustentado en el principio de subsidiariedad de la gestión, pero, sin embargo, no se ha eliminado los debates, controversias, conflictos y superposiciones. Se ha creado un nuevo marco institucional con autoridades nuevas, como el Ministerio del Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental,

entre otras, pero los sectores siguen resistiéndose a ceder su cuota de poder en el ejercicio de sus propias funciones. A su vez, se ha intentado mejorar los mecanismos para la distribución de beneficios que genera el aprovechamiento de recursos naturales, con especial énfasis en las zonas productoras, pero ello, fuera de generar mayores recursos presupuestales a dichas zonas, no se ha visto reflejado en reales políticas de desarrollo, ni en eficacia en la capacidad de gasto. Además, ha generado inequidades por la aleatoriedad en la existencia de recursos en relación con la totalidad del territorio y de los departamentos del país.

Frente a ello, la propuesta es que la opción de política sea una e integral, y a su vez capaz de establecer pasos ordenados que definan un proceso para alcanzar la consolidación del objetivo, que es la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales. En ese sentido, la propuesta de política es:

“Promover la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, renovables y no renovables, con el objeto de lograr la equidad,

eliminar prácticas de exclusión y promover el bienestar ciudadano, mediante la adopción de acciones que fortalezcan el rol del Estado en su administración, reconociendo su naturaleza de patrimonio de la Nación y el carácter pluricultural de esta; de los operadores privados en el cumplimiento de condiciones socioambientales; de los distintos niveles de gobierno en su gestión sustentada en el principio de subsidiariedad; y de los ciudadanos a través de la participación real y efectiva para la definición de orientaciones de desarrollo consensuadas; compatibilizando el potencial de recursos que existe en el territorio y definiendo reglas que prevean, minimicen, canalicen y contribuyan a resolver los conflictos”.

Cabe precisar que este objetivo de política puede generar, por su planteamiento, distintos enfoques y soluciones basados en concepciones económicas e ideológicas. Este documento intenta ser objetivo en su planteamiento y dar a conocer las distintas opciones sobre el particular. De hecho, el autor opta por algunas soluciones. Ello, sin embargo, no limita soluciones diversas, siempre y cuando se tenga en consideración la necesidad de un tratamiento integral.

3. COSTOS Y BENEFICIOS DERIVADOS DE LA OPCIÓN DE POLÍTICA

Determinar los costos y beneficios derivados de cada uno de los factores clave antes identificados, permitirá determinar la viabilidad de la política planteada. Debe agregarse que una política alrededor de la temática de los recursos naturales, para un país como el Perú, rico en recursos naturales renovables y no renovables, requiere que las estrategias sean no solo económicamente viables (en el sentido de costos y beneficios), sino que se demanda que resulten jurídica y constitucionalmente viables, socialmente aceptables y sustentadas en la realidad actual del país y sus posibilidades.

3.1 El dominio del Estado sobre los recursos naturales

¿Quién tiene el dominio originario de los recursos naturales y bajo qué formas se otorgan derechos para su aprovechamiento? Es una pregunta clave en el debate sobre los recursos naturales.

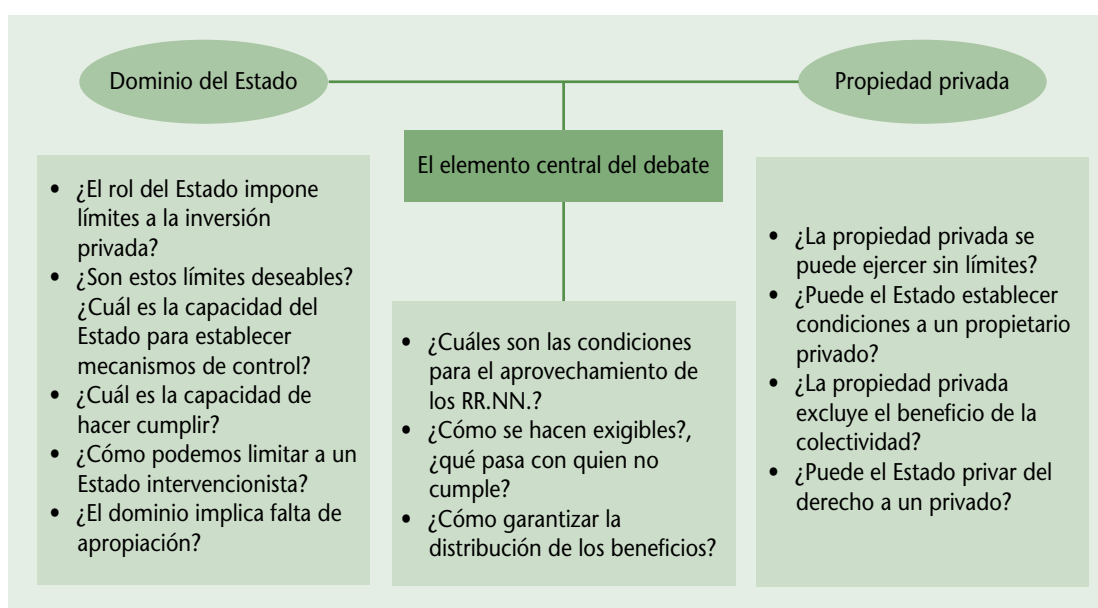
En el Perú, como en otros países de tradición jurídica romano-germánica, se ha regulado el acceso a los recursos naturales con base en un sistema **dominial**, en el que estos forman parte del patrimonio de

la Nación y el Estado se constituye en su administrador. En el sistema jurídico peruano, el dominio de los recursos naturales está en el Estado bajo la forma del “dominio eminential”, que lo faculta a otorgar derechos a los particulares, sin desprenderse de lo que se denomina el “dominio latente”. Ello explica las distintas formas como el Estado otorga derechos sobre los recursos, sea mediante concesión, autorización, permiso, licencia o bajo otras formas contractuales. Este principio tiene, sin embargo, una excepción, y es el derecho de propiedad, constitucionalmente garantizado sobre la tierra para personas naturales o jurídicas. El problema se presenta cuando se intenta compatibilizar ambos derechos y se plantea de manera arbitraria una priorización para definir a quién preferir.

Bajo esta forma de dominio eminential y sustentado en el principio constitucional de los recursos naturales como patrimonio de la Nación, son muchos los debates que se ha generado y más las confusiones que se ha planteado. Así, el dominio eminential no implica una propiedad del Estado en términos estrictamente jurídicos, pues el Estado carece de la facultad de “disponer” (transferir) estos recursos en propiedad. La doctrina entiende que al Estado le corresponde un rol de salvaguarda, un rol de administrador en nombre de la Nación y, en consecuencia, en beneficio de todos. Es por ello que no solo no debe confundirse el rol de administrador que tiene el Estado con uno de propie-

tario, que no le corresponde; además, no debe asociarse el rol del Estado como administrador o titular del dominio eminential, con su rol como operador o separado de la actividad económica bajo el principio de subsidiariedad. Esto último responde a otro nivel de reflexión y opción política, es decir, el reconocimiento al rol subsidiario del Estado o su eliminación.

Por otro lado, este debate plantea una polarización que, de manera equívoca, contrapone al dominio del Estado el dominio de los particulares sobre los recursos naturales en su fuente, lo que lleva a plantear corrientes fuertemente antagónicas a favor de una u otra posición y a olvidar que uno de los elementos centrales en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales es el referido a las “condiciones” que se debe establecer para su aprovechamiento, a fin de que este genere un beneficio para la colectividad, sea quien fuere el que tenga el dominio. Las condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales constituye el elemento central del debate, y las preguntas pertinentes por formular son: ¿bajo qué forma de dominio –del Estado o de los particulares– es posible establecer condiciones eficaces para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales?; ¿cómo hacer para que estas resulten realmente exigibles a fin de generar un beneficio colectivo? y ¿cómo privar del derecho a quien no cumple con estas consideraciones sociales o ambientales?



Fuente: Manuel Pulgar-Vidal, 2011.

En la actualidad, en el Perú, las condiciones para el aprovechamiento de los recursos naturales no satisfacen las expectativas de la población, que entiende a los recursos bajo el principio de “patrimonio de la Nación” y entiende que el rol del Estado sobre los recursos, más que de administrador de los mismos a nombre de la Nación, es de promotor de intereses particulares, en especial ligados a grandes inversiones.

Esta percepción está vinculada al hecho de que el modelo económico puesto en marcha desde el año 1990, ha impulsado un crecimiento económico basado en el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, a través de las denominadas “industrias extractivas”, alrededor de las cuales se ha dinamizado muchos de los conflictos más emblemáticos, impactos ambientales reconocidos y reclamos continuos, pero, en cambio, no se ha generado un crecimiento sostenido basado en el aprovechamiento de los recursos naturales renovables y la diversidad biológica.

El costo de no establecer estas condiciones y de no recuperar el rol del Estado como administrador de los recursos y árbitro imparcial en las decisiones, será mantener el germen constante del conflicto entre el Estado y los ciudadanos; entre las regiones; entre los operadores y su entorno. Para generar los beneficios demandados, se requiere un enfoque teleológico, una visión de desarrollo del país que equilibre la actual orientación en el aprovechamiento de los recursos naturales en industrias extractivas y que inventaríe, valore y oriente el aprovechamiento sostenible a los recursos naturales renovables. A su vez, requiere reducir la sectorialización en la gestión de los recursos, sobre la base de un objetivo de “patrimonio natural” y con una entidad con capacidad de integrar la gestión.

3.2 Propiedad privada y titulación

La principal función de la propiedad es la internalización de los costos y beneficios derivados del uso de bienes. “Los derechos de propiedad aparecen, entonces, cuando la internalización de las externalidades produce beneficios superiores al costo mismo de la internalización (es decir, el costo de poner en vigencia los derechos de propiedad). Como hemos dicho, la internalización es necesaria porque crea los incentivos para la utilización eficiente de los recursos”²⁸.

En consecuencia, con derechos de propiedad adecuadamente definidos no se evita una gestión no sostenible, pero, a diferencia de la situación con acceso abierto, alguien se hace cargo de los costos resultantes. El costo resultante de no hacerlo es generar bienes comunes, sin titularidad definida, que podrían conducir al sobreuso, sobreexplotación y deterioro del recurso.

Para que la definición de derechos de propiedad lleve a un manejo sostenible, se precisa que los derechos reúnan dos condiciones: (1) que sean consistentes con los objetivos sociales para el uso del recurso y (2) que exista un poder coercitivo adecuado para hacer cumplir las leyes y los mandatos judiciales (*enforcement*). Si esta última condición no funciona en la realidad, cualquier régimen de propiedad puede parecerse al de acceso abierto si el control no es adecuado y si nadie se hace cargo de todos los costos que genera su accionar²⁹. El largo debate sobre si debían otorgarse derechos de propiedad para el manejo del bosque, incluso sugerido por el presidente Alan García en el citado artículo “El síndrome del perro del hortelano”, justamente carecía de este elemento.

Al ser, en consecuencia, la propiedad un mecanismo que puede crear los incentivos adecuados para la uti-

28/ BULLARD, Alfredo. “Un mundo sin propiedad. ¿Por qué algunos deben excluir a otros?”. En: *Derecho y Economía. El análisis de las instituciones legales*. 1ª ed. Lima: Palestra, 2003, p. 143.

29/ RABINOVICH, Jorge (Coord.). *El dominio sobre los recursos naturales renovables y su uso sustentable*. Universidad de Belgrano, Documento de Trabajo N° 63, pp. 5-6.

lización eficiente de los recursos, cabe preguntarse si ello solo se alcanza con el otorgamiento de derechos de propiedad desde la perspectiva jurídica, que va aparejado de los atributos de usar, disfrutar y disponer (además de la capacidad de reivindicar), o si ello es posible con el otorgamiento de formas de propiedad desde una perspectiva económica en la que la propiedad se consolida cuando el título es universal, excluible y transferible. Esta pregunta es altamente relevante, pues nos conduce a la discusión sobre el significado de la concesión para aprovechamiento de recursos naturales como mecanismo idóneo o suficiente para generar una titularidad segura y estable que conduzca a la inversión. Sobre el particular, las posiciones han sido históricamente discrepantes y diversas.

Un operador minero encuentra en la concesión minera el mecanismo idóneo para garantizar su inversión; en cambio, en el sector forestal las concesiones forestales no han generado un mercado dinámico de inversiones y muchos culpan de tal situación al propio régimen, exigiendo derechos de propiedad como garantía de la inversión.

Es preciso señalar que la figura de la concesión delimita por un período de tiempo determinado los derechos exclusivos de uso, sin transferir la propiedad plena –es decir, los atributos del uso, disfrute, disposición y reivindicación–³⁰. Es a partir de sus atributos de derecho real, conforme lo reconoce el artículo 66 de la Constitución Política del Perú, que se constituye en una propiedad en sentido económico, pues le da a su titular una serie de prerrogativas que le permiten actuar en tal sentido.

Es justamente por el hecho de que el Estado no transfiere la propiedad, por el principio del dominio eminential, que se establecen las condiciones de utilización del bien que se otorga en concesión. Asimismo, al hacer exclusivo el uso, otorga incentivos para asumir los beneficios y costos asociados a la actividad; es decir, a internalizar las externalidades. La importancia

del uso exclusivo que garantizan la propiedad y la concesión sobre recursos naturales, es que el titular del derecho puede oponerlo a cualquier persona.

En el Perú, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales intentó darle fortaleza al régimen de concesiones como mecanismo de seguridad jurídica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. No obstante ello, no ha podido materializarse dicho objetivo. Lo ocurrido con la desnaturalización de la concesión forestal es ejemplo de ello. Pero, en este ejemplo, la debilidad no es resultado del instrumento sino de la incapacidad de propio Estado de concluir con sus tareas.

En relación con el tema de la titulación, se debe tener en cuenta que en el Perú el sistema actual de titulación incorpora incentivos perversos que facilitan el acceso al título mediante conductas contrarias al aprovechamiento sostenible de los recursos que constituyen la aptitud mayor o el potencial de la tierra que se titula. Se titula la tierra en tanto tenga capacidad productiva, y ella se mide por su potencial agrario. Pero ¿qué ocurre cuando el potencial es forestal o cuando existen recursos en el subsuelo? En el primer caso, ello hace que muchos prefieran el desbosque, el desarrollo de actividad agraria y el cambio de uso, a fin de darle esta “capacidad productiva” a la tierra y así obtener derechos de propiedad sobre la misma. En el segundo caso, el título no da derecho alguno sobre los recursos del subsuelo, y mecanismos como la expropiación y servidumbre implicaron –pues hoy están relativamente en desuso– la privación en el ejercicio de derechos de propiedad del superficiario.

Ello nos lleva al tema que trataremos más adelante. Es decir, la inexistencia de mecanismos para compatibilizar distintos derechos otorgados y potencialmente compatibles en la misma área geográfica.

En conclusión, la propiedad privada y la concesión son mecanismos eficaces para promover el uso sostenible de los recursos naturales, siempre y cuando

30/ BARRANTES, Roxana. “Consideraciones generales sobre los aspectos económicos de la concesión”. En: *Concesiones sobre recursos naturales: una oportunidad para la gestión privada*. Lima: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2002, p. 17.

los mecanismos se estructuren adecuadamente y permitan garantizar el cumplimiento de las condiciones que el Estado impone para el aprovechamiento de los mismos.

La propiedad se ejerce en armonía con el bien común y puede limitarse por consideraciones de seguridad nacional o necesidad pública. Esto implica que la propiedad tiene límites, a los que hay que sumar los que ha definido el Tribunal Constitucional al señalar que a la propiedad le va aparejada una función ecológica. Estos límites, sin embargo, no deben ser impuestos arbitrariamente. Las limitaciones a la propiedad exigen del Estado una compensación, algo que en la historia del Perú pocas veces se ha respetado.

3.3 Suelo y subsuelo

En el Perú, se utilizó por muchos años procedimientos de servidumbre y expropiación para garantizar el acceso a la tierra a quienes contarán con un título habilitante para el desarrollo de actividades extractivas, en especial mineras. Este acceso, bajo las formas señaladas, se otorgó muchas veces en desmedro de los derechos y expectativas de los superficiarios.

Si bien es cierto que hoy en día no se recurre a estos mecanismos, mas sí a los contratos de compraventa, es cierto también que estos últimos no satisfacen las expectativas de los propietarios y en muchos casos implican el quiebre de formas de organización social y económica tradicional. Peor aun, en el ámbito rural no se verifica el cumplimiento de las condiciones mínimas exigidas para acuerdos de esta naturaleza en caso de propiedad colectiva a cargo de las comunidades. Es claro entonces que el sistema debe evolucionar a formas más creativas y capaces de promover acuerdos justos.

Suponer, por ello, que debe plantearse un esquema similar al derecho anglosajón y particularmente el de la legislación de los Estados Unidos de América, en donde la forma de *"simple fee estate"*, o propiedad absoluta, genera al superficiario titularidad sobre los recursos del subsuelo, no es necesariamente correcto, pues este sistema puede también generar situaciones contrarias al objetivo que se busca alcanzar.

Más bien, se debe explorar mecanismos que enfrenten el grado de insatisfacción que genera el desplazamiento y exclusión de los mecanismos existentes. Para ello, se debe promover nuevas formas de asociatividad, alianzas y cooperación mutua. Una de las alternativas por explorar es la asociatividad entre las comunidades indígenas/campesinas y las empresas, a fin de mejorar los acuerdos entre ambas partes. Nos referimos a mecanismos que permitan reconocer un mayor valor al predio superficial, por la riqueza ubicada en el subsuelo, lo que puede materializarse en alianzas para la explotación, emisión de acciones, entre otras formas alternativas a los mecanismos que se usa en la actualidad.

Sumado a ello, debe precisarse el rol que corresponde al Estado como árbitro frente a conflictos que genere la relación entre un superficiario (individual o colectivo) y el titular de los recursos del subsuelo. El reclamo constante en contra del Estado es que este asume una posición que no equilibra de manera adecuada y objetiva los intereses en juego. Si bien es cierto que en su momento los reglamentos del artículo 7 de la Ley de Tierras 26505 intentaron introducir formas más adecuadas para generar una negociación real en relación con el acceso a la tierra, los mismos o no han sido utilizados o han resultado insuficientes en el momento actual, en el que la relación no se da para acceder a una servidumbre sino para celebrar un contrato de compraventa sobre la tierra.

Otro elemento fundamental debe conducir a eliminar el tratamiento diferenciado, y en muchos casos discriminatorio, entre la propiedad urbana y la propiedad rural. La propiedad urbana cuenta con numerosos mecanismos para garantizar su integridad frente a actividades económicas que pudieran afectarla. La propiedad rural, en cambio, es tratada como una propiedad de segunda categoría.

Finalmente, en relación con este tema, resulta fundamental revisar los procesos de acceso al título habilitante (petitorio) para concesiones mineras, por cuanto estos se otorgan sin consideración a la titularidad de la tierra, consulta o diálogo o consideraciones ambientales. El problema es que esta tendencia se replica en los decretos de urgencia dictados para facilitar la inversión en más de treinta proyectos

priorizados, disminuyendo consideraciones ambientales y facilitando el acceso a tierra pública y la constitución de servidumbres sin criterios para garantizar una negociación efectiva o acuerdos equitativos y justos.

3.4 Tierra y territorio

En el Perú existe un claro reconocimiento constitucional a los derechos de propiedad de la tierra, sea individual o colectiva. Ello ha estado expresamente reconocido en los textos constitucionales de 1979 y 1993, con una especial mención a los derechos de propiedad de las comunidades campesinas y nativas en el territorio nacional.

Sin embargo, entre ambos textos constitucionales operó un cambio significativo. Mientras que la Constitución de 1979 incorporó los elementos de “inalienabilidad”, “inembargabilidad” e “imprescriptibilidad”, para garantizar la integridad de la tierra comunal, la Constitución de 1993 eliminó los mismos, facultando la venta de la tierra comunal aunque sujeta a las condiciones que impuso una ley posterior: la Ley 26505, conocida como Ley de Tierras. Ello ha llevado a muchos a solicitar que se restituyan los artículos de la Constitución de 1979, como forma de garantizar la integridad de la tierra comunal, lo que a su vez es rechazado por otros, que consideran que ello constituye un innecesario y poco adecuado paternalismo.

Pero este debate se ha complementado con la reivindicación por la territorialidad indígena, que implica no solo un derecho de propiedad sobre la tierra, sino la capacidad de utilizar los recursos naturales ubicados en el “territorio” y gozar de autonomía para decidir el ingreso de terceros para el aprovechamiento de estos recursos.

Sin embargo, en el Perú, la titulación de la tierra indígena se hace bajo la forma de asentamientos reconocidos con el título de comunidades –con estatus de persona jurídica–, forma que difiere del concepto de territorialidad. En ese sentido, ¿es posible evolucionar bajo las formas actuales al reconocimiento territorial? ¿Ello qué implicaría en relación con el rol del Estado como administrador de los recursos naturales? ¿Se

soluciona el dilema con el proceso de consulta al que se refiere el Convenio 169 de la OIT?

En el año 2001, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el caso *Mayagna (Sumo) Community of Awas Tingni vs. Nicaragua*, hizo constatar que los derechos de los pueblos indígenas a sus tierras incluyen los derechos a los recursos que ellas encierran, y que esos derechos de propiedad corresponden a la comunidad a título colectivo y según su propia ley consuetudinaria, valores, costumbres y usos.

En el mismo sentido, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), establece que, para aplicarse, “los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras y territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esta relación”. Continúa estableciendo que “la utilización del término *tierras* en los artículos 15° y 16° deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna u otra manera”.

El costo de mantener esta indefinición genera y mantiene una constante presión sobre las áreas que ocupan las poblaciones indígenas, y se refleja en derechos poco claros, pocas veces respetados y muchas veces vulnerados, no solo sobre estas áreas sino, a su vez, sobre su capacidad de decisión. Además, la indefinición genera que se recurra a otras figuras, como forma de por lo menos garantizar la integridad de esta tierra, aunque ellas no necesariamente hayan sido concebidas con ese objetivo.

En países como Colombia se dio un salto cualitativo en la Constitución Política de 1991 y la conformación de las entidades territoriales indígenas. Así, en la actualidad, los derechos que las normas garantizan a las poblaciones indígenas colombianas están referidos a la propiedad colectiva y no enajenable de los resguardos; a la capacidad de ejercer funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades indígenas; al gobierno del territorio; a la promoción de

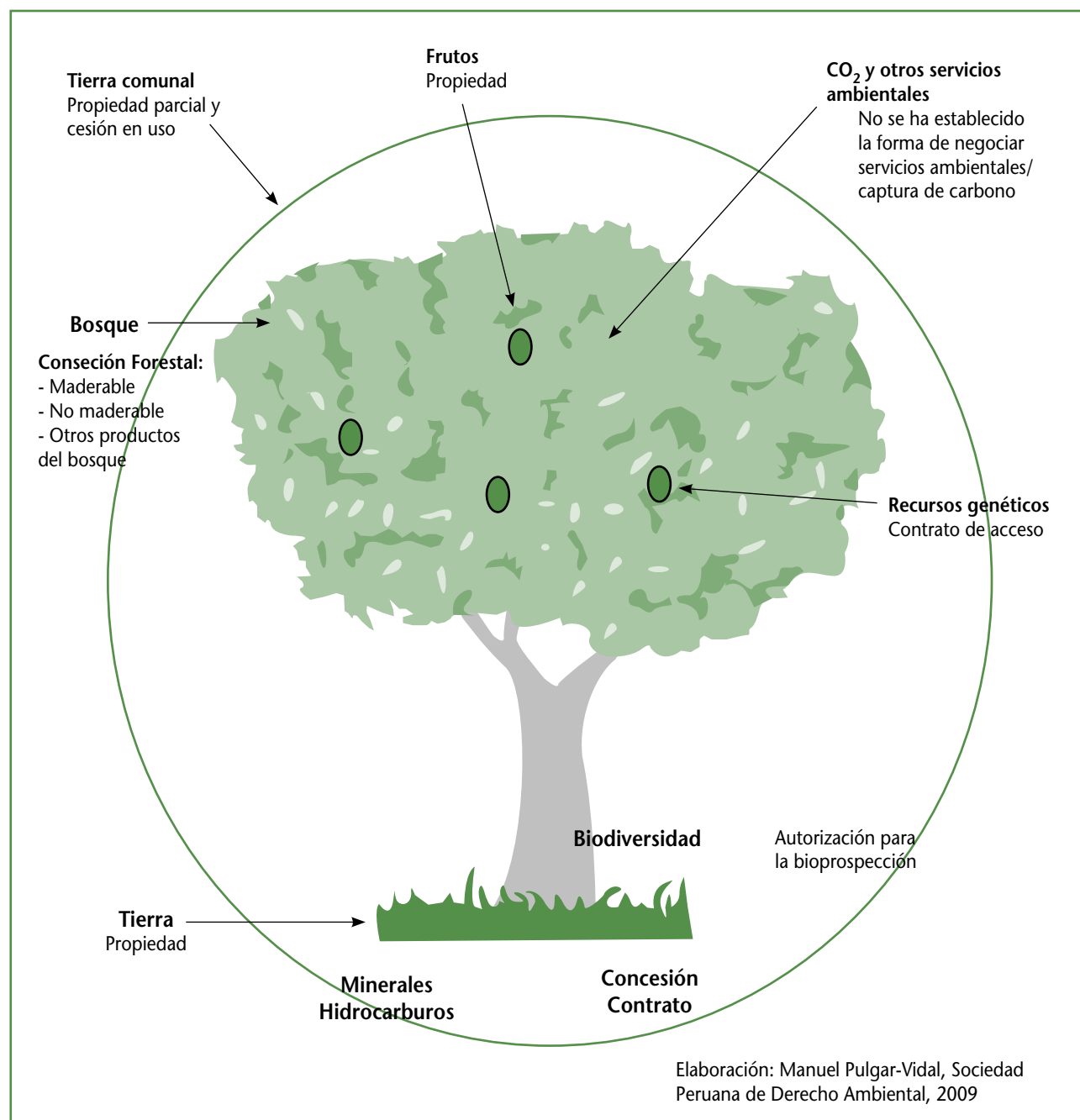
inversiones públicas; a la participación en las decisiones sobre explotación de recursos en sus territorios; y a la participación en los ingresos corrientes al ser reconocidos los resguardos como municipios con derechos a esta participación³¹.

Es claro que en el Perú el tratamiento constitucional, la legislación y las políticas están muy lejos de siquiera acercarse a este tratamiento. Lo interesante es que

este marco corresponde a un país vecino reconocido como de enfoque económico similar al del Perú.

3.5 Superposición de derechos y títulos habilitantes

El gráfico que aparece a continuación permite apreciar la complejidad que reviste la gestión integral



31/ MANRIQUE, Manuel et al. *Los pueblos indígenas en Colombia: derechos políticos y desafíos*. Bogotá: Unicef, s.f. <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4885.pdf>>.

de los recursos naturales cuando se ubican en un mismo territorio y cuando existen múltiples instrumentos para acceder a su aprovechamiento en una lógica sectorial y debido a la variedad de oportunidades que se presentan en un país megadiverso como el Perú.

En un sistema dominialista pueden existir –y de hecho existen– simultáneamente dos derechos reales superpuestos sobre una misma extensión. La propiedad civil de un particular sobre un predio determinado (que no comprende los recursos naturales que allí se encuentren), y un derecho real derivado del título habilitante que otorgue el Estado para el aprovechamiento de recursos naturales, renovables o no renovables³².

Sumado a ello, cuando se trata de aprovechamiento de recursos naturales, pueden presentarse situaciones de potencial conflicto cuando: (1) se otorgan títulos de diversa naturaleza sobre un mismo recurso natural; o, (2) por el otorgamiento de títulos sobre recursos naturales distintos pero ubicados en un mismo entorno. Particularmente en el Perú, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales ha previsto y regulado ambas situaciones, planteando los principios y lineamientos que deben ser recogidos en las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales³³.

En relación con la primera, la ley precisa en su artículo 25° que se puede conceder diversos títulos de aprovechamiento sostenible sobre un mismo recurso natural, y que en este caso se debe establecer la prelación de derechos y las normas necesarias para su manejo. En la segunda situación, la Ley dispuso en su artículo 26° que “el derecho de aprovechamiento sostenible

sobre un recurso natural no confiere derecho alguno sobre recursos naturales distintos al concedido que se encuentren en el entorno”. Esto se explica por el hecho de que un área geográfica determinada puede contener un potencial de aprovechamiento de diversos recursos naturales y que su aprovechamiento puede resultar posible bajo ciertas reglas que permitan compatibilizarlos, correspondiendo su otorgamiento al órgano que cuente con facultades expresas para tal fin³⁴.

Un claro ejemplo de esto es lo que sucede en el Departamento de Madre de Dios, en donde en muchos casos las operaciones de minería informal que se realizan en quebrada fueron autorizadas como concesiones forestales.

Asimismo, la Ley ha establecido obligaciones para el desarrollo de mecanismos que permitan compatibilizar las actividades de aprovechamiento de recursos naturales, con la finalidad de evitar superposiciones y eventuales conflictos, así como para resolver las incertidumbres jurídicas que se presenten en la gestión de los recursos naturales entre los diferentes sectores, o entre estos y los particulares. Los artículos 13° y 15° señalan que las leyes especiales deben incorporar mecanismos de coordinación con otros sectores, a fin de evitar conflictos por superposición o incompatibilidad, y, asimismo, que las leyes especiales deben determinar la prelación, los procedimientos y las instancias para resolver las controversias.

Para que el régimen de acceso a los recursos naturales sea una política que coadyuve al desarrollo nacional de manera sostenible, no se debe olvidar que esta se debe articular al proceso de ordenamiento territorial³⁵. Es por ello que la Política Nacional del

32/ BELAUNDE MOREYRA, Martín. *Derecho minero y concesión*. 3ª ed. Lima: Editorial San Marcos E.I.R.L., 2009, p. 15.

33/ PULGAR-VIDAL, Manuel. “El aprovechamiento de los recursos naturales y los usos del territorio”. En: *Revista de Derecho Administrativo*, N° 7. Lima: Círculo de Derecho Administrativo de la Pontificia Universidad Católica del Perú 2009, p. 462.

34/ Ídem, p. 463.

35/ Teniendo en cuenta que el Ordenamiento Territorial tiene como objeto de análisis las relaciones entre territorio y recursos naturales, por un lado, y con actividades humanas, por el otro, se lo ha definido como “la planeación de las actividades humanas estratégicas para el desarrollo sostenible”, de acuerdo con las condiciones del territorio y sus recursos naturales (AQUINO, Alberto; Josef HAIDER, Isabel RENNER y Manuel SÁNCHEZ. *Bases conceptuales y metodológicas para la elaboración de la Guía Nacional de Ordenamiento Territorial*. Lima: GTZ y Conam, 2006, p. 14).

Ambiente³⁶, en su eje “Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica”, contempla como objetivos el “alcanzar el ordenamiento del uso y ocupación del territorio nacional, mediante la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), en un marco de seguridad jurídica y prevención de conflictos”.

Como elemento central del proceso de ordenamiento territorial se invoca a la ZEE. En su artículo 21°, la Ley General del Ambiente³⁷ señala que la asignación de usos es un proceso dinámico y flexible basado 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 ZEE. Por su parte, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales³⁸ señala que la ZEE se aprueba como apoyo al ordenamiento territorial, a fin de evitar superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Entonces, el Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica y Económica constituyen mecanismos orientadores de la toma de decisiones, que permiten incorporar mayor información sobre los usos del territorio y la superposición de derechos para prevenir conflictos ambientales derivados del acceso y uso de los recursos naturales.

En relación con estos instrumentos, se han dado avances significativos. Así, hay procesos de ZEE macro concluidos en Cusco, Amazonas, San Martín, Madre de Dios y el Callao; a nivel meso, en Tocache, Moyobamba, Rioja, la cuenca del Pataza-Morona y la subcuenca del Cumbaza; y, a nivel micro, en la Provincia Constitucional del Callao. Además hay otros procesos bastante avanzados, y a su vez el Ministerio del

Ambiente viene elaborando una guía nacional de ordenamiento territorial, una propuesta de estrategia nacional de ZEE y un proyecto de ley general de ordenamiento territorial³⁹.

La ZEE y el ordenamiento territorial tienen un carácter dinámico y flexible, razón por la cual no resultan ser determinantes o excluyentes de usos distintos a los determinados. Pero ello se complejiza por cuanto, en el Perú, la ZEE a cargo de los gobiernos regionales es un instrumento cuyo resultado es de observancia obligatoria. Los resultados de algunos de los procesos en marcha permiten apreciar que más que generar respuestas que compatibilicen actividades, se viene generando resistencias sectoriales y de operadores privados a estos instrumentos.

Tal es el caso, por ejemplo, de la reacción que el proceso de ZEE en Cajamarca ha generado tanto en las autoridades del Ministerio del Ambiente como en el sector empresarial, especialmente el minero. Así, la Directora de Ordenamiento Territorial del Minam ha señalado que el proceso iniciado en Cajamarca está en observación por deficiencias encontradas, mientras que el Grupo Norte, que reúne a las principales empresas mineras de la región, presentó un recurso de reconsideración a la propuesta⁴⁰. Por su lado, representantes de la propia Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía, señalan que existe mucha injerencia política en el proceso de zonificación, al ser mal entendida o concebida por algunas autoridades regionales y locales⁴¹.

Estos conflictos se originan por el hecho de que la ZEE funciona adecuadamente donde existen unidades de gestión claras. Mientras estas unidades de gestión no

36/ La Política Nacional del Ambiente fue aprobada por Decreto Supremo 012-2009-Minam, publicado en el diario oficial *El Peruano* con fecha 23 de mayo de 2009.

37/ La Ley General del Ambiente fue aprobada por Ley 28611, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 15 de octubre de 2005.

38/ La norma fue aprobada por Ley 26821, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 26 de junio de 1997.

39/ Información proporcionada por la Ing. Doris Rueda Curimania, Directora General de la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Ministerio del Ambiente, con fecha 10 de febrero de 2011.

40/ Véase en: <<http://www.panoramacajamarquino.com/noticia/grupo-norte-presenta-reconsideracion-al-zee/>>.

41/ SOCIEDAD NACIONAL DE MINERÍA, PETRÓLEO Y ENERGÍA. Entrevista realizada por Karen Guardia a Carlos Aranda Arce, Presidente del Comité de Asuntos Ambientales de la SNMPE. En: *Revista Desde Adentro*, N° 89, enero del 2011, pp. 10-4.

operen, la ZEE se hace sobre supuestos que, si bien cuentan con base científica, no necesariamente reconocen los usos potenciales.

Esta dificultad se agrava por el hecho de la sectorialización en la gestión, ya que cada Ministerio es responsable único y exclusivo de los recursos naturales a su cargo y ello no garantiza niveles de coordinación orientados al ordenamiento del territorio. A ello se suma el hecho de que los sectores, con excepción de algunos pocos como el Minem o el Minam, a cargo del sistema de áreas protegidas (a través del Sernanp), no identifican con claridad las unidades de gestión, ni definen aquellas que, por sus características, debieran tener un uso excluyente de otras actividades. Peor aun, al no existir quien centralice o sistematice la información, el resultado es numerosos mapas del territorio sin ningún nivel de compatibilización.

3.6 Renta y distribución de beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales

Por la explotación de recursos naturales, en el Perú se ha creado una serie de transferencias a los gobiernos subnacionales (gobiernos regionales y gobiernos locales) donde se encuentra el área de explotación. Esto responde a un mandato constitucional y a las normas que regulan la administración del canon, derechos de vigencia y regalías. Pero este no es el único mecanismo disponible para la distribución de beneficios.

De acuerdo con el MEF, las transferencias del gobierno nacional a los gobiernos regionales derivan de las siguientes fuentes: canon minero, regalía minera, Focam, canon hidroenergético, canon pesquero, canon gasífero, participaciones – Cofice y otros, renta de aduanas, canon y sobrecanon petrolero, canon forestal, derechos de pesca, regalías gasíferas y Foniprel⁴².

Respecto a algunas de estas fuentes, cabe formular los siguientes comentarios:

a) Canon, derechos de vigencia y regalías

El canon se estableció por mandato constitucional a través del artículo 121 de la Constitución de 1979, y se confirmó en la de 1993. El principio fue el de reconocer una participación adecuada en la renta que produce su explotación, en armonía con el proceso de descentralización y sustentado en el hecho de la inexistencia de una descentralización fiscal. Esta participación está garantizada mediante ley y normas reglamentarias que establecen porcentajes de distribución y categorías de ingresos que permiten definir el monto por transferir. Pero estas transferencias están condicionadas. Así, el gobierno central, en especial el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), ha ido creando mecanismos de transferencia condicionada a una mejor eficiencia burocrática en los gobiernos subnacionales y/o fondos concursables de proyectos.

La base de cálculo está determinada en la propia ley, y el mayor porcentaje es el aportado por el impuesto a la renta.

Al colocar la base de cálculo en el impuesto a la renta, que, a su vez, puede ser igual a cero en un período determinado debido a decisiones empresariales (eficiencia de la gerencia, tecnología disponible y adoptada, nivel de reinversión, nivel de la planilla, entre otros), puede ocurrir que la base de capital de una región esté disminuyendo como producto de la extracción de los recursos naturales, sin que se transfieran los montos por concepto de canon, y que son los necesarios para reconstruir esa base a través de la inversión en otros tipos de capital (infraestructura, educación, maquinaria, etc.).

En tal sentido, habría que entender el canon no como lo hace el marco normativo, sino como los ingresos necesarios para que un determinado territorio mantenga su base de capital intacta. La consecuencia de esta visión es que los montos de canon deberían depender de la valorización de la producción. En la actualidad, eso ocurre únicamente para el cálculo del canon petrolero, donde se establece el canon como

42/ MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS. *Op. cit.*, p. 49.

equivalente a un 12,5% de la valorización de la producción fiscalizada. En el resto de casos, los montos por redistribuir dependen de decisiones administrativas (monto del derecho de pesca o el derecho de aprovechamiento forestal) o de decisiones empresariales (resultados operativos de empresas o composición empresarial)⁴³.

Adicionalmente, se apunta como una limitación del sistema del canon, sobrecanon y regalías, la restricción de asignar los recursos del canon exclusivamente para gastos de inversión. Se sostiene que ello “podría ser un obstáculo para efectuar gastos de mejora en la educación y la salud, que constituyen servicios claves para el desarrollo del capital humano”. Continúa observándose que “las obras de infraestructura en que se invierten los recursos del canon son principalmente de naturaleza ornamental, antes que vinculadas a la mejora de las economías locales o al desarrollo. De igual modo, existen casos de uso relativamente ineficiente y, por lo general, poco transparente de estos recursos”⁴⁴.

De otro lado, puede observarse que la Ley de Canon, en su artículo 3°, establece que la inclusión de otros tipos de canon en virtud de la explotación de cualquiera de los recursos naturales, requiere obligatoriamente de ley que la cree, según criterios económicos de valor actual y no potencial. Ello significa que el pago por regalías e impuesto a la renta por el aprovechamiento de recursos naturales como el acceso a los recursos genéticos, el uso del espectro radioeléctrico y otros recursos naturales recogidos en la definición de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento de Recursos Naturales, no se encuentra sujeto a un mecanismo de redistribución a las circunscripciones donde fueron explotados.

Otro problema con el canon es el relativo a su uso. Al hecho de la limitada capacidad de gasto por ineficiencias de gestión propias de la carencia de recursos técnicos y humanos en los niveles regionales y las condiciones establecidas por el SNIP, se debe sumar

el enfoque de uso limitado a la existencia de la actividad económica que genera los recursos. Dicho de otra manera, el canon carece de mecanismos para garantizar la sostenibilidad financiera a largo plazo. Está orientado a ejecución y no permite el uso de los recursos en una lógica de carencia de ingresos.

Finalmente, se reconoce que la vinculación del canon a la zona productora genera diferencias en ingresos en función a la existencia y diferente potencial de recursos entre los distintos departamentos del país.

b) Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo – Aporte Voluntario

Durante la campaña electoral del año 2006, los dos candidatos que pasaron a la segunda vuelta prometían discutir y eventualmente crear un impuesto a la “sobreganancia” en función de las altas cotizaciones de los metales en el mercado internacional. Además, plantearon obligar al pago de las regalías mineras renegociando los contratos de estabilidad tributaria. Con posterioridad a ello, el gobierno entrante, fruto de la negociación con el gremio minero, optó por un sistema a través del cual cada empresa haría un contrato con el Estado peruano, mediante el cual la compañía se comprometía a formar un fondo de inversión social con el 3% de las utilidades brutas que serían invertidas por ella (o por terceros que le provean servicios) en los departamentos donde operan, según temas considerados prioritarios. A cambio de ello, el Estado peruano respetaría los contratos de estabilidad jurídico-tributaria y se comprometía a no generar nueva legislación tributaria que los afecte. El fondo de inversión social opera mientras el precio de los metales se encuentre en una banda acordada en diciembre del 2006.

Para diferenciar lo que se gastaría en cada nivel, se crearon los Fondos Regionales y Locales. En el año 2007, se estableció una contribución al sistema de pagos de compensaciones colectivas, que fueron una

43/ BARRANTES, Roxana. *Op. cit.*, pp. 139-40.

44/ DEFENSORÍA DEL PUEBLO, PERÚ. *Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú*. Serie de informes extraordinarios. Informe N° 2. Lima, 2007, pp. 112-3.

recomendación de la Comisión de la Verdad y Reconciliación. Esta contribución es administrada por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). La información del “aporte voluntario” aparece en el cuadro 1.

3.7 Descentralización y marco institucional

En el año 1991, se dictaron un conjunto de decretos legislativos para la promoción de la inversión privada, como parte de un paquete de normas orientadas no solo a ese fin. Uno de estos decretos, más precisamente el 757, marcó la pauta de lo que constituye hasta el día de hoy el enfoque en política económica del país.

Esta norma incorporó un artículo que, si bien es cierto no creó, más bien confirmó y consolidó la sectorialización en materia de gestión ambiental y de los recursos naturales, lo que reforzó con la posterior suspensión del proceso de descentralización iniciado con la Constitución de 1979, que conllevó la desaparición de las regiones creadas y la instalación de los órganos desconcentrados denominados Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR). Las consecuencias de estas medidas fueron: (i) la monopolización de funciones y competencias a cargo de los distintos ministerios, lo que incluyó la materia ambiental y la gestión de los recursos naturales; (ii) el debilitamiento

de la gestión regional y local; y (iii) la desaparición del proceso de planificación. Es decir, el escenario menos propicio para la gestión integrada de los recursos naturales.

Ello no ha cambiado significativamente hasta el día de hoy, no obstante que se ha creado nuevas autoridades transversales, como el Ministerio del Ambiente, a cargo del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, o la Autoridad Nacional del Agua, a cargo del Sistema Nacional de Recursos Hídricos. Más bien, las dificultades en su creación y la debilidad en ciertas funciones son resultado de una lógica sectorial en la organización del Estado, que se resiste a morir.

Por el lado de la descentralización, si bien es cierto que se ha dado pasos importantes desde el año 2001, con la dación de las normas sobre descentralización y gobiernos regionales, es, por otro lado, cierto también que las funciones ambientales y de gestión de los recursos naturales por parte de los gobiernos regionales son, en muchos casos, marginales. Además, considerando que con posterioridad a ello se crearon las autoridades antes citadas, así como el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado y el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), en ninguno de estos casos se ha establecido la manera como se ejercerán muchas de sus funciones de manera descentralizada. A lo mencionado se debe agregar que el actual proceso de descentralización se basa

CUADRO 1

Tipo	Montos depositados según año (soles)				Monto depositado global (soles)
	2007	2008	2009	2010	
Fondo Local	331.090.089,34	28.979.073,54	244.159.183,26	257.385.799,76	1.121.614.145,90
Fondo Regional	179.075.609,15	183.541.479,26	149.387.048,96	140.847.800,93	652.851.938,30
Comisión de la Verdad y Reconciliación	6.641.523,97	3.292.574,05	2.175.966,63	1.962.762,65	14.072.827,30
Totales S/.	516.807.222,46	475.813.126,85	395.722.198,85	400.196.363,34	1.788.538.911,50

Fuente: Portal de transparencia Minem. Las cifras del 2010 son hasta agosto.

en una departamentalización que constituye una división política poco propicia para el manejo de los recursos naturales y que desconoce el concepto de cuenca como unidad de gestión.

Por otro lado, en gestión institucional de recursos naturales, un tema siempre polémico ha sido el de la institucionalidad de los recursos hídricos, tanto pública como privada. Por décadas, en el Perú, la institucionalidad con responsabilidad respecto a la gestión y manejo de los recursos hídricos, estuvo dispersa en muchas entidades. Así, se dividía la gestión del agua en sectores como agricultura, salud, recursos naturales, vivienda, entre otros. Si bien se reconocía un rol predominante en la gestión del agua al Ministerio del Agricultura –lo que se explica por el enfoque agrarista de la ya derogada Ley General de Aguas–, intervenían otras autoridades con varias competencias sobre este recurso. Ello no era necesariamente malo, considerando la complejidad en el manejo de este recurso, pero resultaba negativo por la falta de coordinación y sistematicidad en la gestión. Es precisamente ello lo que se ha pretendido corregir con el reconocimiento, bajo la ley vigente, de un Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, cuyo ente rector es la Autoridad Nacional del Agua (ANA), a la que se suman las catorce autoridades administrativas del agua y, bajo el ámbito de estas últimas, las administraciones locales de agua. Ello, sin embargo, sigue contraponiéndose a la estructura política departamentalizada antes señalada.

Finalmente, en relación con el marco institucional, no se puede dejar de mencionar las limitaciones que genera la inexistencia de amparo jurisdiccional frente a las afectaciones de derechos vinculados al ambiente o el manejo de los recursos naturales. Si bien, desde 1990, se dieron ciertos avances al reconocerse el principio de “legitimidad para accionar”, que faculta a cualquier ciudadano a iniciar una acción en defensa del ambiente, y, en los últimos años, se ha creado Fiscalías Ambientales, también es cierto que a nivel de jueces no existe una especialización temática y en relación con los mecanismos procedimentales no existe una acción idónea creada ex profesamente para la defensa de estos derechos, como sí ocurre en países vecinos como Colombia.

3.8 Asistencia técnica para la promoción de las inversiones

Durante el primer lustro de la década de 1990, se inició un proceso orientado a la disolución y liquidación de la banca de fomento que por décadas había venido operando en el país. Ello respondió a la lógica planteada en las condiciones de ajuste estructural a las que se sometió al país como parte de la política de reinserción en el sistema financiero internacional. Bancos para el fomento de la industria, la minería, la vivienda y el agro, fueron gradualmente desapareciendo, sometidos a procesos de disolución y liquidación.

No se trata en este documento de analizar, justificar o rechazar las razones que llevaron a la decisión antes señalada. Pero sí cabe mencionar que con la desaparición de estas entidades, desaparecieron a su vez algunas oportunidades de financiamiento para el aprovechamiento y gestión de recursos naturales, y una muy marginal asistencia técnica. Ni siquiera Cofide, como banca de segundo piso, fue capaz de llenar este espacio, como lo hace, por ejemplo, la Corporación de Fomento a la Producción (Corfo) en Chile.

Esta falta de financiamiento y asistencia técnica se puede justificar el día de hoy en actividades económicas cuya dinámica, precios, mercados y características las convierte en innecesarias, como en el caso de la gran y mediana minería. No es lo mismo, sin embargo, para actividades económicas que requieren de mecanismos de promoción para su inserción en mercados o para la tecnificación en su manejo, como en el caso de bosques, la investigación de recursos genéticos, el manejo y comercialización de fauna y recursos hidrobiológicos continentales, las energías renovables, etc.

Además, la existencia de recursos canalizados a los departamentos y manejados por los gobiernos regionales, a través del canon, demandan, para su mejor uso, de formas de asistencia técnica, público-privadas, debidamente formalizadas y reconocidas, como forma de garantizar el diseño y ejecución de proyectos viables. En tal sentido, una fórmula adecuada de asistencia técnica debiera involucrar al MEF y al SNIP,

a los gobiernos regionales y al centro de asistencia técnica como promotor.

3.9 Amazonía

La Constitución Política de 1993 incorporó un artículo programático que establece que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada. Este artículo recoge una demanda reiterada para promover en la Amazonía una visión de desarrollo que reconozca el potencial de la región y los límites que definen su característica de ecosistema frágil. Además, se requiere de una política que contraponga la visión tradicional de la Amazonía, y que se ha venido traduciendo en leyes que promueven la extracción de recursos no renovables y la infraestructura, mas no el potencial maderero, de servicios ambientales, de diversidad de especies y la diversidad genética.

Se parte de reconocer que el Perú cuenta con el mayor porcentaje de ecosistema amazónico en proporción a la totalidad de su territorio, en comparación con los otros países de la cuenca amazónica, pero, no obstante ello, las políticas en relación con esta importante extensión del territorio han implicado únicamente pérdida de recursos, desplazamiento y disminución de poblaciones nativas, contaminación y un fuerte retraso en políticas de desarrollo.

La visión actual sobre la Amazonía se traduce en un paquete que incluye centrales hidroeléctricas, lotes petroleros, derechos mineros, carreteras, ferrovías, hidrovías, plantaciones para biocombustibles y concesiones forestales, que no necesariamente incorpora consideraciones sociales y ambientales, y que podría derivar en impactos significativos al ecosistema. Estos impactos pueden traducirse en incremento de la deforestación; degradación de bosques en términos de su valor económico y funciones ecológicas; aumento de emisiones de carbono; despla-

zamientos migratorios internos; ocupación de territorios indígenas y áreas naturales protegidas; entre otros⁴⁵.

3.10 Instrumentos de gestión ambiental

El aprovechamiento intensivo de los recursos naturales tiene como consecuencia impactos sobre su disponibilidad y calidad, en especial cuando este se hace sin seguir consideraciones de carácter ambiental y social y prácticas de manejo sostenible. Ello, a su vez, es en gran medida fuente de conflictos.

Frente a esta situación es que debe operar el marco legislativo, institucional y político, en materia ambiental, pero la sectorialización de la gestión ambiental y su debilidad hacen poco efectiva esta intervención.

Por ello, se debe fortalecer la capacidad de los instrumentos de gestión ambiental como forma de mejorar la relación de las actividades económicas con el entorno y garantizar un uso sostenible de los recursos naturales. Además, como mecanismo para disminuir la dinámica de los conflictos por superposición de recursos naturales.

Este fortalecimiento se debe sustentar en el principio de que la política ambiental se operativiza a través de un conjunto de instrumentos, cada uno de los cuales tiene un propósito determinado y de cuyo funcionamiento eficaz, en conjunto, se obtienen los resultados planteados. Dicho de otra manera, no es correcto pensar que el funcionamiento de un único instrumento, de manera aislada, pueda generar los resultados que la política ambiental plantea. Es más bien correcto reconocer que de la combinación de instrumentos de planificación, de control, de restauración, de prevención, económicos, financieros y de información, se puede obtener comportamientos ambientalmente adecuados. Ese es justamente el principio que genera la oposición a los decretos

45/ DOUROJEANNI, Marc *et al.* *Amazonía Peruana en 2021. Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?* 2ª ed. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, abril del 2010.

de urgencia dictados a inicios del año 2011. Si a la disminución de exigencias ambientales se suma el hecho de que no existe un proceso concluido de zonificación ecológica económica, no existen condiciones mínimas exigibles para el desarrollo de grandes obras de infraestructura en ecosistemas frágiles; existe una gran limitación en el ejercicio de competencias a nivel de los gobiernos regionales en cuya jurisdicción se instalarán estos proyectos, por lo que es posible reconocer la solidez de los argumentos de quienes plantean esta oposición.

Además, aun cuando instrumentos tales como la evaluación de impacto ambiental tienen en el Perú una existencia de veinte años (aunque en un inicio, el año 1990, solo se reconoció al estudio de impacto ambiental), no por ello se ha generado la confianza que se requiere para que se convierta en el instrumento de gestión ambiental preventivo que permita anticipar, manejar y evitar o mitigar los impactos ambientales de las actividades económicas.

Además, no han operado de la manera como originalmente se plantearon, instrumentos tales como el programa de adecuación y manejo ambiental (PAMA); el plan de cierre de pasivos ambientales; el plan de cierre de minas; u otros, tales como el plan integral de gestión de residuos sólidos, la estrategia nacional de reforestación, el plan nacional de desarrollo forestal, los planes de acción para limpiar el aire, entre muchos más, que terminan convertidos en programas impresos que adornan muchas bibliotecas.

Por su parte, en relación con la fiscalización, la reciente creación del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) no ha venido aparejada de un esquema de descentralización y, por su lado, las competencias otorgadas son tan genéricas que llevan a interpretaciones –en algunos casos, erróneas– del rol que tendrá en tan importante tarea.

3.11 Los recursos naturales frente a los nuevos retos

La gestión de los recursos naturales enfrenta nuevos retos, planteados por la dinámica de nuevos escenarios globales. Así, la gestión de la diversidad biológica, en el marco del Convenio de las Naciones Unidas sobre la Diversidad Biológica, y de protocolos como el de Cartagena sobre bioseguridad y el de Nagoya sobre acceso y distribución de beneficios, generan oportunidades para un país como el Perú, que se encuentra entre los de mayor biodiversidad a nivel mundial.

No obstante ello, debates como los generados frente a los reiterados intentos por introducir cultivos transgénicos (sin perjuicio de la discusión sobre importación y comercialización de productos que contienen transgénicos y la necesidad de información previa, oportuna, clara y suficiente), someten al Perú a dilemas que es preciso resolver. Frente a ello, oportunidades para el manejo, valoración y comercio de productos nativos, basados en el reconocimiento de zonas de agrobiodiversidad, pareciera no despertar aún el interés político requerido.

Por otro lado, el reto que introduce la suscripción de acuerdos comerciales entre el Perú y países desarrollados y otros países emergentes, puede constituir una oportunidad, siempre y cuando evaluemos los beneficios que ello podría generar, analicemos y discutamos los riesgos y perjuicios, y desarrollemos las agendas internas orientadas a mejorar nuestras condiciones de competitividad. Así, la llamada “agenda interna”, en especial la agenda agraria, pareciera no haber avanzado al ritmo que el reto demanda, y en relación con la agenda ambiental, puede constituir una oportunidad para aprovechar la discusión del recientemente prepublicado plan nacional de acción ambiental⁴⁶.

46/ MINISTERIO DEL AMBIENTE. Plan Nacional de Acción Ambiental. Planaa – Perú 2010-2021, octubre del 2010.

También están los retos que genera el cambio climático. La vulnerabilidad peruana a los efectos del cambio climático puede resumirse en impactos en la agricultura, los bosques, los glaciares, los recursos hídricos, la energía, los suelos, la salud de las personas, entre otros.

La situación de vulnerabilidad del Perú a los efectos del cambio climático ha sido no solo confirmada sino, a su vez, desarrollada de manera más detallada en la Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático⁴⁷. En dicho informe, se sustenta la condición del Perú como país vulnerable en el hecho de coincidir con 7 de las 9 características que determinan la vulnerabilidad.

En ese orden de ideas, la vulnerabilidad en el Perú está determinada por cuatro factores centrales: amenazas crecientes, alto grado de exposición, alto

grado de sensibilidad y capacidad de adaptación incipiente.

Frente a esta situación, se ha adoptado planes relevantes que requieren ejecución inmediata. Un reto de política es poner en marcha las líneas de acción derivadas del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación frente al Cambio Climático, recientemente aprobado⁴⁸.

Esto último se vincula a lo señalado en el diagnóstico de este documento, en el sentido de que se requiere una matriz energética diversificada con énfasis en fuentes renovables. En ese sentido se pronuncia la Política Energética Nacional del Perú 2010-2040, aprobada por Decreto Supremo 064-2010-EM, el que lamentablemente está lleno de generalidades, carece de mecanismos operativos y parece más bien haberse dictado solo con el fin de sustentar el desarrollo de infraestructura para la generación hidroeléctrica en la Amazonía.

4. OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y RESULTADOS ESPERADOS DE LA OPCIÓN DE POLÍTICA

Las opciones de política alrededor del otorgamiento de derechos y acceso a los recursos naturales, deben construirse sobre la base de los factores clave identificados y bajo principios de integridad, viabilidad y gradualidad.

No existen recetas uniformes en relación con estos temas. El tratamiento político del tema en los países vecinos varía en función del enfoque ideológico imperante. Así, países como Bolivia y Ecuador han reforzado la idea del rol estratégico de los recursos naturales y fortalecido la presencia del Estado como titular y operador para su aprovechamiento. La tendencia peruana desde el inicio de la década pasada

ha estado más bien orientada a promover el acceso a los recursos naturales bajo condiciones de gran o mediana inversión.

Esta realidad obliga a que las opciones de política consideren su viabilidad jurídica, su aceptación social y su viabilidad económica.

Bajo esa lógica es que se propone para cada uno de los factores clave, como condición para el desarrollo de la opción de política, orientada a la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, los siguientes objetivos y resultados esperados:

47/ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *El Perú y el cambio climático. Segunda Comunicación Nacional del Perú a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático 2010*. Septiembre del 2010.

48/ MINISTERIO DEL AMBIENTE. *Plan de acción de adaptación y mitigación frente al cambio climático*. MINAM, 2010.

1. **El dominio del Estado sobre los recursos naturales.** Se debe mejorar, precisar y reforzar el rol del Estado como administrador de los recursos naturales en su condición de patrimonio de la Nación, a fin de que, en el ejercicio de esta función, determine condiciones socioambientales claras y exigibles para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Como resultado de esta política, se busca obtener claridad sobre las condiciones por cumplir y mecanismos para hacer exigibles estas condiciones, a riesgo de perder la titularidad para el aprovechamiento del recurso.
2. **Propiedad privada y titulación.** Se debe asignar titularidades claras para el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, con el fin de generar eficacia y sostenibilidad en su aprovechamiento. A su vez, se debe eliminar los incentivos perversos que genera el tratamiento sobre tierra agraria frente al tratamiento de los otros recursos naturales y que se refleja en las situaciones de cambio de uso de la tierra de aptitud forestal. La asignación de titularidades a través de derechos de propiedad se debe hacer en armonía con los preceptos constitucionales sobre dominio de los recursos naturales, y los mecanismos contractuales deben reconocer los límites que la misma Constitución establece en el ejercicio de este derecho. Cuando la titularidad de un derecho se asigne a través de concesiones, se debe determinar las condiciones socioambientales para el aprovechamiento de los recursos, cuyo incumplimiento debe generar la caducidad del derecho. La asignación de titularidad se debe hacer sobre la base de un catastro.
3. **El dilema del suelo y subsuelo.** Se debe generar mecanismos de diálogo, negociación y entendimiento que promuevan acuerdos equitativos, que promuevan la asociatividad entre los titulares de derechos superficiarios (no solo de propiedad sobre la tierra, sino concesiones sobre recursos de la superficie), con base en información veraz y un rol de árbitro por parte de las entidades del Estado. La política tendrá como resultado la eliminación de la arbitrariedad e imposición en el acceso a la tierra, acuerdos justos que minimicen el conflicto, promoción de mecanismos de negociación real y acuerdos justos entre las partes.
4. **Tierra y territorio.** El objetivo por alcanzar es mejorar la regulación sobre los derechos y capacidad de decisión que corresponde a los pobladores indígenas sobre las tierras que ocupan, revisándose la legislación de comunidades nativas a fin de promover el respeto de los territorios indígenas; desarrollando mecanismos reales de consulta previa, libre e informada. Al término del mandato de gobierno, se deberá contar con un régimen en el tratamiento de la territorialidad indígena que, basado en la seguridad jurídica que da la propiedad sobre la tierra, genere a su vez mecanismos que promuevan la defensa de los derechos de las poblaciones indígenas y su participación real e informada en los procesos de decisión que los afecten en las áreas que ocupan.
5. **Superposición de derechos y títulos habilitantes.** El objetivo es definir mecanismos reales, eficaces y eficientes para la compatibilización de usos potenciales diversos sobre el territorio, basados en instrumentos de planificación y con una institucionalidad capaz de arbitrar con equidad controversias por superposiciones. Se espera que las potencialidades del territorio para el aprovechamiento de recursos naturales diversos en las mismas áreas se encuentre sometido a reglas claras orientadas a compatibilizar actividades y espacios reales de decisión y solución en caso de controversias o conflictos por incompatibilidades.
6. **Renta y distribución de beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales.** Se busca promover la mejora y eficacia en el uso de los recursos del canon y otros ingresos que son fuente de distribución a los gobiernos subnacionales, a través de la facilitación, por medio de centros de asistencia técnica, para el diseño de proyectos y acceso a los recursos cumpliendo las condiciones del Sistema Nacional de Inversión Pública. Asimismo, se busca precisar la base de cálculo del canon a fin de generar una distribución territorial equitativa y convertir a estos recursos en mecanismos de financiamiento sostenido a largo plazo.

7. **Descentralización y marco institucional.** El objetivo es fortalecer el marco institucional para la gestión ambiental eliminando la lógica de manejo y gestión sectorial, dispersa y sin mecanismos de coordinación. Asimismo, fortalecer el ejercicio descentralizado para la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales, bajo el principio de subsidiariedad.
8. **Asistencia técnica en la promoción de las inversiones.** Se busca promover el uso eficaz y eficiente de los recursos del canon y otros recursos canalizados a los departamentos por el aprovechamiento de los recursos naturales, mediante el fortalecimiento de la capacidad técnica de estos, el diseño de proyectos sólidos que generen fuentes alternativas de ingresos y facilitando el cumplimiento de las condiciones impuestas por el MEF para el acceso a estos recursos.
9. **Amazonía.** Se debe dar cumplimiento al mandato constitucional que establece que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada. A partir de ello, se busca promover inversiones en la Amazonía para el aprovechamiento de los recursos que constituyen su mayor potencial, con las consideraciones requeridas para disminuir los impactos en ecosistemas frágiles.
10. **Instrumentos de gestión ambiental.** El objetivo es fortalecer los instrumentos de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales, como mecanismos reales de prevención de impactos, restauración y rehabilitación y control, recordando la confianza ciudadana en ellos, mediante procedimientos y autoridades capaces de su aplicación eficaz.
11. **Los recursos naturales frente a los nuevos retos.** El objetivo es convertir los retos globales alrededor de los temas de diversidad biológica, comercio y cambio climático, en oportunidades sobre la base de la riqueza natural del país, orientando la política al desarrollo de acciones estratégicas de adaptación, en especial en las áreas más vulnerables. A su vez, se requiere recuperar la "infraestructura natural", saneando y recuperando ecosistemas degradados para su uso, conservación y manejo.

5. OBSTÁCULOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

La implementación de una política para la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales no estará exenta de dificultades y obstáculos, propios de la cultura política; de las diferencias conceptuales, económicas e ideológicas, que la gestión de recursos naturales genera; de las diferencias sobre las formas de gestión bajo principios de subsidiariedad o bajo formas centralizadas (en el gobierno nacional); de la manera como se organiza el Estado; de la sectorialización; entre otros. La reforma del Estado es la gran tarea pendiente. Ello se refleja en las dificultades por mejorar la gestión ambiental y el manejo de los recursos naturales.

La política de Estado en las últimas dos décadas ha priorizado la inversión en actividades extractivas y en

el desarrollo de infraestructura en carreteras y energía, a fin de sustentar el crecimiento futuro. Se estima que ello no cambiará significativamente en el futuro cercano, y debates como el generado alrededor del tema de la caducidad de los derechos mineros por no inversión o producción, o el generado por el tema del impuesto a las sobreganancias, son el más claro reflejo de esta dificultad.

Con mayor razón, entonces, se requiere un Estado fuerte, presente, oportuno en la intervención y precursor. En ese sentido, las acciones orientadas a fortalecer el rol del Estado como administrador de los recursos naturales o mejorar las condiciones socioambientales y hacerlas exigibles, especialmente en relación con las actividades extractivas, no serán tarea fácil.

Por su lado, en relación con los procesos de titulación, la controversia generada por los casos de corrupción en Cofopri y la oferta para transferir dicha gestión a los gobiernos regionales, no necesariamente van a facilitar la culminación de estos procesos. Menos aun si no se logra un acuerdo sobre los cambios de uso de la tierra.

Además, en relación con el debate sobre derechos de propiedad para el aprovechamiento de recursos naturales o regímenes de concesión, este se ha venido polarizando y ha existido desde el propio gobierno un continuo menosprecio al régimen de concesiones, cuestionándolo pero desconociendo que su no funcionamiento se ha debido a la propia inacción de las entidades de Estado para que este opere. Tal es el caso del régimen de concesiones en el sector forestal, llamadas "concesiones rapiña" por el propio presidente García en su artículo de octubre del 2007 (sobre el "síndrome del perro del hortelano").

No es significativamente distinta la resistencia que genera la revisión de los regímenes actuales sobre suelo y subsuelo, a pesar de que existen evidencias claras de que, en la mayoría de los casos, los conflictos se originan en la insatisfacción por los acuerdos que se suscribe para acceder a la tierra a través de contratos de compraventa u otros.

Por su lado, las mesas de diálogo iniciadas como resultado de conflictos por derechos indígenas, han dinamizado un debate continuo sobre la situación de las poblaciones indígenas y sus derechos. Se ha generado una mayor conciencia ciudadana sobre sus derechos y el grado de afectación, y un mayor conocimiento respecto a sus reivindicaciones. Así, hoy en día, el consenso sobre la necesidad de contar con un régimen de consulta previa, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, pareciera tener como único opositor al Poder Ejecutivo; pero el ciudadano, los medios de prensa y políticos de los distintos niveles de gobierno, coinciden en que se debe acelerar dicho proceso.

La reclamada indiferencia del Estado respecto a este tema podría cambiar con la consolidación del Minis-

terio de Cultura y la incorporación a este de un viceministerio de interculturalidad y la adscripción a este del debilitado Indepa. Retomar una agenda indígena que defina acciones en la lógica en que se planteó durante el gobierno de transición del presidente Paniagua, a partir del esfuerzo hecho por la Secretaría Técnica de Asuntos Indígenas (Setai), requiere de voluntad política, que en el presente lustro no ha existido, pero que la nueva dinamización del debate podría acelerar para el próximo.

Otro tema fundamental, que origina las resistencias propias de la priorización de la inversión en industrias extractivas e infraestructura, es el establecimiento de procedimientos de compatibilización de actividades, y, más aun, que se pueda establecer áreas de exclusión para el desarrollo de determinadas actividades en zonas del territorio que, por sus características, podrían verse afectadas por las mismas. Son muy pocas las reglas existentes que intentan compatibilizar derechos distintos sobre el mismo territorio. Por otro lado, existen reglas para compatibilizar actividades extractivas en áreas naturales protegidas de uso directo o sus zonas de amortiguamiento, pero ello ha generado más controversias que soluciones. En relación con estas, por su lado, se ha eliminado la facultad de los gobiernos locales de crear áreas de conservación municipal y se ha condicionado la creación de áreas de conservación regional, propuestas por los gobiernos regionales, al cumplimiento de una serie de requisitos, que puede convertirlas en áreas de imposible creación. Estas limitaciones se han impuesto justamente por la incapacidad de los mecanismos para establecer reglas reales de compatibilización, aun cuando en el mes de febrero del 2010 se ha dictado un decreto supremo que intentaría, aunque de manera fallida, solucionar este problema⁴⁹.

En esa lógica, queda claro el rechazo absoluto que genera en los inversionistas la posibilidad de que se establezcan zonas de exclusión. Muchos reclaman que las cabeceras de cuenca estén limitadas a las actividades extractivas, pero ello genera una oposición significativa. Frente a este escenario, mecanismos como la

49/ Decreto Supremo 003-2011-Minam, del 16 de febrero de 2011.

zonificación ecológica económica, aun cuando es una herramienta novedosa, ya empiezan a generar conflicto.

Es por ello que la revisión de los procedimientos de acceso a concesiones mineras o lotes de hidrocarburos no resultará una tarea fácil de cumplir, aun cuando muchos reconocen que la negociación para el acceso a la tierra, con un título firme, otorgado por Ingemmet, genera condiciones poco apropiadas para acuerdos justos.

En esta lógica de procedimientos de acceso, se deberá revisar a su vez los procedimientos y el grado de cumplimiento de los mismos por parte de las autoridades regionales, ya que estos vienen motivando el desarrollo de actividades mineras ilegales sin concesión otorgada.

Quizás la tarea que más dificultad genere, en la búsqueda de la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, sea la revisión de los marcos legislativos y políticos que rigen el proceso de descentralización y la distribución de beneficios, a través del canon, y otros, por cuanto implica abrir espacios de lucha de poder político.

Ello, sin embargo, se podría evitar en parte si se trabaja a partir del fortalecimiento de las funciones ambientales y de manejo de recursos naturales de órganos como el Minam, OEFA, el propio Ministerio de Agricultura, y, como parte de ello, se define con claridad el ámbito de ejercicio de sus funciones descentralizadas.

En el caso de los instrumentos de gestión ambiental, el reto mayor es eliminar su enfoque sectorial, que a lo largo de los últimos veinte años ha generado no solo diferencias en los avances que cada ministerio, región o municipio ha logrado, sino especialmente desconfianza y pérdida de credibilidad en los mismos. Tener, en ese sentido, un Ministerio del Ambiente con funciones marginales sobre instrumentos tan relevantes como el estudio de impacto ambiental, no contribuye con esta tarea.

A ello se debe sumar el limitado desarrollo de mecanismos de participación ciudadana. Solo el sector

energía y minas, de manera sectorial, y el Minam han desarrollado un marco legislativo para ello. Otros sectores o no lo han regulado o sus regulaciones no han sido operativizadas. La inexistencia de espacios de participación y la falta de espacios de intermediación están en la base de muchos de los conflictos existentes.

En donde sí podrían darse mayores y más rápidos avances es en la promoción de mecanismos de promoción de la Amazonía, al existir espacios de coordinación política, como el CIAM, o mecanismos regionales para la promoción de inversiones. Además, se cuenta con una entidad como el IIAP, que puede contribuir con esta tarea. La dificultad en relación con esta importante área del territorio es el enfoque histórico que desde el gobierno nacional se ha dado para la promoción de industrias extractivas e infraestructura.

También se ve con mayores posibilidades el continuar con el desarrollo de políticas para la adaptación y mitigación del cambio climático, sobre lo cual se ha dado avances importantes desde el Minam. La dificultad y el reto pasan por reconocer que ello no es tarea exclusiva de este Ministerio. Lo es de todos los sectores, y se requiere el concurso más activo del MEF.

Por otro lado, es necesario desarrollar una agenda ambiental en virtud de las demandas que los acuerdos comerciales han generado.

En relación con los recursos de la diversidad biológica, el debate sobre la incorporación de cultivos transgénicos, las situaciones de biopiratería por acceso no autorizado a los recursos genéticos, el lento reconocimiento a la necesidad de proteger y compensar los conocimientos tradicionales y la poca promoción de los cultivos nativos y las zonas de agrobiodiversidad, son los grandes obstáculos por vencer.

Es claro que el mayor reto para alcanzar el objetivo de gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales, es enfrentar de manera integral los factores que generan, en la actualidad, controversias, conflictos, superposiciones y vacíos. Hacerlo de manera aislada incidirá en las bases de estas controversias.

6. HOJA DE RUTA

Cien días

- Revisar las condiciones ambientales y sociales que imponen las leyes sectoriales para el aprovechamiento de los recursos naturales y proponer las reformas que resulten necesarias a fin de generar su exigibilidad.
- Definir los contenidos, derechos y extensión del título de cesión en uso sobre bosques en favor de las comunidades nativas. Limitar los procedimientos de cambio de uso del suelo, estableciendo con claridad la competencia del Ministerio del Ambiente sobre el mismo.
- Integración de información de cuadrículas mineras y lotes de hidrocarburos, con mapas de titularidad de tierras.
- Culminar el proceso de aprobación del mecanismo de consulta libre, previa e informada al amparo del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Culminar el proceso de creación de las Reservas Territoriales solicitadas.
- Consolidar el proceso de elaboración y aprobación de una Ley de Ordenamiento Territorial, la estrategia nacional de zonificación ecológica económica, y reglamentar los artículos de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales sobre conflictos y superposiciones.
- Iniciar el proceso de elaboración de normas para regular los supuestos de potencial superposición de derechos, en temas tales como turismo, cabeceras de cuenca, bosques, industrias extractivas, etc.
- Inicio de debate nacional sobre el impuesto a las sobreganancias. Transparencia en los contratos de estabilidad y, ante su pronto vencimiento –en algunos casos–, verificación del pago de las regalías mineras establecidas por ley.
- Revisión de las normas sobre fiscalización ambiental, orientadas a generar su cumplimiento por parte de todas las entidades sectoriales, fortaleciendo el rol del OEFA como ente rector del sistema de fiscalización.
- Planes operativos para la ejecución de los diversos planes para la gestión ambiental y de los recursos naturales. Planes de gestión de residuos sólidos; planes para limpiar el aire; plan nacional de acción ambiental, etc.
- Culminar el proceso de planificación iniciado por el Ceplan, mediante una revisión de lo correspondiente a gestión de los recursos naturales.
- Revisión de los instrumentos de gestión ambiental y de los instrumentos para el manejo de recursos naturales, a fin de introducir condiciones especiales para el caso de actividades económicas desarrolladas en el ecosistema amazónico.
- Iniciar el proceso de discusión para la aprobación de Límites Máximos Permisibles para todos los sectores que carezcan de ellos, o para los casos en que el transcurso del tiempo o el desarrollo tecnológico los haya convertido en obsoletos.
- Culminar el proceso de adecuación de todos los sectores y las dependencias ambientales en los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y local) al sistema nacional de evaluación del impacto ambiental.
- Culminar el proceso de reglamentación y operativización de la Evaluación Ambiental Estratégica.

- Definir la competencia del Ministerio del Ambiente en relación con los Estudios de Impacto Ambiental.
- Aprobación de la ley de servicios ambientales y revisión de las condiciones básicas para el desarrollo de proyectos de reducción de emisiones por deforestación y degradación (REDD).
- Iniciar el proceso de implementación de las líneas de acción contenidas en el plan nacional de adaptación y mitigación frente al cambio climático.
- Continuar con las acciones de identificación de áreas o actividades vulnerables al cambio climático.

Un año

- Reglamentar los artículos de la ley de recursos naturales para la compatibilización y resolución de conflictos. Revisar y modificar los procedimientos de acceso a derechos para el ejercicio de actividades extractivas, a fin de generar mecanismos reales de diálogo y entendimiento. Definir la función de información sobre inventario, cantidad, calidad y disponibilidad de recursos naturales que ejerció la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales hasta el año 1992.
- Culminar el proceso de titulación de tierras de comunidades campesinas y nativas y elaborar un atlas oficial actualizable sobre estas tierras. Culminar la suscripción de contratos de cesión en uso sobre bosques y resolver la creación de las reservas territoriales (reservas indígenas para poblaciones en aislamiento voluntario o contacto inicial) solicitadas.
- Elaborar una ley de concesiones sobre recursos naturales, estableciendo los elementos que permitan la operativización de derechos seguros para el aprovechamiento de los recursos naturales.
- Establecimiento de reglas claras y exigibles para la celebración de contratos de compraventa de tierras comunales, sujetos a reglas de convocatoria, quórum, actas, información y registro, como condición para la validez de dichos acuerdos. Elaboración de contratos modelo y capacitación comunal.
- Iniciar el proceso de discusión y elaboración de las reformas legales y políticas requeridas para la protección y reconocimiento de derechos colectivos de las poblaciones indígenas sobre las tierras que ocupan.
- Definir con precisión las competencias que corresponden a cada nivel de gobierno en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales y culminar el proceso de descentralización de las competencias ambientales.
- Se requiere, a su vez, elaborar un mapa unificado de unidades de gestión sectoriales (bosques de producción, cabeceras de cuenca, áreas de concesiones no maderables, tierras comunales, etc.), como mecanismo para definir usos compatibles o zonas de exclusión.
- Modificar los procedimientos de acceso a derechos mineros y contratos de hidrocarburos, a fin de garantizar, como condición previa al derecho, las consideraciones sociales (acceso a la tierra) y ambientales, cuando corresponda.
- Creación de centros público-privados de asistencia técnica, para el diseño de proyectos por ser ejecutados con los recursos del canon. Estos centros se sustentarán en reglas que se defina sobre la materia y suscribirán convenios con el MEF a fin de facilitar el cumplimiento de las condiciones del SNIP.
- A su vez, se requiere de la creación de fondos orientados a compensar el deterioro del patrimonio natural por el desarrollo de actividades extrac-

- tivas o de infraestructura, especialmente en ecosistemas frágiles.
- Modificación en las reglas del canon a fin de garantizar equidad territorial en su uso; definición de su base de cálculo e introducción para garantizar la sostenibilidad de recursos a largo plazo.
 - Establecimiento de mecanismos para la asignación efectiva del porcentaje de distribución del canon que corresponde a los propios pobladores y comunidades.
 - Descentralización de las funciones ambientales de los órganos con competencias ambientales (Minam, OEFA) creados con posterioridad a las leyes de regiones y ley de bases para la descentralización.
 - Fortalecimiento de funciones del Minam como entidad transversal, ente rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, como mecanismo para eliminar la sectorialización de funciones.
 - Elaboración y promulgación de una ley que defina una acción judicial para la defensa del ambiente y el patrocinio de intereses difusos.
 - Definición de una política de promoción de la cuenca como unidad de gestión de los recursos naturales.
 - Aprobación de la ley para el desarrollo sostenible de la Amazonía, y definición de medidas promocionales orientadas al uso sostenible de sus recursos y complementada con una ley para la promoción de las inversiones en Amazonía, orientada a promover el manejo forestal sostenible, el acceso regulado y la investigación sobre recursos genéticos; los servicios ambientales; el ecoturismo, etc.
 - Aprobación de una política de promoción de zonas de agrobiodiversidad, orientadas a la promoción de cultivos nativos y el respeto de conocimientos tradicionales asociados a estos cultivos.
 - Fortalecimiento del Consejo Interregional de la Amazonía, como espacio de coordinación política en Amazonía, y del Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana, como centro técnico-científico, como forma de promover la gestión adecuada de los recursos naturales en la Amazonía peruana.
 - Codificación de las exigencias ambientales para las actividades mineras.
 - Elaboración de un reglamento ambiental para el desarrollo de actividades de minería aluvial.
 - Culminar el proceso de inventario y verificar el cumplimiento de los planes de cierre de pasivos ambientales.
 - Aprobación de una norma única de participación ciudadana en materia ambiental y de manejo de los recursos naturales, aplicable a todos los sectores.
 - Consolidación de una política de manejo de zonas marino-costeras.
 - Organización de las normas presupuestales para el uso eficiente de los fondos de adaptación al cambio climático.
 - Aprobación de una ley de promoción de energías renovables, que complemente las normas existentes de incentivos a la eficiencia energética.

Cinco años

- Contar con una entidad autónoma con rango constitucional a cargo de la coordinación, información, inventario y resolución de conflictos alrededor de la temática del acceso y aprovechamiento de los recursos naturales.
- Crear, reglamentar y operativizar un sistema de catastro y registro de derechos sobre recursos naturales.
- Promoción, capacitación y operativización de acuerdos de asociatividad entre operadores de industrias extractivas y titulares de derechos superficiarios.
- Promover un debate nacional y consolidar los mecanismos para el reconocimiento de derechos territoriales de las poblaciones indígenas, estableciendo claridad en relación con los derechos colectivos sobre el territorio.

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

A manera de resumen, se plantea las siguientes recomendaciones de política:

- La gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales debe alcanzarse a partir de una política coherente e integral, capaz de incidir en aquellos factores que dinamizan los conflictos, promueven la exclusión, desconocen las potencialidades del territorio y generan relaciones territoriales inequitativas.
- Corresponde al Estado asumir un rol de administrador en salvaguarda de los recursos naturales en tanto patrimonio de la Nación, estableciendo condiciones para su acceso y aprovechamiento, exigibles y sujetas a caducidad del título o derecho otorgado en caso de incumplimiento de las mismas.
- Los derechos que se otorguen para el aprovechamiento de los recursos naturales deben garantizar una titularidad clara, universal, excluible y transferible, como condición para el manejo sostenible.
- El Estado debe incorporar mecanismos que promuevan la compatibilización para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, estableciendo a su vez mecanismos para la solución de controversias en caso de incompatibilidades.
- Se debe eliminar los mecanismos perversos que promueven la deforestación y el cambio de uso de la tierra de aptitud forestal para el acceso a títulos de propiedad bajo la forma de tierra agraria.
- Se debe establecer reglas que promuevan negociaciones reales entre titulares, individuales o colectivos, de derechos sobre la superficie, con aquellos que desean acceder a los recursos del subsuelo, bajo formas de asociatividad y cooperación real.
- Se deberá plantear respuestas reales orientadas a garantizar los derechos de las poblaciones indígenas sobre los territorios que ocupan, con capacidad de administración y participación real en las decisiones que las puedan afectar.
- Revisar y reformular los mecanismos de distribución de ingresos, como paso previo a la creación de mecanismos de descentralización fiscal. Para ello, se debe facilitar el uso eficaz de los recursos del canon y de los ingresos de otras fuentes a través de centros de asistencia técnica. Además, se debe precisar la base de cálculo del canon y generar, a su vez, una distribución territorial equitativa.
- Se deberá eliminar la lógica de gestión ambiental y de manejo de recursos naturales de manera sectorial y dispersa, y culminar y consolidar el proceso de descentralización que a la fecha se encuentra pendiente, sustentado en el principio de subsidiariedad en la gestión.
- La promoción de inversiones en la Amazonía deberá sustentarse en el potencial de recursos en dicho ecosistema sobre la base del mandato constitucional para su aprovechamiento sostenible, minimizando los impactos en ecosistemas frágiles.

- Los instrumentos de gestión ambiental y los orientados al manejo sostenible de los recursos naturales deben convertirse en herramientas objetivas y creíbles de prevención, restauración, planificación y control, fortaleciendo el rol del Ministerio del Ambiente y de las autoridades subnacionales en su ejecución.
- Los retos globales de la actualidad, vinculados al manejo de la diversidad biológica, el cambio climático, el comercio internacional y las energías renovables y limpias, deben ser convertidos en oportunidades sobre la base del potencial y la riqueza natural del país.