



PLANIFICACION EN UN CONTEXTO DE CAMBIO CLIMÁTICO: DE LOS ANDES AL NORTE DE TABACONAS

Por: **José Luis Mena Álvarez**
Word Wildlife Fund – Oficina del Programa Perú
Perú
jl.mena@wwfperu.org.pe

Breve descripción del caso:

- **Ámbito territorial**

La Cordillera Real Oriental que se extiende desde la vertiente oriental del macizo colombiano hasta el Abra de Porculla a 6° S en el Perú. En el Perú, el área de trabajo comprende la zona de amortiguamiento del Santuario Nacional Tabaconas Namballe, específicamente en la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas.

- **Marco de Desarrollo Rural Territorial de referencia**

El territorio de la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas, que comprende aproximadamente 30000 has y 3500 personas (750 familias). Fue reconocida por resolución suprema del 27 de octubre de 1935 como una organización de comuneros usufructuarios que están ligados por vínculos ancestrales, sociales y culturales, administrados por el estatuto comunal.

El territorio comunal se encuentra rodeado de manantiales y está protegido en su cabecera de cuenca por una extensa área boscosa perteneciente al Santuario Nacional Tabaconas Namballe. Su principal río es el Tabaconas, que atraviesa la comunidad y desemboca en el río Chinchipe. Tiene temperatura media anual constante, pero temperaturas diarias que pueden llegar a oscilar entre los rango de 20° C llegando por debajo de los 0° C en la noche. Durante un año normal, se presentan dos estaciones bien definidas, las épocas de lluvias (invierno), generalmente de enero - abril, en la que se acumula al 85% de la precipitación pluvial total anual, y la época seca (verano), que ocurre por lo general entre los meses de julio – noviembre, siendo un periodo de escasa precipitación.

- **Antigüedad**

2 años

- **Principales instituciones y actores involucrados**

Comunidad campesina San Miguel de Tabaconas
Municipalidad distrital de Tabaconas
Ministerio del Ambiente
Jefatura del Santuario Nacional Tabaconas Namballe
Mesa de concertación de la provincia de San Ignacio

- Recursos naturales tratados

Bosques montanos y páramo
Servicios ecosistémicos: agua

- Actividades económicas principales

Agricultura de subsistencia: maíz, yuca, plátano, caña de azúcar
Agricultura orgánica: café de altura
Ganadería extensiva

- Medios de gobernanza utilizados

Asamblea comunal conducida por una directiva comunal (presidente y representantes de los caseríos)

Mesa comunal (espacio de concertación de miembros de la comunidad e instituciones presentes en el territorio comunal, tanto gubernamentales como no gubernamentales)

Presentación del caso

- Descripción de los procesos de gobernanza

La toma de decisiones sobre el uso de la tierra en la comunidad se decide en asambleas comunales. El territorio de la comunidad actualmente experimenta un acelerado proceso de deforestación, principalmente por el establecimiento de sistemas productivos incongruentes con las diversas potencialidades presentes. La población local percibe el cambio del clima (impredecible período de lluvias e incremento de la temperatura) producto del cambio de bosques por tierras eriazas e inservibles y también como consecuencia del calentamiento global. A través del proyecto “Un Paisaje vivo”, el cual es financiado por la Unión Europea y ejecutado a lo largo de la cordillera real oriental de Colombia, Ecuador y Perú, se ha elaborado un análisis de la vulnerabilidad de la CRO ante el impacto del cambio climático. Éste análisis ha identificado a la cuenca del Chinchipe como una de las áreas con mayor vulnerabilidad. Debido a que la comunidad de Tabaconas se encuentra dentro de la cuenca del Chinchipe y cumple un rol crítico en la conservación del Santuario Nacional Tabaconas Namballe (es parte de su zona de amortiguamiento), se inició un proceso participativo de zonificación ecológica económica (ZEE) y planificación territorial de la comunidad campesina. Dentro del proceso mencionado se ha recomendado el uso de las tierras de acuerdo a su potencialidad, destacando entre ellas la identificación de áreas que deben ser restauradas, en especial en las zonas de cabecera de cuencas. Para la planificación en el uso de las tierras, se utilizó la información de la zonificación y en asamblea comunal se reconoció la misma, así como su plan de ordenamiento territorial. El levantamiento de información técnica contó con la participación de la población, en adición a los talleres y capacitaciones que comprendieron todo el proceso. Un rol crucial fue el desarrollado por la mesa comunal, la cual es un espacio en el que participan representantes de la comunidad y del gobierno local y de la sociedad civil (ONGs, iglesia, proyectos, grupo de jóvenes, etc.), recibiendo la cobertura y apoyo de la mesa de concertación de lucha contra la pobreza de la provincia de San Ignacio. La mesa comunal cumplió un rol concertador sobre el uso de la tierra y al mismo tiempo como comisión técnica del proceso de ZEE.

Los objetivos en los cuales se centraron los procesos de microzonificación Ecológica Económica (1: 25,000) y Ordenamiento Territorial de la Comunidad Campesina San Miguel de Tabaconas fueron los siguientes:

- Mejorar y fortalecer las capacidades humanas para un mejor conocimiento, entendimiento y aprovechamiento de las potencialidades que ofrece el territorio comunal (ZEE a nivel micro) con miras al proceso de ordenamiento territorial.
- Definir las áreas prioritarias para la recuperación de las zonas con suelos degradados y en conflicto ambiental mediante la agroforestería y la reforestación con especies nativas.
- Establecer las áreas de conservación comunal que contribuyen con el mantenimiento de los servicios ambientales actuales y potenciales.
- Consolidación de la ZEE como el documento base para la generación de políticas comunales en torno al aprovechamiento sostenible de sus recursos naturales y para la formulación e

implementación de proyectos productivos y la gestión de riesgo.

El proceso tuvo diversas etapas paralelas y se pueden resumir en las siguientes:

- Difusión, capacitación y validación de la propuesta de ZEE
- Generación participativa y procesamiento de la información
- Planificación estratégica para el Ordenamiento Territorial (POT)

- Organización e institucionalidad

La directiva comunal conformada por un presidente y representante de cada uno de los 13 caseríos de la comunidad. La mesa comunal descrita anteriormente esta formado por un presidente, un vicepresidente, un delegado de la municipalidad distrital y un delegado de cada uno de los 13 caseríos de la comunidad, así como, un delegado del club de madres de Tabaconas y de la ronda comunal.

- El entorno de desarrollo rural territorial

El sistema de posesión de tierras es comunal, es decir la comunidad es dueña de las tierras y los comuneros disfrutan del usufructo de la tierra; no pudiendo traspasarla ni venderla a terceros. Están divididos en parcelas de un promedio de 5 ha. /familia.

Teniendo como base a las características biofísicas, socioeconómicas y culturales identificadas y las que fueron validadas en la fase de campo, en la Comunidad Campesina San Miguel de Tabaconas, se han identificado unidades relativamente homogéneas denominadas Unidades Ecológicas Económicas (UEE). Cada unidad significa en términos prácticos una zona que presenta las mismas características físicas, biológicas y socioeconómicas que la hacen diferente de otra unidad en una o varias características.

Posteriormente cada UEE fue evaluada con diversos criterios, con el propósito de encontrar los usos más apropiados de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones. Los criterios utilizados fueron los siguientes:

- a) Valor productivo, orientado a determinar las UEE que poseen mayor aptitud para desarrollar actividades productivas con fines agropecuarios, forestales, pesqueros, turísticos, etc.
- b) Valor bioecológico, orientado a determinar las UEE que por sus características ameritan una estrategia especial para la conservación de la biodiversidad y/o de los procesos ecológicos esenciales.
- c) Vulnerabilidad, orientado a determinar las UEE que presentan alto riesgo por estar expuestas a la erosión, inundación, deslizamientos, huaycos y otros procesos que afectan o hacen vulnerables al territorio y a sus poblaciones, así como los derivados de la existencia de las fallas geológicas.
- d) Conflictos de uso, orientado a identificar las UEE donde existan incompatibilidades ambientales (sitios en uso y no concordantes con su vocación natural, sitios en uso en concordancia natural pero con problemas ambientales por el mal manejo), así como conflictos entre actividades existentes y de límites con otras comunidades.
- e) Aptitud urbana e industrial, orientada a identificar las UEE que poseen condiciones tanto para el desarrollo urbano como para la localización de la infraestructura industrial. f) Potencialidades socioeconómicas, orientada a identificar la disponibilidad de capitales, no sólo naturales, sino también físico-financiero y socio-humano.

En términos generales, el territorio de la Comunidad Campesina San Miguel de Tabaconas, que presenta una extensión aproximada de 29,355.288 ha., se caracteriza por el porcentaje significativo que representan las zonas productivas (49.6%), sobre todo en lo referente a las zonas con potencial forestal (35.08%), mientras que las zonas de aptitud agropecuaria representan el 14.52%. Por otro lado, un área significativa del territorio comunal ha sido deforestada con fines agrícolas, pero, desde el punto de vista de aptitud, corresponde a tierras que son para protección o para producción forestal, constituyendo de esta manera las zonas para recuperación por conflicto de uso (15.51%). El resto del territorio es considerado con potencial para protección y conservación ecológica (34.79%) y el 0.11% corresponde a zonas con vocación urbano industrial.

- Políticas involucradas (ambientales y de desarrollo rural territorial) y forma de abordaje

Desde 1984 se han dado diversos dispositivos legales, donde sólo se hacen referencia al concepto de ordenamiento territorial, sin definirlo, utilizando diversos términos para tipificarlo. En algunos casos se utiliza el término de acondicionamiento territorial (D.S. N° 007-85-VC y Ley de bases de la descentralización); en otros, indistintamente planificación ambiental y ordenamiento ambiental (Código del Medio Ambiente ya derogado); ordenamiento ambiental y territorial (Ley de Conservación y aprovechamiento de la biodiversidad); ordenamiento ambiental (Ley del CONAM); y ordenamiento territorial (Ley orgánica para el aprovechamiento de los Recursos Naturales y Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales) y ordenamiento territorial ambiental (D.S. No. 045-2001-PCM). En este último dispositivo se declara de interés nacional al ordenamiento territorial y por primera vez se indica que el instrumento base es la ZEE. Es en este sentido, de acuerdo al Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) aprobado por DECRETO SUPREMO N° 087-2004-PCM, en el artículo 14, de la creación del Comité Técnico Consultivo de la ZEE y Ordenamiento territorial (OT), se ha trabajado en la definición del concepto, determinación de los lineamientos de política y criterios para el ordenamiento territorial en el país, a fin de ir llenando los vacíos en la legislación vigente. En este mismo reglamento se hace mención de que el OT se realiza sobre la base de la ZEE. La base legal principal para el ordenamiento territorial, está constituida por las categorías sectoriales y de los otros niveles de gobiernos regionales y gobiernos locales.

En el sector agrario, tiene el propósito de promover y regular el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, renovables y no renovables, estableciendo un marco adecuado para el fomento a la inversión, procurando un equilibrio dinámico entre el crecimiento económico, la conservación de los recursos naturales y del ambiente y el desarrollo integral de la persona humana. Aquí se establece que la ZEE es un apoyo al ordenamiento territorial a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines. Dicha zonificación se realiza conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. (Ley 26821).

Promover la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica. Se especifica que el estado promueve la incorporación de criterios ecológicos para la conservación de la diversidad biológica en los procesos de ordenamiento ambiental y territorial. (Ley N° 26839).

Garantizar la propiedad territorial de las comunidades nativas (Ley N° 22175)

Promover el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre. El ordenamiento forestal comprende bosques de producción, bosques de aprovechamiento futuro, bosques en tierras de protección, áreas naturales protegidas, bosques en comunidades nativas y campesinas y bosques locales. Define a la zonificación forestal como la clasificación de las áreas forestales del país que se realiza en base a la ZEE y de acuerdo a su aptitud natural. (Ley N° 27308)

En el sector educación, preservar el patrimonio cultural de la nación. Se establecen las siguientes categorías de uso: bien inmueble cultural, zonas monumentales, zonas de reserva arqueológica, áreas de investigación, zonas de patrimonio natural-cultural, parque histórico nacional.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (Ley N° 27293), que tiene la finalidad de optimizar el uso de los recursos públicos destinados a la inversión, mediante el establecimiento de principios, procesos, metodologías y normas técnicas relacionados con las diversas fases de los proyectos de inversión. El Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (Ley N° 27446), es uno de los instrumentos estructurales que contribuye al reordenamiento político, institucional y procesal de la gestión ambiental.

El 28 de enero del 2005 fue aprobado el reglamento de la ley marco del sistema nacional de gestión ambiental mediante DS N° 008-2005-PCM, donde toman al ordenamiento ambiental como parte del ordenamiento territorial para una gestión sostenible del ambiente.

En la Ley General del Ambiente, N° 28611, aprobado en octubre 2005, toman como instrumentos de gestión ambiental al ordenamiento territorial ambiental; y en el artículo 19°, hacen mención que la planificación sobre el uso del territorio es un proceso de anticipación y toma de decisiones

relacionadas con las acciones futuras en el territorio, el cual incluye los instrumentos, criterios y aspectos para su ordenamiento ambiental.

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

Finalmente, de fecha reciente mediante DL N° 1013 – 2008, que prueba la creación, organización y funciones del Ministerio del Ambiente, en el artículo 7, referente a las funciones específicas, inciso c) “establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir su proceso.

- Medios y mecanismos de gobernanza utilizados

Asamblea comunal conducida por una directiva comunal (presidente y representantes de los caseríos)

Mesa comunal (espacio de concertación de miembros de la comunidad e instituciones presentes en el territorio comunal, tanto gubernamentales como no gubernamentales)

El gobierno local (municipalidad distrital) emitió las ordenanzas municipales que reconocen el proceso e iniciaron su reconocimiento a nivel provincial, regional y nacional

- Logros. Dificultades y factores de éxito.

Después de dos años de iniciado el proceso, el reconocimiento del proceso de ZEE y el POT de la comunidad campesina San Miguel de Tabaconas se encuentra en su fase final de aprobación.

Una de las principales dificultades fue la generación de información espacial, ya que la escala de trabajo era bastante detallada y era necesario generar casi el 100% de la información espacial. El proceso favoreció una mejor comunicación entre el gobierno local y la comunidad, ya que la relación entre ambos actores no era muy fluida al inicio del proceso. Una mayor dificultad fue la comunicación de un proceso técnico a la población local, en este caso, el rol de los profesores de la comunidad fue importante para servir de replica a la población en general. Aún queda complementar la difusión en los colegios y fortalecer lo aprendido con todos los caseríos.

La ZEE y el POT ahora son la base para la negociación con el proyecto Olmos ya que este implementará una infraestructura para el trasvase de agua de los ríos Manchara y Tabaconas (ambos en la comunidad) al río Huancabamba, y posteriormente para el río Olmos en la vertiente del Pacífico.

Asimismo, este proceso fue el punto de partida para el inicio del proceso de ordenamiento de la provincia de San Ignacio.

- Sostenibilidad y perspectivas

La sostenibilidad del proceso dependerá de la implementación del POT y su reconocimiento como herramienta de gestión por el gobierno local. Para dicho propósito, la mesa de concertación de lucha contra la pobreza y la mesa comunal vienen realizando capacitaciones sobre diseño de presupuesto participativo, lo cual tiene como objetivo incluir fondos para la implementación del POT en la comunidad.

Similares acciones se espera coordinar con los gobiernos provincial y regional, y en los cuales, ambas mesas cumplen un rol fundamental.

También se prevé que el proyecto Olmos y posibles mecanismos de compensación por el uso del agua podrían suministrar los recursos necesarios para la implementación del POT.

Por otro lado, la provincia de San Ignacio viene desarrollando a través de la mesa de concertación un plan de adaptación al cambio climático, el cual considera similares actividades para ser desarrolladas en el ámbito de la comunidad. El financiamiento para estos casos dependerá de acuerdos con el gobierno regional y la cooperación internacional.

Lecciones aprendidas - Recomendación de políticas para los países y región andina - Aspectos que requieren de mayor estudio.

Ordenar el territorio resulta fundamental y prioritario, como la columna vertebral que nos permite articular e integrar correctamente los diversos procesos de desarrollo a nivel nacional, regional, local y comunal.

Es importante entender que la planificación realizada puede ir mejorándose, mientras más vamos apropiándonos y entendiendo la información brindada por la Zonificación Ecológica Económica, sin embargo existen numerosos logros adicionales en el impacto generado por el proceso de OT Comunal para la adaptación al cambio climático que vale la pena mencionar en este capítulo y están relacionados a los siguientes ítems:

Prevención de los Riesgos

Desarrollo de un mecanismo de compensación por servicios hídricos con el proyecto Olmos.

Inicio del proceso de establecimiento de las áreas de conservación privada a nivel comunal como mecanismo para resguardar las zonas de protección y conservación al interior del territorio comunal – mantenimiento de los Servicios Ambientales.

Proyecto de implementación de los sistemas agroforestales como alternativa económica viable hacia las zonas recientemente intervenidas. En especial el café orgánico, grandemente reconocido en la región.

Erosión de suelos.

Incorporación de la ZEE y el OT en la currícula educativa como mecanismo de afianzamiento y fortalecimiento de las capacidades en los jóvenes de la comunidad. La ZEE es uno de los ítems importantes en el plan de educación ambiental de la comunidad campesina

Sería interesante formular un sistema de alerta temprana por las características que tiene la CC. CC.

Mitigación de los Riesgos

Implementación del Programa de Reforestación para protección de cuencas y reforestación comercial en zonas de aptitud forestal o agropecuaria.

Incorporación a la economía comunal de las áreas degradadas mediante la cosecha y comercialización del helecho Pteridium al mercado Coreano.

Programa de recuperación de la franja marginal de las vías de acceso para la mitigación del riesgo derivado de los derrumbes.

Proyecto de sensibilización para el cumplimiento de los estatutos comunales, con énfasis en las potencialidades y restricciones del uso del suelo.

Recuperación de áreas

Incorporación a la economía comunal de las áreas degradadas mediante la cosecha, transformación y comercialización del helecho Pteridium (Shapumba) al mercado Coreano y como complemento a los proyectos de reforestación.

En relación a la sostenibilidad del proceso, ésta tiene un alto grado de garantía debido al involucramiento y los compromisos generados tanto a nivel comunal como a nivel de los gobiernos locales, el proceso de apropiación y fortalecimiento de capacidades ha llevado a que las mismas poblaciones sean las que utilicen la herramienta como su instrumento de negociación con excelentes resultados, además que las iniciativas de gestión priorizadas cuentan con la posibilidad de ser asumidas con recursos propios.

La socialización y capacitación de los actores constituyeron el eje central y transversal del proceso, puesto que ellos serán los ejecutores y responsables directos de la aplicación de su Planificación Territorial. Fue necesario el manejo de técnicas de inclusión en los talleres de apropiación, difusión y concertación a través de herramientas participativas a nivel interactivo e iterativo, con alto grado de flexibilidad, imaginación y adaptabilidad de acuerdo a la realidad encontrada en cada una de los caseríos que conforman la entidad territorial trabajada.

Contar con un comité de apoyo ha sido clave para lograr el éxito y la confianza en los pobladores. Este comité lideró el proceso en todas sus fases. Los que conformaron este comité fueron los representantes de la “La Mesa de Concertación Comunal”, que cuenta con la participación de autoridades, instituciones, organizaciones y líderes comunales, y que gracias a su dedicación y esfuerzo los resultados son más que alentadores.

Referencias bibliográficas y ‘links’ electrónicos

Nota importante:

Enviar previamente, lo antes posible, los contenidos de los rubros 1, 2 y 3, al correo:
infoandina@cgiar.org

Muchas gracias,

Judith Kuan
Moderadora temática
CONDESAN