

# Promoviendo la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales

Manuel Pulgar Vidal - SPDA y USMP - Instituto del Perú<sup>1</sup>

La publicación en octubre del año 2007 del artículo editorial del Presidente de la República, Alan García Pérez, bajo el título "El Síndrome del Perro del Hortelano"<sup>2</sup>, en el cual planteó su visión en relación con el aprovechamiento de los recursos naturales, no solo generó numerosas respuestas discrepantes, en especial por el hecho 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.

## Diagnóstico

Un país como el Perú, con una extensión territorial significativa, con ochenta y cuatro de las ciento cuatro 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 convierte al océano que baña nuestras costas en el que contiene una de las pesquerías más importantes a nivel mundial; con diecisiete familias lingüísticas y sesenta pueblos indígenas<sup>3</sup>; 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,



Foto CIES

*En pesca, los sistemas de acceso han sido históricamente promotores de mecanismos perversos de competencia desmedida que han llevado a su aprovechamiento irracional.*

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 que (noviembre 2010) que de los 250 conflictos existentes, 120, es decir, el 48%, es de naturaleza socio-ambiental y 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

*«El Perú 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».*

1/ El presente artículo está basado en el documento «Promoviendo la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los recursos naturales», realizado por el autor en el marco del proyecto «Elecciones Perú 2011: Centrando el debate electoral». Puede descargar la versión completa del estudio en <http://www.elecciones2011.cies.org.pe>

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; SORIA, Carlos. *Amazonía peruana 2011*. Instituto del Bien Común. Sistema de información sobre comunidades nativas de la Amazonía peruana (SICNA). Enero 2011.

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 han 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 se suelen asociar 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 ello definir una estrategia no solo integral, sino a su vez gradual.

## **Propuesta de política**

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

*«La asignación de titularidades claras, bajo procedimientos transparentes y que partan de reconocer el potencial del territorio para el aprovechamiento de diversos recursos naturales, es la única vía que puede generar eficacia y sostenibilidad en su aprovechamiento».*

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 socio-ambientales, claras y exigibles para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Se busca obtener así claridad sobre las condiciones a 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 naturales, es la única vía que puede generar eficacia y sostenibilidad en su aprovechamiento. Deben eliminarse los incentivos perversos que el tratamiento sobre tierra agraria genera 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. 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

Foto CIES



*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.*

*«Se debe precisar la base de cálculo del canon a fin de generar una distribución territorial equitativa, convirtiendo a estos recursos en mecanismos de financiamiento sostenido a largo plazo».*

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, debe determinarse las condiciones socio-ambientales 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 debería ser el de generar mecanismos de diálogo, negociación y entendimiento que promuevan acuerdos equitativos y asociatividad entre los titulares de derechos superficiales (propietarios, concesionarios y titulares de otros derechos), con lo que tengan derechos para aprovechar recursos del subsuelo, sobre la base de 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.

Foto CIES



*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.*

## Tierra y territorio

El objetivo de política debe ser el de mejorar el tratamiento, la regulación y la protección de los derechos y capacidad de decisión que corresponde a los pobladores indígenas sobre las tierras que ocupan, revisándose la legislación de comunidades nativas y promoviendo 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 afecte en las áreas que ocupan.

## Superposición de derechos y títulos habilitantes

Se deberían 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 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

Un objetivo central es promover la mejora y eficacia en el uso de los recursos del canon y otros ingresos que son fuente de distribución a los gobiernos sub-nacionales, 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 a 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



Las acciones orientadas a fortalecer el rol de este como administrador de los recursos naturales o mejorar las condiciones socio-ambientales y hacerlas exigibles, especialmente en relación con las actividades extractivas, es tarea urgente.

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, 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. Basado en ello se busca promover inversiones en la Amazonía para el aprovechamiento de los recursos que constituyen su mayor potencial, con las

*«Se debe dar cumplimiento al mandato constitucional que establece que el Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía con una legislación adecuada».*

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 han 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 los debates, controversias, conflictos y superposiciones no se han eliminado. 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 se siguen resistiendo 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 el aprovechamiento de recursos naturales genera, 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.

*«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».*

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: la gobernanza en el acceso y aprovechamiento de los mismos. 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); en la manera cómo se organiza el Estado; en la sectorialización; 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 socio-ambientales 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.