



Instituto de  
Investigaciones de la  
Amazonía Peruana - IIAP



**AGENDA AMAZÓNICA**

# [ ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y AMAZONIA ]

Propuesta en consulta

© IIAP - 2009

Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana  
Av. José A. Quiñones km 2.5  
Apartado postal 784 – Iquitos, Perú  
Teléfono: +51 (0)65 265515 / 265516  
Fax: +51 (0)65 265527  
Correo electrónico: [preside@iiap.org.pe](mailto:preside@iiap.org.pe)  
[www.iiap.org.pe](http://www.iiap.org.pe)

## CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	4
1. LOS GRANDES PROBLEMAS TERRITORIALES DE LA AMAZONIA.....	5
1.1 Fragmentación y desarticulación del espacio socioeconómico amazónico.....	6
1.2 Pérdida y deterioro del capital natural .....	7
1.3 Débil capital humano, bajo nivel de competitividad territorial y recesión estructural. ..	9
1.4 Centralismo, exclusión territorial y pobreza .....	9
1.5 Demarcación política administrativo y gestión inadecuada del territorio.....	11
1.6 Políticas sectoriales y conflictos socioambientales .....	13
1.7 Vulnerabilidad del territorio ante desastres .....	14
2. ¿QUE HACER?. PERFILANDO EL ESCENARIO A FUTURO.....	15
2.1 ¿QUE HACER?.....	15
2.2 LOS ESCENARIOS A FUTURO.....	15
3. PREPARANDO UNA HOJA DE RUTA: LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA AMAZONIA. ....	19
- LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	19
- DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL .....	19
- INSTITUCIONALIZACION DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL .....	20
- APLICACIÓN DE INCENTIVOS .....	20
- PARTICIPACION CIUDADANA.....	20
- SISTEMA DE INFORMACIÓN .....	20
- EDUCACION AMBIENTAL.....	20
- CIENCIA Y TECNOLOGIA.....	21
- MONITOREO Y EVALUACION DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	21

## PRESENTACIÓN

---

Dos procesos importantes, que marcarán el destino de nuestra Amazonía, se juntan en esta parte de nuestra historia: La globalización, a nivel internacional, y la descentralización, a nivel nacional.

La globalización, implica que nuestras regiones, como San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, no sólo competirán entre ellas, sino también, y en mayor medida, con otras regiones del mundo, tales como el Valle del Cauca de Colombia, Acre de Brasil, Pando de Bolivia, Chiapas de México, y otras regiones asiáticas, entre otras.

Por otro lado, la descentralización en curso, implica que los gobiernos regionales y locales, deben asumir nuevas responsabilidades relacionadas con el desarrollo sostenible de sus respectivos territorios.

Sino asumimos con responsabilidad estos dos grandes retos, nos quedaremos al margen de cualquier proceso de desarrollo socioeconómico y por consiguiente al margen de las oportunidades que nos brinda nuestra historia.

Estos dos procesos, globalización y descentralización están íntimamente relacionadas, pues para lograr la competitividad territorial de las regiones amazónicas se requiere que las diversas instancias de gobierno, y en especial a nivel regional, desarrollen capacidades para definir e implementar políticas, planes y proyectos que orienten en forma clara y adecuada el desarrollo sostenible de sus respectivas circunscripciones.

Para el logro de este propósito, se requiere entre otras cosas espacializar a las políticas y planes de desarrollo, con criterios de ordenamiento territorial, pues debemos evitar los grandes errores que se han cometido a nivel nacional, al considerar que todo el país es homogéneo. La amazonía Peruana tiene una gran diversidad biológica, ecológica, ambiental, socioeconómica y cultural, que implica políticas y planes que reconozcan esta realidad.

Cuando se espacializa las políticas y planes, se reconoce al territorio en toda su complejidad, como el objeto de las políticas, es decir lo que se trata es de articular y adecuar a la realidad de cada territorio, las políticas sectoriales del país. Así como, desde lo regional y local, alimentar a las grandes políticas nacionales.

# 1. LOS GRANDES PROBLEMAS TERRITORIALES DE LA AMAZONIA

---

En términos generales, la ocupación y el uso del territorio y de sus recursos naturales, como expresión espacial de las diversas políticas socioeconómicas implementadas en el país, ha generado diversos problemas para el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.

Sin embargo, la gran extensión y sus características fisiográficas, hidrográficas y climáticas han condicionado la forma como se ha ocupado el territorio y la manera como se han usado los recursos naturales en la Amazonía peruana.

Los problemas más importantes desde el punto de vista del ordenamiento territorial, y que son barrera para lograr los grandes objetivos del desarrollo sostenible de la Amazonía peruana, son:

- **Fragmentación y desarticulación del espacio socioeconómico** (Ej: Madre de Dios no tiene vinculación vial (carretero, fluvial o aéreo) directa con Loreto y otros departamentos de la Amazonía,
- **Pérdida y deterioro del capital natural** (Ej.: Deforestación de los bosques tropicales, contaminación de ambientes acuáticos, sobreexplotación de algunos recursos naturales, etc.)
- **Débil capital humano, bajo nivel de competitividad territorial y recesión estructural** (Ej.: La educación promedio de la población alcanza a sólo segundo año de secundaria de bajísima calidad, bajo nivel de productividad, el PBI actual es menor al registrado hace 20 años)
- **Centralismo, exclusión territorial y pobreza** (Ej.: Lima es la expresión extrema del centralismo, la Amazonia es parte de los territorios excluidos, la mayoría de la población de la selva son pobres, en condiciones críticas, con poco acceso a servicios y empleo)
- **Demarcación político administrativo y gestión inadecuada del territorio** (Ej.: Existen distritos que cubren tres veces el área de un país europeo, como suiza, y generalmente no poseen recursos ni capacidad para gestionar adecuadamente el desarrollo de sus respectivas circunscripciones)
- **Políticas sectoriales y conflictos socioambientales** (Ej.: Conflictos entre comunidades indígenas y empresas petroleras en selva baja, conflictos entre población migrante que deforesta zonas de protección y población que se alimenta de agua de los ríos que nacen en estas zonas, en selva alta)
- **Vulnerabilidad del territorio ante desastres** (Ej.: Pérdida de recursos económicos y vidas humanas por efecto de terremotos, inundaciones y huaycos)

### 1.1 Fragmentación y desarticulación del espacio socioeconómico amazónico

Existen diversos factores que han determinado que la Amazonía sea un espacio socioeconómico muy fragmentado y desarticulado.

Entre estos factores destacan: i) Su extensión territorial y baja densidad poblacional (cerca del 70% del territorio nacional, con una **densidad de menor a 5 habitantes por Km cuadrado**); ii) La presencia de barreras físicas, tal como la cordillera de los andes (para acceder al mercado de la costa, en especial Lima, se tiene que pasar de menos 200 metros hasta más de 4,000 metros sobre el nivel del mar); iii) La concentración de determinados recursos naturales en determinadas zonas (suelos fértiles en valles de selva alta, castaña y oro en Madre de Dios, petróleo en Loreto, etc); iv) la existencia de zonas andinas pobres con escasez de tierras que expulsan población (Cajamarca en el Norte y Puno en el Sur, por ejemplo); v) La demanda de recursos naturales y de productos agropecuarios, tanto del mercado nacional como internacional (Ej.: Petróleo y gas, madera, arroz, maíz, café, etc., y vi) Poca accesibilidad de algunos territorios (El transporte masivo de bienes, desde Gueppi en el Putumayo hasta Iquitos, demanda cerca de 30 días de navegación fluvial, pasando por territorio de Colombia y Brasil).

Los espacios socioeconómicos, que presentan cierto nivel de diferenciación por su grado de articulación interna, a través de interconexión vial, carretera, fluvial o bimodal, según el caso, son los siguientes:

- Area de influencia de la ciudad de Iquitos
- Area de influencia de la ciudad de Pucallpa
- El eje Jaen-Bagua-San Ignacio
- Eje Juanjui-Tarapoto-Moyobamba
- Eje Tocache-Tingo María- Aguaytía
- Eje Oxapampa-La Merced-Satipo
- Eje del valle del río Apurímac (VRAE)
- Area de influencia de Quillabamba
- Area de influencia de Puerto Maldonado

Se ha denominado “área de influencia”, aquellos espacios donde un centro urbano domina al territorio en referencia (Iquitos, por ejemplo, posee una población 40 veces a la ciudad más cercana en población, como Requena), tal como se da generalmente en la selva baja, debido a su carácter extractivo mercantil. Mientras que el concepto de “eje”, aquí utilizado, se refiere a aquellos territorios donde existen varios centros poblados, con poca diferencia en términos de población (Ej.: Tarapoto, posee una población que sólo es el doble a Moyabamba o Rioja, o el triple a Juanjui o Bellavista), que articulan al resto de este espacio geográfico, como se da generalmente en selva alta, como una expresión de una base económica agropecuaria.

Cada área o eje, tiene una zona de influencia directa y zonas marginales o totalmente desarticuladas del resto del territorio amazónico. Gran parte del territorio fronterizo, en especial en Loreto, Ucayali y Amazonas,, corresponden a estos espacios totalmente desarticulados y con poco acceso a los servicios públicos y mercados regionales.

Entre ellas también existe diversos grados de desarticulación, como Madre de Dios que está totalmente desarticulado del resto de Amazonía. En cambio el eje Juanjui-Tarapoto-Moyobamba está mas articulado al eje Tocache-Tingo María-Aguaytía, que al Area de influencia de Pucallpa.

### 1.2 Pérdida y deterioro del capital natural<sup>1</sup>

El Perú posee una superficie de 75 500 000 hectáreas de bosques naturales, de los cuales 67 300 000 has. corresponden a los denominados bosques heterogéneos del trópico húmedo, de elevada diversidad de especies arbóreas y ubicada fundamentalmente en Amazonía. Dicha extensión coloca al Perú en el segundo lugar, después de Brasil, en América del Sur y en el octavo lugar a nivel del mundo. Esta imagen y su amplio potencial definen al Perú como país forestal.

El espacio geográfico boscoso que dispone el país representa una importante fuente de bienes como la *madera y alimentos*, así como el *hábitat* de plantas y animales silvestres. Además, constituyen los espacios de un número significativo de poblaciones nativas, fuente de servicios ecológicos esenciales, así como paisajes de gran interés turístico y recreativo. La densa formación boscosa actúa como escudo protector de cuencas y el almacenamiento de ingentes cantidades de carbono.

De poco sirve disponer de un ámbito significativo y rico en bienes y servicios, si la extensión de los bosques naturales sigue reduciéndose por el afán de deforestar o transformar el paisaje natural en un nuevo paisaje generado por actividades de corta y escasa incidencia económica. De esta forma se perderán, irremediamente, los bienes mencionados que oferta el ecosistema boscoso de la amazonía peruana, centro de nuestra máxima riqueza forestal y de biodiversidad.

La superficie deforestada acumulada proyectada al 2000 es del orden de 9 559 817 has, a un ritmo anual deforestado de 261 158 has, representando una tasa anual de 0,3 % para el quinquenio 1995- 2000. Por otro lado, se estipula que un 80% de la superficie deforestada se encuentra actualmente en el estado de matorrales, purmas o bosques secundarios. El 20 % restante se encuentra en producción en niveles bajos. A este respecto, la extensión deforestada representa el 12,6% del bosque amazónico original.

Las áreas focales que evidencian una deforestación intensa y que constituyen un nuevo paisaje corresponden a las zonas de Jaén – San Ignacio (Cajamarca); Bagua – Rodríguez de Mendoza

<sup>1</sup> Elaborado sobre la base del Informe Nacional del estado del Ambiente. 2001 CONAM. Lima

(Amazonas); Alto Mayo y Huallaga Central (San Martín); Alto Huallaga (Huanuco); Pasco y Junín (Selva Central) y Río Apurímac (Ayacucho y Cusco).

Los ejes viales transversales: Pucallpa – Tingo María- Huanuco; Tarapoto –Yurimaguas, el eje Iquitos- Nauta; y Quincemil - Puerto Maldonado. Así mismo, ciertos tramos de la Carretera Marginal en abandono y sin mantenimiento aunado a la Carretera Federico Basadre – Ciudad Constitución, son fiel testimonio de deforestación, erosión y presión humana.

Las causas principales de la deforestación en medios frágiles como son los trópicos húmedos, son la apertura de nuevas tierras para los cultivos y ganadería; la exportación de maderas duras como fuente de divisas; madera como combustible o la extracción de minerales, además la construcción de caminos y carreteras, se yerguen como las actividades antrópicas significativas en la dramática reducción boscosa.

La actividad agropecuaria tradicional transforma más bosques que otras actividades, sobrepasando las 250 000 hectáreas anuales para sostener una agricultura de subsistencia. Dicha cifra incluye la transformación de bosques en cultivos ilegales de coca, que conlleva a la pérdida de suelos por su escasa cobertura e instalación en laderas de fuerte pendiente. A ello hay que añadir los problemas de contaminación de aguas por los insumos requeridos para concentrar la cocaína.

La misma extracción maderera es una *modalidad* de la deforestación, pero, de carácter eminentemente selectiva, es decir, dirigido al objetivo de unas cuantas especies denominadas “*valiosas*”, como el cedro y la caoba. Dicha modalidad genera un debilitamiento o empobrecimiento del bosque por pérdida de su calidad florística. La trama trófica e interdependiente es compleja y muy frágil en los ecosistemas de trópico húmedo, por tanto, muy sensible a la irrupción antrópica.

El Perú es un país megadiverso, estando entre el grupo de los **12** países de mayor diversidad biológica de la Tierra, que alberga el 70% de la biodiversidad mundial incluyendo la vida terrestre, marina y de aguas dulces. Sin embargo, en la Amazonia la deforestación y la caza indiscriminada son las principales causas de la pérdida de biodiversidad.

El Perú dispone de poco más de 2 000 000 millones de m<sup>3</sup> de aguas superficiales en las tres vertientes hidrográficas señaladas, destacando la Vertiente Atlántica que contiene el 98,0% en contraste con el 1,7% que reporta la Vertiente Pacífico

Además de la asimetría distributiva (espacial) e irregularidad de disponibilidad (temporalidad) el agua presenta dos significativos problemas:

- a) Reducción del recurso y,
- b) La contaminación.

La problemática del agua se centra tanto en la cantidad como en la calidad. En cuanto a la cantidad se tienen indicios de su disminución en la Amazonia, en especial en selva alta, en los pequeños ríos que alimentan de agua a los centros poblados o a las actividades agrícolas.

En cuanto a la calidad, el agua, está cada vez más comprometida en su calidad para uso humano. Dicha contaminación es causada por vertimientos de hidrocarburos y de residuos humanos y urbanos a las fuentes y cauces, entre otros.

### *1.3 Débil capital humano, bajo nivel de competitividad territorial y recesión estructural.*

La educación promedio de la población alcanza a sólo el segundo año de secundaria. Esta característica, aunado a la baja calidad del sistema educativo, es una limitante de vital importancia en cualquier estrategia de desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.

Este factor ha incidido fuertemente en el nivel de competitividad de las diversas actividades desarrolladas en la Amazonía, por ejemplo, la productividad del arroz, en selva baja y selva alta es en promedio de 4 y 6 TM/ha, muy inferior al promedio de Lambayeque, que es de 9 TM /ha. También, ha incidido en la generación de capacidades regionales para planificar y gestionar adecuadamente el territorio. Un ejemplo, es Loreto, departamento que ha contado con mayores recursos económicos en la Amazonía, a través del Canón Petrolero, y después de cerca de 30 años no se ha logrado, en lo mínimo, desarrollar una base económica que sustituya progresivamente a los recursos provenientes de la actividad petrolera (Gran parte de estos recursos han servido para sustituir inversiones que correspondían a los sectores públicos y en su defecto solo considerar como inversión aquellas obras que implicaban fierro, cemento, ladrillo o cables, y no aquellos orientado a promover directamente actividades productivas o innovaciones tecnológicas para incorporar en la economía nuevos productos de la biodiversidad). Cuando la actividad petrolera o los precios del petróleo decrezca significativamente, la economía de este departamento entrará a otro ciclo de recesión económica.

Así mismo, en términos globales, el PBI actual es menor al registrado hace 20 años, lo cual refleja que durante este período la Amazonía ha pasado por una recesión económica que ha tenido una fuerte influencia en el deterioro del nivel de vida de la población.

### *1.4 Centralismo, exclusión territorial y pobreza*

La dinámica económica y los problemas estructurales no han tenido el mismo efecto en todo el territorio nacional, pues el crecimiento no ha afectado uniformemente a todos los espacios internos generando un proceso de desarrollo desigual en el territorio y produciendo impactos y problemas para un crecimiento sostenido y equitativo a mediano y largo plazo. Se han configurado desigualdades dependiendo de las distintas posiciones de las diversas áreas

territoriales dentro del proceso de transformación y modernización del aparato productivo nacional, y también dentro de las posibilidades ambientales que les ofrecía el territorio nacional<sup>2</sup>

Existen espacios dotados pero también en marginación y exclusión por constituir una periferia económica, con menor desarrollo, excesivo peso del sector primario y la existencia de una fuerte presión demográfica sobre la base económica<sup>3</sup>.

Esta configuración polarizada estructura territorios relativamente dinámicos y dotados, por un lado, y por otros espacios absolutamente rezagados y bajo condiciones críticas. En el caso de nuestra Amazonía, se ha identificado siete espacios con diversos dinamismos socioeconómicos y el resto, como las zonas fronterizas se encuentra en estado crítico.

Según el PNUD (2002)<sup>4</sup>, el centralismo peruano es un problema de larga data. El Tawantisuyo fue un estado políticamente centralizado, con su centro-capital en Cusco, aunque económicamente descentralizado, debido al carácter agropecuario de su economía y a la organización inca basada en los “curacazgos” (Rostworowski 1988). Luego, la colonización española organizó al estado de una manera centralizada por razones de administración tributaria y trasladó la sede del gobierno a un lugar cercano al mar, Lima. Sólo las actividades agrícolas y la minería eran descentralizadas. (PNUD 2002)

Después de la segunda guerra mundial, el Perú se urbanizó rápidamente e inició un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, lo que acentuó progresivamente la concentración económica en Lima, hasta el punto de llegar a constituirse en el centro económico y financiero del Perú. En el departamento de Lima, más el Callao, se produce hoy más del 45% del PBI; vive el 32% de la población; se aglomera el 33.4% de la PEA; se obtiene el 55% de la producción industrial y el 56% del comercio; se concentra el 55% del ingreso nacional, y el 83% de las colocaciones bancarias. (PNUD, 2002). PRODES (2006) reporta que en el presente año, el Gobierno Nacional absorba el 65% del presupuesto público, mientras que los gobiernos regionales y locales, sólo absorban el 23 y 12%, respectivamente

El resto del valor de estos indicadores, se encuentran distribuidas principalmente en ciudades de costa, como Arequipa, Trujillo, Chiclayo y Piura, y en menor proporción en la sierra (Cusco, Huancayo y Puno) y Selva (Iquitos y Pucallpa). Esto tiene implicancias en la distribución desigual de los capitales, principalmente físico, humano y social, produciéndose serios desequilibrios en el territorio peruano. En algunas zonas pueden existir carencias de capitales.

Sobre el particular, PNUD (2002) manifiesta que el tamaño de las ciudades es importante para la articulación del entorno rural y la conformación de regiones. Uno de los factores más importantes de la centralización es el capital humano y sus potencialidades, que tienden a aglomerarse en las ciudades por las mayores posibilidades laborales, porque los mercados de

---

<sup>2</sup> Galarza, Op. Cit.

<sup>3</sup> Ibid

<sup>4</sup> PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano Perú 2002: Aprovechando las potencialidades. Lima.

trabajo son más dinámicos, porque las posibilidades de hacer empresa o negocios son mayores o porque hay mejores posibilidades educativas y culturales. Se genera así un proceso de “causación acumulativa”, según el cual a mayor tamaño de la ciudad habrá mayores posibilidades para los empresarios, mercados laborales más atractivos para los trabajadores y para los emigrantes, lo que incrementa el tamaño de la ciudad y así, sucesivamente.

Sin embargo, el crecimiento de las ciudades, sin un adecuado ordenamiento, trae consigo también fuertes problemas ambientales, como en el caso de las principales ciudades de amazonia, donde se registra contaminación de los cueros de agua adyacentes a ellas, contaminación del aire (Iquitos y Pucallpa por ruido del parque automotor) y desechos sólidos (por mala ubicación de la basura, existe limitaciones del servicio de transporte aéreo en la ciudad de Iquitos).

Por otro lado, el desarrollo desigual del territorio peruano ha generado la exclusión de grandes zonas de los beneficios del desarrollo socioeconómico del país, la cual se refleja en los niveles de pobreza. La sierra y la selva son los principales espacios que registran altos niveles de pobreza.

La selva baja presenta también condiciones de pobreza en los departamentos de Loreto, Ucayali y Madre de Dios. En estas zonas existen comunidades indígenas y zonas de pobladores emigrantes empobrecidos. Casi todos los distritos presentan condiciones de pobreza. Sin embargo contienen recursos ingentes producto de su biodiversidad. En esta zona puede desarrollarse el turismo, turismo ecológico y sobre toso la acuicultura de especies amazónicas<sup>5</sup>.

### *1.5 Demarcación política administrativo y gestión inadecuada del territorio*

La Amazonía, definida con criterio ecológico de selva, comprende un total de ...distritos, de los cuales ...están totalmente y ...parcialmente incluidos en este ámbito territorial. Sin embargo, la cobertura espacial de cada una de ellas varía significativamente, desde distritos relativamente pequeños, como Punchana con una superficie de e... Km<sup>2</sup>, hasta distritos que poseen superficies similares a otros departamentos del país (como.....) o a territorios de otros países, como Suiza por ejemplo.

Esta característica es una gran limitante para una adecuada gestión del territorio. Asimismo, en el caso de la selva baja, con mayor énfasis en Loreto, la población rural está distribuida en un gran número de centros poblados (2,271), de pequeño tamaño (217 habitantes en promedio, si excluimos a Iquitos), con baja densidad de ocupación (2.4 hab/Km<sup>2</sup>) y con graves problemas de accesibilidad.

También, es característico que la selva baja posee menor número de centros poblados por unidad de superficie que la selva alta. Aspecto que se refleja también en términos de número

<sup>5</sup> Ibid

de centros poblados por kilómetros de vía de transportes. A menor densidad de centros poblados por distancia de vías de transportes se incrementa también los costos de brindar servicios básicos a la población y los costos para acceder a mercados y a mayores oportunidades. Por ejemplo, por cada 100 Km<sup>2</sup> de territorio, en Loreto, Madre de Dios y Ucayali, se registra 0.6, 0.2 y 0.7 centros poblados, respectivamente, mientras que en Amazonas y San Martín este indicador es de 6.1 y 4.7 centros poblados.

Si consideramos el número de centros poblados por km. de carretera o de río navegable, donde la población se concentra, se observa una gran dispersión en la selva baja, pues Loreto, Madre de Dios y Ucayali, registran 0.3, 0.2 y 0.4 centros poblados por kilómetro lineal de vías, mientras que en la selva alta, este indicador es mucho mayor, como 1.17 y 1.16 en Amazonas y San Martín, respectivamente.

Si nuestro análisis se realiza con mayor sensibilidad, e introducimos el factor tiempo en el recorrido que realiza una persona según el tipo de vías, en especial entre la vía fluvial que predomina en la selva baja y la vía carretero que caracteriza a selva alta, la brecha entre estas dos grandes zonas se amplía significativamente, pues en términos de accesibilidad entre centros poblados el tiempo que demandaría una persona en selva alta sería de escasamente 2 minutos (si consideramos una velocidad promedio de auto de 30 km/hora), en cambio en selva baja, con predominio del transportes fluvial, sería de ....horas.

El estilo de desarrollo, extractivo que depende del ciclo hidrológico de los ríos, determina este tipo de patrón de asentamiento, pues la población trata de estar más cerca de los recursos, ya sea con fines de subsistencia y generar un poco de excedentes para intercambiar productos que no se generan en la misma zona.

La dispersión de la población y el problema de accesibilidad también tienen implicancias en el proceso de descentralización, pues espacios muy pequeños en términos de población dificulta una adecuada gestión del desarrollo de su jurisdicción. Muchos distritos solo poseen recursos para pagar a la burocracia y esto es incentivado por el monto mínimo que reciben del FONCOMUN (25,000 soles mensuales). Esta situación hacen que los caciques locales promuevan la creación de distritos y en algunos casos en territorios que ni siquiera cuentan con la población mínima (De acuerdo a PRODES, el 26% de los distritos en la selva no cuentan con el mínimo de población, que es 4,000 habitantes)

En términos de demarcación político administrativos en la Amazonia, y en especial en selva baja, existe un gran reto de definir un nuevo estilo de gestión del territorio (las municipalidades de centros poblados podría ser una alternativa a ser evaluada).

Adicionalmente, cabe mencionar que no existe una delimitación clara de las competencias entre las diversas instancias de gobierno territorial: nacional, regional y local. Por ejemplo, persiste en algunos Gobiernos Regionales la implementación de proyectos que son exclusivos de nivel local, tal como la construcción de pistas y veredas a nivel urbano, también el nivel

central, a través de proyectos especiales, se encuentra ejecutando obras que corresponden a nivel regional o local.

Por último, persiste en gran parte de los departamentos, provincias y distritos problemas de delimitación de sus respectivas jurisdicciones territoriales, pues gran parte de los dispositivos legales de creación son tan antiguos, que algunos límites se refieren, por ejemplo, a trochas que existían en la época del caucho y que ahora nadie tiene referencias sobre el particular. Esta situación, genera también problemas en la gestión del territorio, algunas direcciones regionales de departamentos colindantes superponen sus acciones en algunos territorios cuyos límites no han sido definidos claramente.

### *1.6 Políticas sectoriales y conflictos socioambientales*

En toda la Amazonia se reporta problemas relacionadas con conflictos de usos, entre las diversas actividades económicas, forestal con agricultura, agricultura con minería, minería con urbano, urbano con agricultura, etc.

Estos problemas son generados por la contradicción que existe entre las políticas nacionales y la realidad del territorio. Mientras que las políticas son sectoriales la realidad es multi e intersectorial. Asimismo, un mismo territorio tiene diversos propietarios o derechos de usos, el subsuelo pertenece a unos, mientras que el suelo agropecuario a otros y el suelo forestal a terceros. Al final, el más poderoso es el que domina en este escenario, generalmente el dueño del subsuelo.

Generalmente las políticas nacionales no consideran la variabilidad ambiental y socioeconómica y cultural que existe en el país.

Asimismo, se registra una ausencia de coordinación y concertación entre las diversas instancias de gobierno, nacionales, regionales y locales en la planificación y ejecución de intervenciones del Estado sobre el territorio (Ej; Algunos sectores, por su lado tratan de proteger áreas de protección ecológica, mientras que otros sectores están promoviendo el asentamiento poblacional, mediante la construcción de pequeñas carreteras, o construcción de postas sanitarias, o escuelas o dotando de energía eléctrica)

También, es característico la ausencia de normas coherentes e integradas en la mayoría de los ámbitos relacionados a la gestión del territorio (Ej; Existen catastro mineros, catastros agrícolas, etc, pero no existe una norma catastra de alcance nacional). Adicionalmente, cada institución genera sus propios mapas sectoriales sobre la potencialidad de recursos naturales (existe mapa de capacidad de uso mayor de la tierra, mapa minero, mapa de turismo, mapa forestal, etc) y sus propios datos georeferenciados, generando duplicaciones o superposiciones.

### 1.7 Vulnerabilidad del territorio ante desastres <sup>6</sup>

Dadas las características geográficas de nuestro país, los peligros naturales deben ser considerados como un asunto ambiental prioritario. No se debe olvidar que los desastres naturales son magnificados por condiciones climáticas extremas y por ello deben ser incorporados en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas para la gestión del desarrollo sostenible, y en particular para el ordenamiento territorial.

Generalmente las poblaciones más afectadas son las más pobres principalmente debido a lo siguiente:

- ocupación de áreas de escaso valor, lo que se debe muchas veces a ser áreas de riesgo
- construcción de edificaciones con materiales y condiciones técnicas inadecuadas
- realizan sus actividades sociales y económicas en áreas no aparentes para resistir el impacto de la ocurrencia de peligros naturales,
- no cuentan con medios adicionales o no se encuentran insertados plenamente en los procesos de generación de recursos y desarrollo local, regional, lo que impide su protección y recuperación ante la ocurrencia de los citados peligros.

El territorio de la amazonía esta expuesto en forma permanente a desastres de distinta naturaleza causado por fenómenos naturales que pueden resumirse bajo el siguiente esquema:

(1) Los terremotos, afectando con mayor frecuencia solo al territorio de San Martín. Moyabamba y Lamas han sido los centros poblados que han sido afectados con mayor intensidad, por cuanto por efectos de los terremotos se ha perdido muchas vidas humanas, así como miles de familias ha perdido sus viviendas.

(2) **Los** deslizamientos, derrumbes, aludes, aluviones donde se incluyen los denominados huaycos, principalmente en selva alta. Cientos de hectáreas de cultivos se pierden anualmente por mala ubicación de estas actividades, asimismo cientos de kilómetros de carreteras se pierden por estos procesos naturales o por procesos que han sido acelerados por acción del hombre, como la deforestación en sitios de protección ecológica,

(3) Las inundaciones, en selva baja, entre otros. Muchos centros poblados, centros educativos o infraestructura de salud, y tierras cultivadas se pierden anualmente por efecto de la erosión lateral de los ríos

A nivel nacional, el numero de sucesos acaecidos al año 2000 (información disponible) asciende a un total de 1 116, con un total de damnificados de 239 903. Destacan los departamentos de Loreto (25,0% del total de sucesos y 7.5% por concepto de damnificados); Lima (16,3%); y, Amazonas (7,7%).

<sup>6</sup> Elaborado sobre la base del Informe Nacional del Estado del Ambiente 2001. CONAM. Perú.

## 2. ¿QUE HACER?. PERFILANDO EL ESCENARIO A FUTURO.

---

### 2.1 ¿QUE HACER?

Ante los problemas centrales del territorio amazónico, ¿que hacer? Podemos optar por las siguientes alternativas:

- Ser **“notario público”**, para solamente dar fe de los problemas que detectamos, es decir, lo máximo que podríamos hacer solamente es identificar y describir los problemas, sin actuar para nada en la solución de estos problemas. Corresponde a una política de dejar hacer y dejar pasar.
- Ser **“bombero”**, para ir detrás de los incendios que generamos en términos de desarrollo, sin atacar las causas de los problemas que estamos tratando.
- Ser **visionario**, para que en el marco de una visión estratégica de largo plazo, se desarrollen acciones de corto plazo, pero con direccionalidad y como parte de una estrategia global. También implica pensar globalmente para actuar adecuadamente a nivel local. Los problemas de la Amazonia no se solucionaran en el corto plazo, por consiguiente requiere de un proyecto amazónico de largo plazo y que es compartido por los diversos actores sociales.

### 2.2 LOS ESCENARIOS A FUTURO

En este ítem se trata de perfilar, y no desarrollar, algunos escenarios que podrían presentarse en los próximos 20 años en la Amazonía.

El **Escenario Tendencial** corresponde a una imagen a futuro que es producto del libre juego de la dinámica actual del territorio. Es un escenario no intervencionista y que sirve como límite inferior y no deseable al Modelo Territorial propuesto. Es decir, se trata de un escenario que es producto de actitudes que corresponden al “Notario” o “Bombero”.

En tal sentido, el perfil de un modelo territorial que corresponde a un escenario tendencial de la Amazonía, se puede expresar de la manera siguiente:

En relación al uso del territorio y de sus recursos naturales:

- *No se ha logrado la conservación de la biodiversidad de muestras representativas del biodiversidad amazónico, pues existen zonas con características bioecológicas que no están representadas en el Sistema Nacional de Areas Naturales Protegidas, así como también gran parte las ANP han sido intervenidas en diferentes grados por actividades agropecuarias y actividades extractivas ilícitas.*
- *Una parte significativa de poblaciones de indígenas en aislamiento voluntario han sido diezmadas, pues gran parte del Área Reservada del Estado han sido*

*descremadas por la actividad forestal y en algunos sitios se registra el frente de deforestación por actividad agropecuaria desarrollada por población migrante de origen andino.*

- *Gran parte de selva alta ha sido deforestadas por efecto de la invasión de la población migrante, en algunos sectores se reporta graves problemas en el abastecimiento de agua, tanto para la población como para las actividades productivas.*
- *La base económica que sustenta el desarrollo socioeconómico de la Amazonía continua respondiendo a un estilo extractivo mercantil, es muy débil y se sustenta en actividades agropecuarias de subsistencia o de escala pequeña, con bajo nivel de productividad, complementada con actividades extractivas, comerciales y de servicios. Se incrementa la explotación de los recursos forestales sin lograr un incremento significativo en el PBI regional. La explotación de hidrocarburos continúa en algunos sectores de la Amazonía, pero con tendencia declinante.*

En relación a la ocupación del territorio:

- *Los espacios socioeconómicos y el sistema urbano se mantienen en lo sustantivo, sólo Pucallpa, Puerto Maldonado y Yurimaguas, por efecto de la implementación del proyecto de interconexión vial IRSA, registran mayores dinanismos que el resto de ciudades de la Amazonia.*
- *El sistema vial que articula a este territorio, a parte del proyecto IIRSA, está constituido principalmente por el sector de la carretera Fernando Belaunde, que es completada y mejorada en los tramos Tarapoto, Tingo María, Aguaytía, Satipo.*

Los **Escenario Alternativos** son un conjunto de alternativas sobre el Modelo Territorial Futuro. Se trata de responder a una pregunta clave: en términos de uso y ocupación del territorio, qué sucedería si **....., ?**. Cada escenario alternativo se expresa espacialmente en un modelo territorial. Estos escenarios se han identificado sobre la premisa que la construcción de carreteras, cambios en la política nacional sobre actividades productivas y los procesos migratorios de las poblaciones andinas pueden cambiar en diferente grado al escenario tendencial.

ESCENARIO ALTERNATIVO 1: ¿QUE SUCEDERÍA SI SE COMPLETA LA CONSTRUCCIÓN DE LA CARRETERA FERNANDO BELAUNDE O MAGINAL DE LA SELVA, SIN ORIENTAR EL PROCESO DE USO Y OCUPACIÓN DEL TERRITORIO?

Este escenario es similar al tendencial, sólo que los problemas se agudizarán en la zona centro-sur de Amazonía. La historia de San Martín se repetirá, pero en una versión más ampliada, donde ya existen problemas muy grandes en relación a la conservación de la diversidad biológica, la disponibilidad de tierras para la ampliación de la frontera

agropecuaria y la disponibilidad de agua, tanto para el consumo de la población como para el uso en irrigación.

ESCENARIO ALTERNATIVO 2: QUÉ SUCEDERÍA SI EXISTEN CAMBIOS DRÁSTICOS EN LA POLÍTICA NACIONAL, SE RETROCEDE EN LAS CONCESIONES FORESTALES Y SE DA ESPACIO A LAS ACTIVIDADES AGROPECUARIAS A NIVEL DE GRANDES EMPRESAS PARA GANADERÍA Y SOYA, POR EJEMPLO, DE CARA AL INCREMENTO DE LA DEMANDA POR EFECTO DE LA INSERCIÓN EN EL MERCADO DE LIBRE COMERCIO?

Este escenario también es similar al tendencial, sólo que es posible que la deforestación se masifique en grandes superficies en áreas adyacentes a Iquitos, Yurimaguas, Pucallpa, Puerto Maldonado, lugares donde existen tierras que podrían ser utilizadas para estos fines. Sin embargo, cabe mencionar que la ganadería no demanda mucha mano de obra. El cultivo de soya es más intensivo y mecanizado, por consiguiente sólo demanda poca mano de obra calificada. En este escenario, en principio, gran parte de la población actualmente asentada en los sitios identificados sería desplazada a otros lugares de la Amazonia o hacia los cinturones de pobreza de las principales ciudades de selva baja, En el caso de Madre de Dios, existe la posibilidad de promover indirectamente la ocupación del territorio de las comunidades indígenas en aislamiento voluntario.

ESCENARIO ALTERNATIVO 3: QUÉ SUCEDERÍA SI LA COMUNIDAD ISRAELITA SE INCREMENTA SIGNIFICATIVAMENTE, CREANDO NUEVOS CENTROS POBLADOS Y MANTENIENDO SU PATRÓN DE COLONIZACIÓN AGROPECUARIA?

Aquí, la premisa es que los procesos migratorios de colonización promovidos por la comunidad israelita mantiene el mismo patrón que ellos han desarrollado en el resto de la Amazonía. Este patrón socioeconómico se basa en una economía agropecuaria con ciertos rasgos comunitarios, desarrollado por una población migrante generalmente de origen andino con poco conocimiento de las características ambientales de los bosques tropicales.

ESCENARIO ALTERNATIVO 4: QUÉ SUCEDERÍA SI EL PROCESO DE USO Y OCUPACIÓN DEL TERRITORIO SE DA EN EL MARCO DE UNA VISIÓN COMPARTIDA SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE?

Se trata de un escenario que es producto de actitudes que corresponden al "Visionario".

De manera cualitativa, el modelo territorial, como una expresión en el espacio geográfico, de la visión de desarrollo, se expresa de la manera siguiente:

En relación al uso del territorio y de sus recursos naturales:

- *Existe un Sistema de Areas Protegidas y otras categorías de conservación, que garantizan la conservación de especies y ecosistemas representativos de la biodiversidad amazónica y de los procesos ecológicos que la sustentan.*

- *Se garantiza la preservación de poblaciones de indígenas en aislamiento voluntario*
- *La base económica para el desarrollo socioeconómico de la Amazonía, se sustenta en el manejo sostenido, uso y transformación, con alto valor agregado, de los recursos de la biodiversidad y de los servicios del bosque amazónico. Gran parte de los productos son competitivos en el mercado nacional e internacional.*
- *Las diversas unidades ambientales y ecosistemas de la Amazonía son utilizadas sobre la base de sus potencialidades y limitaciones.*
- *Se ha iniciado un proceso de largo plazo para recuperar los ecosistemas degradados.*

En relación a la ocupación ordenada del territorio:

- *Se consolidan los diversos espacios funcionales en la Amazonía sobre la base de áreas y ejes de articulación;*
- *El sistema urbano está constituido por un conjunto de centros poblados que mejoran sus servicios y generan empleo en diversas alternativas de usos de los recursos naturales y prestación de servicios. Tarapoto, Pucallpa, Iquitos y Puerto Maldonado, se constituyen en los centros urbanos de mayor desarrollo relativo en la Amazonía.*
- *El sistema vial que articula a este territorio está constituido principalmente por tres ejes horizontales, como la carretera interoceánicas sur (Puerto Maldonado), la interconexión vial en el centro (carretera Cruzeiro-Pucallpa-Lima o la intermodal Amazonas-Ucayali-Pucallpa-Lima)) y la interoceánica norte (intermodal Amazonas-Yurimaguas o Saramiriza-Paita), complementadas por un eje longitudinal carretero (carretera marginal de la selva o Fernando Belaunde, tramo sur) y la mejora del transporte fluvial en selva baja.*
- *Se inicia un proceso de reordenamiento de los centros poblados rurales en selva baja, en especial en Loreto y Ucayali, a partir de un ordenamiento en la dotación de servicios sobre la base del desarrollo de centros poblados de segundo y tercer orden ubicados estratégicamente y también sobre la base del desarrollo de nuevas alternativas de empleo en los centros urbanos intermedios.*
- *Se ha desarrollado capacidades regionales en la gestión del territorio*
- *Se ha logrado descentralizar muchas funciones sectoriales, las regiones poseen más facultades para generar su propia normatividad en el uso y manejo de los recursos naturales y en promover la ocupación ordenada del territorio. Las políticas nacionales reflejan la diversidad socioeconómica y ambiental de la Amazonia.*

### 3. PREPARANDO UNA HOJA DE RUTA: LINEAMIENTOS PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA AMAZONIA.

---

La política de ordenamiento territorial, de cara al desarrollo sostenible de la Amazonía peruana, deberá estar orientada a lograr los siguientes objetivos:

- a. Mejorar sustancialmente la articulación del espacio socioeconómico
- b. Reversión de los procesos de pérdida del capital natural
- c. Fortalecimiento del capital humano y desarrollo de la competitividad territorial
- d. Reversión de los procesos de exclusión territorial y de pobreza
- e. Gestión adecuada del territorio
- f. Desarrollo de políticas territoriales y solución de los conflictos socioambientales
- g. Corrección y prevención de la localización de actividades productivas y de asentamientos humanos en áreas de riesgos naturales.

Para el logro de estos objetivos, se propone los siguientes instrumentos operativos:

#### - *LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*

Promover la formulación y aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial, con el objeto de establecer normas, procedimientos, instrumentos y el marco institucional para institucionalizar el proceso de OT del país como parte de las políticas nacionales e instrumento de planificación y gestión del desarrollo sostenible en todos los niveles de organización del territorio.

Esto implica:

- Definir la estructura institucional y las competencias de las diversas instancias sectoriales y de las instancias de gestión regional y local.
- Establecer los mecanismos para integrar las políticas y planes nacionales con las correspondientes a los Gobiernos Regionales y Locales.
- Establecer los instrumentos técnicos normativos para viabilizar el ordenamiento territorial en todos los sectores y niveles territoriales de gestión del desarrollo.
- Establecer los mecanismos para la participación de los diversos actores sociales en el proceso de OT.

#### - *DESCENTRALIZACION Y DESARROLLO INSTITUCIONAL*

La Amazonía fragmentada no tendrá poder ni futuro. En tal sentido, la conformación de una Región Amazónica es indispensable para superar el problema de exclusión territorial y la pobreza.

Se debe promover el desarrollo de capacidades institucionales a nivel de los Gobiernos Regionales y Locales, así como establecer un sistema de gestión sobre el ordenamiento territorial tratando de buscar complementariedad y sinergismo entre instituciones.

En tal sentido, se debe desarrollar un programa de capacitación de recursos humanos en todos los niveles de la administración pública en materia del ordenamiento territorial.

- *INSTITUCIONALIZACION DE PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*

Los planes de ordenamiento territorial, se deben constituir en instrumentos de planificación para orientar y regular los procesos de uso y ocupación del territorio a nivel nacional-amazónico, regional y local. Estos planes, formulados con la participación de los diversos actores sociales, deben ser compatibles y complementarios entre sí y deben constituir componentes fundamentales de la planificación del desarrollo sostenible. Su elaboración se debe realizar sobre la base de la Zonificación Ecológica Económica y de cara a la visión de desarrollo de la sociedad.

- *APLICACIÓN DE INCENTIVOS*

Se debe promover el uso de incentivos económicos, incluyendo el manejo de la inversión pública, fondos especiales de financiamiento, la prestación de servicios y los programas sociales, para orientar la ocupación ordenada y el uso sostenible del territorio.

- *PARTICIPACION CIUDADANA*

La gestión adecuada del territorio es responsabilidad conjunta del Estado y la Sociedad Civil, por ello se promoverá la activa participación de las organizaciones de la sociedad civil en cada fase del proceso, con el propósito de garantizar la viabilidad del ordenamiento territorial. Para una adecuada participación se garantizará la capacitación y difusión de la información necesaria.

- *SISTEMA DE INFORMACIÓN*

Los diversos sectores de la administración pública, instituciones de investigación y los Gobiernos Regionales y Locales, desarrollarán procesos de difusión de información para la toma de decisiones en la gestión del territorio. SIAMAZONIA debe articular el sistema de información de la Amazonía.

- *EDUCACION AMBIENTAL*

Se debe promover el desarrollo de cultura y conciencia ambiental. En tal sentido, es estratégico la incorporación en la curricula educativa, información sobre el tema ambiental, la

ZEE y los Planes de Ordenamiento Territorial correspondientes a los tres niveles de organización de la gestión del territorio: nacional-amazónico, regional y local.

- *CIENCIA Y TECNOLOGIA*

Las diversas instituciones de investigación deberán priorizar estudios orientados a ampliar el conocimiento de las potencialidades y limitaciones del territorio y de sus recursos naturales, así como la generación de tecnologías apropiadas para el uso y manejo de los ecosistemas y recursos naturales, a fin de incorporar nuevas opciones productivas y mejorar la competitividad de los territorios.

- *MONITOREO Y EVALUACION DEL PROCESO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL*

En coordinación con las diversas instancias de la administración pública y con participación de la sociedad civil, se deberá diseñar y poner en operación un sistema de monitoreo y evaluación de los procesos de ocupación y uso del territorio y de sus recursos naturales.