

## **ACTIVIDADES EXTRACTIVAS Y COMUNIDADES INDÍGENAS EN EL PERÚ. UNA APROXIMACIÓN DESDE EL ENFOQUE DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL**

Sisko Fernando Rendón Cusi  
Doctorando de la Universidad de Barcelona  
ferencu@hotmail.com

Las comunidades indígenas han recorrido un largo y sinuoso proceso histórico desde los primeros atisbos de organización y formalización en la colonia hasta la reforma agraria peruana a finales del siglo XX. Durante estos dos siglos han sucedido una serie de acontecimientos como: reconocimiento de tierras indígenas en la época del virrey Toledo (1571-72), titulación de tierras indígenas en 1592, recomposición y titulación con Fray Lartaún de Cabrera en 1656, reconocimiento de su existencia y Registro de comunidades indígenas en 1925 durante el gobierno de Leguía sobre la base de títulos coloniales, titulación y saneamiento físico legal de territorios comunales en 1987 con determinación de linderos comunales y reciente democratización de sus fueros; que han llevado a que las comunidades indígenas hayan alcanzado importantes logros en torno a su organización, institucionalización y reconocimiento físico legal de los territorios que ocupan actualmente. Según la “Base de datos de pueblos indígenas u originarios”<sup>1</sup> que gestiona el Ministerio de Cultura del Perú, en el país están reconocidas oficialmente 17.614 comunidades, de las cuales 14.125 son “campesinas” (ubicadas en las regiones sierra y costa) y 3.489 nativas (ubicadas en la región selva)<sup>2</sup>.

A pesar del reconocimiento y la institucionalización, la situación legal de las tierras comunales no parece estar suficientemente asegurada. La primera cuestión que está en debate es la explotación del territorio. En cada régimen de gobierno el Estado peruano ha intentado disminuir o eliminar los derechos históricamente otorgados a las comunidades, utilizando recurrentemente como excusa la reactivación económica del país a partir de actividades primario-exportadoras, en particular la minería, la energía e hidrocarburos. ¿A qué riesgos se enfrentan las explotaciones colectivas (comunidades indígenas) en el escenario del crecimiento de las actividades extractivas, cuando las políticas estatales están orientadas a la promoción de las actividades como la minería?

Las comunidades campesinas en su mayoría se ubican en los Andes (2.500-4000 m.s.n.m.), que se caracteriza por tener diversos pisos ecológicos de exuberante biodiversidad que los habitantes utilizan como medios de sobrevivencia y representan su principal actividad económica: Los pobladores “viven utilizando la biodiversidad de una manera adecuada, cultivando diversidad de productos locales, practicando la medicina tradicional con elementos de flora y fauna”<sup>3</sup>, es decir, la sociedad rural aprovecha el territorio y los “recursos naturales y

---

<sup>1</sup> BDPI, 2018.

<sup>2</sup> BDPI, 2018.

<sup>3</sup> BioAndes, 2008, p.6.

disfruta de estos”<sup>4</sup>. En el contexto económico y político que vive el país, las comunidades indígenas defienden algo más que un poco de “tierra”, ya sus habitantes le confieren a esta un “valor espiritual y material”<sup>5</sup>, desarrollando una “relación profunda y peculiar con sus territorios”<sup>6</sup>. Considerando que los documentos ZEE<sup>7</sup> se aprobaron en doce regiones, cabe preguntarse ¿Qué rol juega la política de ZEE-POT<sup>8</sup> en este escenario?, sobre todo si se toma en cuenta que hay expectativas que con el proceso de ZEE-POT podrían revertirse o mitigarse los impactos de las actividades extractivas y mejorarse las condiciones para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

El presente estudio se enfoca en la determinación de los riesgos que enfrentan las comunidades indígenas y el peligro que suponen las actividades extractivas a gran escala para las explotaciones colectivas, basadas en la agricultura de subsistencia y la dependencia de los recursos hídricos. Estos dos elementos constituyen fuente de vida para millones de habitantes en los Andes peruanos y su importancia se extiende más allá, ya que los territorios donde se ubican la mayoría de las comunidades campesinas son ecosistemas cuyas aguas fluyen hacia la costa; son hábitats de los que dependen las regiones secas de la costa estableciéndose entre ambas una dinámica de correspondencia, que también se vería afectada por las explotaciones mineras. Las actividades extractivas colocan en serio riesgo el ambiente y la vida de la población, y la deficiente gestión ambiental está provocando la ruptura de los ecosistemas. El primer objetivo de este trabajo es determinar y caracterizar los riesgos que enfrentan las explotaciones colectivas (comunidades indígenas) en la actualidad. El segundo objetivo pretende analizar el rol que cumple la política de la ZEE-POT en la adecuada gestión de los territorios con actividades extractivas, y al mismo tiempo, verificar cómo se considera a las comunidades en los avances de este proceso.

La metodología de trabajo ha consistido en el análisis de los reportes, normas y estado de la cuestión acerca de los conflictos socio-ambientales y territoriales en relación a la intensificación de la actividad extractiva en las diferentes regiones del país. En particular nos centramos en las zonas altas (páramos) de los Andes peruanos, donde habitan miles de habitantes, en su mayoría pobres, que viven de la explotación de tierras en forma extensiva como productores agropecuarios de subsistencia.

Para determinar el rol de la política de la ZEE-POT se han revisado los documentos de la ZEE que se encuentran aprobados por el Ministerio de Ambiente del Perú para doce de las regiones del país. Estos contienen información sobre las comunidades indígenas (campesinas-nativas), área que ocupan y la cualificación en cinco valores (muy alto, alto, medio, bajo, muy bajo) que es una atribución a criterios históricos culturales, así como un mapa denominado “sub modelo histórico cultural” que resume las características de las comunidades en las diferentes regiones.

## **Los riesgos que enfrentan las comunidades campesinas**

De acuerdo al “Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica”, se definen como pueblos indígenas a quienes “descienden de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la

---

<sup>4</sup> Bielza de Ory, 2012, p.89.

<sup>5</sup> Gaona, 2010, p.143.

<sup>6</sup> Fuica, 2010, p.13.

<sup>7</sup> ZEE= Zonificación Ecológica y Económica.

<sup>8</sup> POT= Plan de Ordenamiento Territorial.

época de la conquista o la colonia o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas. Estos incluyen los grupos no contactados y aquellos que estando integrados no han sido aún reconocidos legalmente como comunidades nativas o campesinas”<sup>9</sup>. A pesar de esta clara determinación y definición legal por el Estado peruano, se mantiene el riesgo al que se enfrentan las explotaciones colectivas (comunidades indígenas) en el escenario que transita la economía peruana basada en las actividades extractivas. Esta situación es preocupante dado que sus consecuencias se traducen en el despojo de tierras y agua (recursos vitales), contaminación ambiental, conflictos socio ambientales, conflictos por el uso de la tierra, adaptación y mitigación ante los efectos del cambio climático, el éxodo rural y la gestión ecológica de los páramos andinos donde habitan las comunidades indígenas.

### ***Derecho a la propiedad de las tierras y agua (recursos vitales)***

Hasta la década de los noventa la estructura de la propiedad tenía una asignación marginal de capital extranjero frente a una predominancia de lo estatal. En el campo de la producción no prevalecían las grandes haciendas ni propietarios, sino más bien la forma asociativa (cooperativas) y las comunidades campesinas<sup>10</sup>. En las siguientes décadas se experimentó una profunda transformación de las relaciones de propiedad sobre el territorio. Desde una perspectiva espacial, las actividades de explotación primaria con finalidad exportadora comenzaron a predominar en el entorno rural de la sierra y la costa, y la selva se mantuvo como un depósito de ingentes recursos naturales y biodiversidad, pero desconectado del resto del país<sup>11</sup>. En relación a la evaluación de los ritmos de vida, la desconexión sugiere indicadores positivos en “términos de tranquilidad, sistema de vida familiar, redes de solidaridad”<sup>12</sup> y otras condiciones ventajosas que compensan cualitativamente, no obstante, aspectos como el acceso a los servicios y la satisfacción de necesidades básicas presentan dificultades insuperables.

En el primer gobierno del partido Aprista se aprobó la “Ley General de Comunidades Campesinas”, que en principio garantizaba la integridad del derecho de propiedad territorial de estas comunidades. En su artículo 1º se declara de “necesidad nacional e interés social y cultural el desarrollo integral de las Comunidades Campesinas. El Estado las reconoce como instituciones democráticas fundamentales, autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo, dentro de los marcos de la Constitución, la presente ley y disposiciones conexas”. En el artículo 2º se reconoce a las comunidades campesinas como “organizaciones de interés público, con existencia legal y personería jurídica, integrados por familias que habitan y controlan determinados territorios, ligadas por vínculos ancestrales, sociales, económicos y culturales, expresados en la propiedad comunal de la tierra, el trabajo comunal, la ayuda mutua, el gobierno democrático y el desarrollo de actividades multisectoriales, cuyos fines se orientan a la realización plena de sus miembros y del país”<sup>13</sup>. La referencia al control de territorios ligados a vínculos ancestrales es el reconocimiento que las comunidades indígenas tienen una existencia legal perdurable que data del siglo XVI, no solo como institución, sino como unidad territorial completamente definida

---

<sup>9</sup> D. S. N° 068-PCM, 2001.

<sup>10</sup> Cardó et al, 1989.

<sup>11</sup> Galarza, 2002.

<sup>12</sup> Córdova et al., 2016, p.140.

<sup>13</sup> Ley N° 24656, 1987.

de linderos, o sea, con determinación físico legal in situ durante las composiciones y recomposiciones coloniales.

Con la instauración del nuevo régimen de gobierno en 1990 la relación con las comunidades campesinas en un principio se vivió con espíritu esperanzador, ya que los campesinos creían en las promesas electorales del recientemente electo presidente; y esperaban el préstamo agrario y la modernización del campo. Para cumplir este ofrecimiento el gobierno de Fujimori aprobó un decreto cuyo artículo 54° establecía que “El Estado reconoce el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas ancestrales sobre las tierras que poseen dentro de las áreas naturales protegidas y en sus zonas de influencia; promueve la participación de dichas comunidades para los fines y objetivos de las áreas naturales protegidas donde se encuentran”<sup>14</sup>. Sin embargo, el gobierno tenía en mente la promoción de grandes cambios y reformas estructurales del país a través de un proceso de privatización de los medios de producción estatales, el inicio de una reforma neoliberal que no tardó en modificar las leyes vinculadas al territorio. La nueva “Constitución Política del Perú” aprobada en 1993, señala en su artículo 88° que el Estado Peruano “apoya preferentemente el desarrollo agrario. Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa. La ley puede fijar los límites y la extensión de la tierra según las peculiaridades de cada zona. Las tierras abandonadas, según previsión legal, pasan al dominio del Estado para su adjudicación en venta.”<sup>15</sup>. A su vez, el artículo 89° declara que las comunidades campesinas y nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas, lo cual en la opinión de Gaona<sup>16</sup>, a pesar de su reconocimiento jurídico como colectivo, permite soslayar a personas indígenas que habitan ya en comunidades oficialmente reconocidas. Otros autores señalan además que “hay una falta de reconocimiento a nivel individual” dificultando la defensa de los derechos colectivos<sup>17</sup>. Según Rodríguez, “la utilización constitucional “tierras” en el régimen agrario, comprende a todo predio susceptible de tener uso agrario”<sup>18</sup>, por lo que con la Constitución también se inicia el camino a contracorriente eliminando garantías de “inembargabilidad e inalienabilidad de los territorios comunales”<sup>19</sup>, colocándolos a disposición del mercado, es decir, abriendo la posibilidad de transferirlos o venderlos a terceros.

Basándose en el espíritu de la Constitución, en los años siguientes el gobierno peruano realizó las reformas estructurales más profundas del siglo XX y estableció la mayoría de la normativa orientada a la promoción de la inversión privada. Una de estas normas fue la “Ley N° 26505”, cuyo artículo 1° “establece los principios generales necesarios para promover la inversión privada en el desarrollo de las actividades económicas en las tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas”<sup>20</sup>. Esta además “establece un régimen general de producción e inversión en el sector agrario, abandonando la protección jurídica de la cual gozaban, salvo en el tema de la imprescriptibilidad que es protegida constitucionalmente”<sup>21</sup>. Esta determinación legal abrió una puerta a la inversión en las tierras comunales bajo el argumento de la necesidad de modernización y el desarrollo de los pueblos. El artículo 8° señala que “las Comunidades Campesinas y las Comunidades Nativas son libres de adoptar por acuerdo mayoritario de sus miembros el modelo de organización empresarial que decidan en

---

<sup>14</sup> D. Leg. 613-90, 1990.

<sup>15</sup> CPP, 1993.

<sup>16</sup> Gaona, 2010, p.143.

<sup>17</sup> De Echave et al., 2009, p.89.

<sup>18</sup> Rodríguez, 2003.

<sup>19</sup> Azpur, 2011, p.6.

<sup>20</sup> Ley N° 26505, 1995.

<sup>21</sup> Gonzales, 1995.

Asamblea, no estando sujetas al cumplimiento de ningún requisito administrativo previo”<sup>22</sup>, lo que en opinión de González<sup>23</sup>, modificó el régimen tradicional de la propiedad comunal encaminándolo hacia la lógica de la propiedad privada, generando a su vez la posibilidad de transferir tierras comunales al mercado. En consiguiente, según Azpur<sup>24</sup> la conocida como “Ley de tierras” dispuso que las comunidades campesinas del país estuviesen en libertad de adoptar cualquier modelo empresarial con solo la aprobación mayoritaria de sus miembros en la asamblea general y al mismo tiempo, facultó la parcelación y la entrega de tierras a sus miembros. En definitiva, la ley abrió una nueva etapa de privatización al interior de comunidades como también su incorporación al mercado al permitirse la compra y venta o disposición de las tierras. Como indica Izquierdo<sup>25</sup>, todas estas modificaciones se realizaron en los sucesivos regímenes de gobierno a pesar de las características particulares que tiene la organización de las propiedades comunales y su peculiar derecho de propiedad colectiva y forma de transferencia individual. Sin tomar en cuenta estos aspectos se subordinó la propiedad comunal a los proyectos mineros, energéticos y de hidrocarburos, perfeccionándose los procedimientos para el otorgamiento de servidumbre de servidumbre en propiedades particulares y comunales, que si bien ya existía en reglamentos sectoriales, se profundizaron con el D.S. N°017-96-AG<sup>26</sup>.

En 1997, durante el segundo mandato de Fujimori se aprobó la “Ley N° 26839”, que plantea en su artículo 24° que “Los conocimientos, innovaciones y prácticas de las comunidades campesinas, nativas y locales asociados a la diversidad biológica, constituyen patrimonio cultural de las mismas, por ello, tienen derecho sobre ellos y la facultad de decidir respecto a su utilización”<sup>27</sup>. Ese mismo año se aprobó el Decreto Supremo que nos indica el nivel de profundidad de la reforma, abriendo aún más la gran posibilidad de integrar el territorio comunal al mercado, en base a lo expresado en los artículos 70 y 88 de la Constitución. Imponiendo limitaciones o restricciones en función de lo establecido en el contenido de esta última, el artículo 4° del decreto indica que “Las tierras que pueden ser otorgadas a la inversión privada son todas aquellas susceptibles de tener aprovechamiento agropecuario”<sup>28</sup>.

A raíz de los permanentes conflictos socio ambientales y de la atmósfera de debate sobre una consulta previa para determinar la viabilidad de las actividades extractivas en territorios comunales - promesa electoral del candidato del partido Nacionalista- al llegar al poder Humala aprobó la “Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”. Su artículo 7° establece los criterios de identificación de los pueblos indígenas u originarios: “a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional. b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan. c) Instituciones sociales y costumbres propias. d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional”<sup>29</sup>. La particularidad de esta ley es que reconoce que las “denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su

---

<sup>22</sup> LEY N° 26505, 1995.

<sup>23</sup> Gonzales, 1995.

<sup>24</sup> Azpur, 2011.

<sup>25</sup> Izquierdo, 2009.

<sup>26</sup> De Echave et al., 2009.

<sup>27</sup> LEY N° 26839, 1997.

<sup>28</sup> D.S. N° 011-97-AG, 1997.

<sup>29</sup> LEY N° 29785, 2011.

naturaleza ni sus derechos colectivos”<sup>30</sup>. Sin embargo, no se cumplió adecuadamente, en la práctica quedó en papel.

Los derechos de la tierra al principio pertenecían de forma individual y colectiva a las comunidades desde tiempos inmemoriales reconocidos en la época colonial, durante la República y recientemente con el otorgamiento del título de propiedad<sup>31</sup>. Este derecho permite a los residentes el acceso y pleno usufructo de los recursos naturales para fines económicos y culturales. Cuando las inversiones privadas se desplazaron hacia las comunidades, las empresas mineras requirieron acceso a estos derechos emprendiendo una serie de acciones para lograr el acceso mediante compensación por la tierra, empleo y programas de desarrollo. En este contexto algunas comunidades campesinas negociaron el acceso a sus recursos<sup>32</sup> en condiciones asimétricas: las comunidades campesinas tenían escasa capacidad negociadora y las empresas se valieron de cierta ardid para lograr sus objetivos. Con el tiempo los acuerdos acabaron develándose y desembocaron en conflictos. Esta situación no habría sido posible sin la acción gubernamental del gobierno aprista, que abrió el camino para la explotación de los recursos naturales sin considerar los aspectos culturales de las comunidades campesinas y nativas<sup>33</sup>. Estas actúan de acuerdo al derecho consuetudinario aceptado en la legislación peruana, pero el Estado se encuentra ausente a pesar que estas comunidades no solo son agrupación de personas sino que, en principio, son ciudadanos que ocupan el territorio del país con sus características propias<sup>34</sup>. Además, el Estado peruano no solo ha abandonado a las comunidades a su suerte, sino que, como sostiene coordinadora Nacional de los derechos Humanos, dispone de sus territorios expidiendo concesiones mineras sin ningún tipo de consulta previa a los involucrados. Este hecho constituye una violación sistemática de los derechos de las comunidades y de acuerdo al D.S. N° 018-92-EM “se puede advertir que no se regula el procedimiento para el ejercicio del derecho a la consulta previa, ni siquiera se ha regulado algún mecanismo de notificación a las comunidades campesinas sobre el otorgamiento de concesiones, a pesar de contar ellas con título de propiedad saneado e inscrito en registros públicos”<sup>35</sup>. Azpur<sup>36</sup> ratifica este punto señalando que el otorgamiento de grandes extensiones de territorios comunales se realiza en función de una legislación a disposición de las mineras, orientada a la promoción de las inversiones y a la liberalización de la propiedad comunal. No es extraño que en esta época, “el territorio adquiera una vinculación con el poder, y más concretamente con el Estado”<sup>37</sup> porque el territorio se ha convertido en el espacio de lucha de poder bajo la lógica de apropiación del terreno y propiedad que es central en este aspecto.

### ***Contaminación ambiental***

Como refiere Naredo, hay una “curiosa esquizofrenia intelectual: mucha preocupación por atajar la contaminación y la pérdida de diversidad”<sup>38</sup> pero escasa atención a la extracción de los recursos naturales y de bajo coste. El incremento de las actividades extractivas y en particular de la industria minera “no solo está destruyendo las aguas y la tierra, sino violentando los

---

<sup>30</sup> LEY N° 29785, 2011.

<sup>31</sup> Bebbington y Bury, 2010, p.66.

<sup>32</sup> Glave, 2016.

<sup>33</sup> Velasco, 2013.

<sup>34</sup> De Echave et al., 2009, p.287.

<sup>35</sup> CNDDHH, 2011, p.105.

<sup>36</sup> Azpur, 2011.

<sup>37</sup> Capel, 2016, p.8

<sup>38</sup> Naredo, 2011, p.241

derechos humanos de quienes ancestralmente las han cuidado y actualmente las defienden”<sup>39</sup>. Según el Sistema de Monitoreo de Conflictos Sociales (SIMCO) de la Defensoría del Pueblo, las causas de los conflictos socio ambientales están directamente relacionados con las actividades extractivas: minería el 65.3%, hidrocarburos 13.7%, energía 7.3% y otros. A pesar de los impactos que causan en los lugares de producción, las empresas mineras implementan desafiantes programas publicitarios para desacreditar a los defensores ambientales y a los líderes de las comunidades campesinas. A esta acusación se suma el Estado, que frecuentemente desde el gobierno central, en particular del ejecutivo, utilizan calificativos como: “ignorantes y analfabetos”, “terrucos”, “anti mineros” “enemigos del desarrollo”, “espanta inversiones”, “comunidades arcaicas y supersticiosas” y “violentos y salvajes” para referirse a las comunidades indígenas que hacen notar su descontento. Tomemos como ejemplo Chumbivilcas, una de las provincias del Departamento del Cusco que tiene 78 comunidades campesinas, abarcando la propiedad comunal el 84% de su territorio provincial. Como afirma Flores Unzaga<sup>40</sup>, en esta provincia la relación con la actividad minera es importante ya que el territorio forma parte del Corredor Minero del Sur, operando también en ella Hudbay, una productora de cobre. En esta provincia la mayoría de las concesiones están sobre los territorios comunales ---fenómeno generalizado en todo el país--- situación por la cual el “Consejo Nacional de Derechos Humanos” ha recomendado al Estado peruano garantizar el “Derecho de Consulta Previa” a las comunidades indígenas, en lo que se refiere a las actividades extractivas que pretendan afectar directa e indirectamente sus recursos naturales<sup>41</sup>.

### ***Conflictos socio ambientales***

El número de conflictos sociales, en su mayoría relacionados con el medio ambiente, se ha incrementado enormemente en los últimos años en el Perú. El aumento de las inversiones tiene su origen en las facilidades que el Estado peruano otorga a privados a través de las condiciones que se establecen en el paquete de decretos legislativos. Como sostiene De Echave<sup>42</sup>, estos decretos navegan a contracorriente de las demandas de las comunidades campesinas, y en algunos casos, se aprobaron normativas que vulneran derechos a la consulta y la participación. Las imposiciones legales buscaban acabar con una serie de conflictos como Bagua, Espinar, Conga, Bambas, Chumbivilcas, Tía María y otros, iniciativas que fueron paralizadas por las protestas, sin embargo, aún se insiste en aprobar y continuar respaldando proyectos que afectan a las comunidades. Por ejemplo, acciones como la “servidumbre minera” que viola el derecho de propiedad que tanto defiende el Estado y que, en la práctica, representa una expropiación disfrazada y sin ninguna retribución a cambio, generan un serio impacto en los habitantes de las comunidades campesinas o nativas. A consecuencia de esta dinámica han surgido protestas en las regiones donde hay mayor actividad extractiva, y según el reporte de la Defensoría del Pueblo del mes de febrero de 2018, se han registrado 182 conflictos, de las cuales el 67% refieren a las competencias del gobierno nacional, 17% a los gobiernos regionales y 9.9% a los gobiernos locales<sup>43</sup>.

Entre los tipos de conflictos que se presentan en el Perú destacan los de origen socio ambiental, que alcanzan un 68.1%, los asuntos de gobierno nacional con un 8.2%, y los asuntos de gobierno local con un 10.4%, siendo la diferencia otros conflictos de menor impacto<sup>44</sup>. Los conflictos

---

<sup>39</sup> De Echave et al., 2009, p.231.

<sup>40</sup> Flores Unzaga, 2016, p.139.

<sup>41</sup> CNDDHH, 2011, p.21

<sup>42</sup> De Echave, 2011.

<sup>43</sup> Defensoría del Pueblo, 2018, p.7.

<sup>44</sup> Defensoría del Pueblo, 2018.

socio ambientales en las zonas explotadas se han generado por la “expansión minera” en las comunidades campesinas, que se expresan reivindicando mayor participación en la distribución del canon y los beneficios económicos de los pobladores, denunciando impactos ambientales e incluso, llegando en algunos casos a negarse a cualquier tipo de actividad extractiva<sup>45</sup>. En consiguiente, el conflicto gira en torno a los “recursos naturales”.

Si bien es importante tomar en consideración el rol de los actores locales, en particular de las comunidades campesinas<sup>46</sup>, para la resolución de los conflictos se negocia con interlocutores no válidos y generalmente se soslaya a los representantes de las comunidades. Las decisiones se toman con las autoridades regionales y locales quienes no poseen legitimidad, siendo además cuestionados por indicios de corrupción. Los conflictos socio-ambientales están directamente correlacionados con la cantidad de unidades extractivas que existen en las regiones y su relación con las comunidades campesinas. Tal como muestra el Cuadro 1, el conflicto por regiones del país indica que la región de Áncash, donde se ubican dos grandes unidades productoras de cobre y otras unidades de menor tamaño, es la más conflictiva.

**Cuadro 1. Regiones: conflictos y unidades productoras**

<b>Región</b>	<b>%<sup>47</sup></b>	<b>Unidades productoras</b>
Ancash	15.9%	Antamina, Pierina y otros
Puno	8.2%	Rinconada, Aruntani y otros
Cusco	7.7%	Contancia, Tintaya, Anapacay y Gas de Camisea
Cajamarca	7.1%	Yanacocha, la Zanja, Michiquillay y otros
Apurímac	7.1%	Las Bambas y otros en proyecto
Loreto	6.6%	Lote 92
Otros	47.4%	Tía María, Majes Siguan, Chumbivilcas y otros

Fuente: elaboración propia.

### ***Empobrecimiento***

Ampliamente documentada está la situación socioeconómica de las comunidades campesinas en el entorno de unidades productoras de la minería. Para Preciado, Rap y Vos<sup>48</sup> es una enorme contradicción que los ingresos mineros sean muy altos y las zonas mineras en las que operan sean muy pobres. Al mismo tiempo, en forma directamente proporcional que se ha incrementado la actividad minera, lo han hecho los conflictos socio ambientales, y en forma inversamente proporcional, mientras ha aumentado el uso de la tierra y el agua para fines mineros, ha disminuido la demanda de las comunidades campesinas. Un ejemplo de este fenómeno lo vemos expresado en el Cuadro 2: Cajamarca, región minera que tiene un índice de desarrollo humano de 0.3773, inferior a la media nacional, y la incidencia de pobreza más alta del país, que fluctúa entre el 43.8% y el 50.9%, para las regiones de Cajamarca y Huancavelica respectivamente<sup>49</sup>.

**Cuadro 2. Regiones conflictivas y sus índices de desarrollo**

<sup>45</sup> De Echave et al., 2009, p.15.

<sup>46</sup> Mendoza et al., 2006.

<sup>47</sup> Defensoría del Pueblo 2018, p.13.

<sup>48</sup> Preciado, et al., 2015.

<sup>49</sup> INEI, 2017. Informe Técnico: Evolución de la Pobreza Monetaria, 2007-2016, p.45.



Región	IHD <sup>50</sup>	% <sup>51</sup> de conflictos (febrero-2018)
Ancash	0.4429	15.9%
Puno	0.3942	8.2%
Cusco	0.4434	7.7%
Cajamarca	0.3773	7.1%
Apurímac	0.3444	7.1%
Loreto	0.3977	6.6%
Otros	-	47.4%

Fuente: elaboración propia.

### ***El éxodo rural***

El éxodo rural es uno de los fenómenos que comenzó el siglo pasado y que aún continúa, aunque en menor medida, en la actualidad. Según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)<sup>52</sup>, para el año 2025 el 81.9% de la población peruana podría estar ubicada en el medio urbano, situación que supone un grave problema para la gestión de las ciudades. Según Llosa, Pajares y Toro<sup>53</sup>, aproximadamente ocho millones de habitantes residen en el área rural desarrollando una agricultura de subsistencia de forma extensiva, aunque de amplia diversidad, que aprovecha los diversos pisos ecológicos y gestiona el territorio en función de una cosmovisión que es armónica entre el hombre y la naturaleza (pacha mama). La disminución de la población en áreas rurales a sólo un 25% durante la próxima década, supone una situación que generaría graves problemas para el país.

### **El rol de la ZEE-POT y comunidades campesinas**

El ordenamiento territorial (OT) en América Latina se vuelve cada vez más necesario como instrumento que permita regular y disminuir los desequilibrios espaciales, la destrucción acelerada del patrimonio natural y los conflictos sociales generados principalmente por factores de violencia y de la manera como se han establecido las relaciones económicas de producción y de extracción. Montes<sup>54</sup> propone incorporar la variable de la participación social al interior de las metodologías de OT, buscando una fórmula que compatibilice la racionalidad del ordenamiento con las visiones culturales inherentes a las comunidades campesinas y nativas.

Es necesaria puntualizar que la ZEE-POT no es una “vara mágica” para resolver todos los problemas que aquejan a un país, sobre todo si estos se vienen arrastrando históricamente. Hay una coincidencia en este aspecto con lo que sugiere Bozzano<sup>55</sup>, quien señala que no se pueden resolver los problemas estructurales sólo con las teorías del territorio o el ordenamiento, sino que se debe solventar con pertinencia cada aspecto de las cuestiones complejas. A pesar de la primacía del factor económico y de la actuación del mercado como regulador del intercambio, el entorno del sistema liberal es reactivo a la implementación de planes que formalizarían las actividades. Sin embargo, hay un conjunto de situaciones que debe superar el proceso de ordenamiento territorial en el Perú, y como señala Alfaro<sup>56</sup>, la importancia de la ZEE-POT es

<sup>50</sup>PNUD-Perú, 2013, p.208. Índice de desarrollo Humano (IDH)

<sup>51</sup> Defensoría del Pueblo 2018, p.13.

<sup>52</sup> INEI, 2001

<sup>53</sup> Llosa et al., 2009.

<sup>54</sup> Montes, 2001.

<sup>55</sup> Bozzano 2014, 2014.

<sup>56</sup> Alfaro, 2004, 2004.

que presenta un sistema de proposiciones para la organización racional de las actividades productivas y sociales, en correlación con los aspectos ambientales.

Bajo el enfoque de la normativa de la ZEE-POT se aprobaron una diversidad de normas que también guardan relación con el territorio de las comunidades campesinas. La “Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales” en su artículo 17° señala que “Los habitantes de una zona geográfica, especialmente los miembros de las comunidades campesinas y nativas, pueden beneficiarse, gratuitamente y sin exclusividad, de los recursos naturales de libre acceso del entorno adyacente a sus tierras, para satisfacer sus necesidades de subsistencia y usos rituales, siempre que no existan derechos exclusivos o excluyentes de terceros o reserva del Estado. Las modalidades ancestrales de uso de los recursos naturales son reconocidas, siempre que no contravengan las normas sobre protección del ambiente. El beneficio sin exclusividad no puede ser opuesto a terceros, inscrito, ni reivindicado. Termina cuando el Estado otorga los recursos naturales materia del beneficio. El entorno a que se refiere el párrafo precedente abarca los recursos naturales que puedan encontrarse en el suelo y subsuelo y los demás necesarios para la subsistencia o usos rituales. Recursos en tierras de las comunidades campesinas y nativas, debidamente tituladas”<sup>57</sup>. No obstante, para Azpur<sup>58</sup> este derecho solo existe para aprovechar los recursos en función de sus necesidades de subsistencia económica y cultural, siempre que las tierras se encuentren en condición de tituladas, terminando esta figura cuando el Estado otorga en concesión a terceros o particulares. El artículo 18° de la misma reitera esta condición “salvo expresa reserva del Estado o derechos exclusivos o excluyentes de terceros”<sup>59</sup>. En el año 2005 se aprobó la Ley General del Ambiente<sup>60</sup> que reitera el espíritu de la ley anterior.

### ***Zonificación económico-ecológica***

Frente al modelo primario de exportación que ha implementado el Perú -que al parecer se mantendrá por décadas o quizá siglos hasta que se acaben los recursos naturales- como alternativa para aprovechar de forma sostenible los recursos naturales se ha desarrollado el proceso de la ZEE-POT, que, si bien aún es retórico, con voluntad política podría tener resultados importantes. La implementación de la ZEE-POT sería un gran paso cualitativo, sin embargo, el desarrollo actual de este proceso de planificación y ordenación territorial presenta serias deficiencias en relación a las comunidades campesinas. Para Glave<sup>61</sup>, el proceso de zonificación ecológica y económica pondría especial énfasis a los territorios de las comunidades campesinas, sin embargo, la realidad parece evidenciar que no se cumple esta premisa. Cuán importante puede ser para la gestión del territorio una ZEE-POT bien desarrollada, se ejemplifica con lo sucedido en Cajamarca. La ZEE de esta región intervino como instrumento en la controversia del conflicto Conga, donde la coalición pro minera encabezada por el gobierno central y los mineros de Yanacocha se enfrentó a la coalición pro conservacionista dirigida por el gobierno regional de Cajamarca<sup>62</sup>. Sin embargo, el instrumento no fue capaz de validar ninguna posición por su carácter indicativo.

La ZEE-POT como instrumento de planificación aporta la perspectiva de la integralidad en lugar de la planificación sectorial, que es comúnmente como funciona en el Perú. El proceso de

---

<sup>57</sup> Ley N° 26821, 1997.

<sup>58</sup> Azpur, 2011.

<sup>59</sup> Ley N° 26821, 1997.

<sup>60</sup> Ley N° 28611, 2005.

<sup>61</sup> Glave, 2009.

<sup>62</sup> Preciado et al., 2015.

la ZEE-POT implica consenso entre los actores de un determinado espacio, negociación de sus intereses y se asume la visión compartida para orientar hacia un desarrollo sostenible del uso del territorio<sup>63</sup>. Si tomamos en cuenta la disposición actual de las ZEE-POT en relación al carácter finito del suelo aprovechable, los intereses de uso sobre él, los recursos naturales, los intereses público-privados en función de las actividades que se realizan, los desequilibrios entre el ámbito urbano y el rural, vemos que existe una contradicción porque es el propio Estado el que promueve la conservación y al mismo el desarrollo sobre la base de actividades nocivas para ella. La adecuada implementación de la ZEE-POT contribuiría en la mejor identificación, distribución y organización antrópica, a la ocupación ordenada del territorio basada en criterios de uso racional y sostenible de los recursos naturales, a una estructuración para el desarrollo y definición de zonas de vida, en definitiva, a generar el mejor modelo de desarrollo territorial buscando las estrategias de reducción de riesgos y armonía con el medio ambiente<sup>64</sup>.

**Cuadro 3. Sub modelo de valor histórico-cultural de la ZEE-POT en el Perú**

Nº	Año/Aprobación	Region es	Nº Comunidades	Patrimonio		Mapa	Pueblo indígena	Información del % del territorio calificado
				Vivo	Cultural			
1	2006	Amazonas	275	No	No	Si	Awajun Wampis	Sin datos
2	2006	San Martín	199	No	No	No	Kichwa Shawi Awajun Yaminahua Kapanahua	Sin datos
3	2009	Madre de Dios	47	Si	No	Si	Matsigenka Yine Harakbut Ashaninka/yine Shipibo-konibo Ese eja	Sin datos
4	2009	Cusco	686	No	No	No	Quechuas Matsigenka Ashaninka Nanti Kichwa Yine Harakbut	Sin datos
5	2010	Cajamarca	11	Si	Si	Si	Awajun Quechuas	Muy alto = 3.55% Alto = 0.81% Medio = 10.64% Bajo = 2.55%
6	2012	Tacna	10	No	Si	Si	Aimara	Muy alto = 20.30% Alto = 18.67% Medio = 35.67% Bajo = 25.08%
7	2013	Ayacucho	448	Si	Si	No	Quechuas Ashaninka	Muy alto = 4.46 % Alto = 59.83 % Medio = 35.71% Bajo = 0 %

<sup>63</sup> Grupo Propuesta Ciudadana, 2014, p.10.

<sup>64</sup> Grupo Propuesta Ciudadana, 2014, p.11.

8	2013	Piura	45 <sup>65</sup> - 136 <sup>66</sup>	Si	Si	Si	Sin datos	Muy alto = 2.3% Alto = 12.8% Medio = 35.9% Bajo = 48.9%
9	2014	Lamba yeque	4	Si	Si	Si	Quechuas	Muy alto = 2.25% Alto = 13.99% Medio = 22.86% Bajo = 60.89%
10	2014	Huanca velica	375	Si	Si	Si	Quechua	Muy alto = 1.60% Alto = 9.54% Medio = 22.82% Bajo = 27.16% Muy bajo = 38.87%
11	2015	Junín	304	Si	Si	Si	Ashaninka Yanesha Quechuas Nomatsigenga	Muy alto = 22.64% Alto = 0.01% Medio = 5.11% Bajo = 0% Muy bajo = 0 % No aplica = 72.23%
12	2015	Puno	814	No	Si	Si	Quechua Aimara	Muy alto = 5.04 % Alto = 19.65% Medio = 59.43% Bajo = 15.88%

Fuente: elaboración propia a partir de los documentos de ZEE aprobados por MINAM (2018).

La Zonificación ecológica económica (ZEE) se ha aprobado en trece regiones, una de las cuales, Callao, está trabajando a escala micro (1:25000) por tratarse de un entorno completamente urbano. Las doce regiones restantes, que se detallan en el Cuadro 3, se ubican en lugares distintos y sus documentos de ZEE están trabajados a escala macro (1:250 000) y meso (1:100 000). Las comunidades indígenas (campesinas y nativas) están consideradas en el “Submodelo de valor histórico cultural” y para lograr su resultado se ha utilizado como indicadores al patrimonio vivo y al patrimonio cultural tangible e intangible. Del cuadro 3 se desprende que las primeras ZEE aprobados (Amazonas, San Martín, Madre de Dios y Cusco) no contienen información relativa a las comunidades campesinas pese a que cuentan con un considerable número de comunidades y de diversos pueblos indígenas. Por lo tanto, el objetivo de la inclusión de las comunidades en el proceso de la ZEE no se cumple para estos casos.

Los documentos aprobados a partir de 2010 cuentan con información sobre comunidades campesinas como: indicadores de patrimonio vivo, patrimonio cultural tangible e intangible y el porcentaje de territorio en la región que ocupan las comunidades y la cualificación en rango (muy alto, alto medio, bajo y muy bajo) que tampoco queda claro a que se refiere exactamente. Estas variables carecen de un criterio adecuado y tienen sesgos muy serios en su cualificación, sin que correspondan a las realidades concretas. Comparemos como ejemplo el caso de las regiones vecinas de Ayacucho y de Huancavelica. Ambas fueron calificadas como “alta”, pero mientras que la primera representa el 59.83% del territorio, lo que quiere decir que hay una gran cantidad de comunidades campesinas que ocupan más de la mitad del territorio regional, la segunda sólo el 9.54%, que es muy inferior con respecto a la anterior. Considerando que ambas poseen las mismas características culturales, históricas, económicas y territoriales, cabe preguntarse ¿es suficiente el criterio de patrimonio vivo y cultural para representar a las comunidades en un proceso de ordenamiento territorial?

<sup>65</sup> Extraído este dato de INEI.

<sup>66</sup> Según reconocimientos de COFOPRI.

### ***Adaptar y mitigar para los reducir los impactos de Cambio Climático***

La Política Nacional del Ambiente<sup>67</sup> establece lineamientos para la aplicación de las medidas de mitigación y adaptación al cambio climático con un enfoque preventivo, considerando las particularidades de las diversas regiones del país, con énfasis en la situación y accionar espontáneo de adaptación de las comunidades campesinas y pueblos indígenas<sup>68</sup>. El fortalecimiento de la organización de las comunidades campesinas contribuye a reducir la exposición a la vulnerabilidad de los habitantes ante los fenómenos naturales<sup>69</sup>, también se mejora el adecuado uso del territorio, una adecuada gestión pensada desde abajo que genera estrategias apropiadas para enfrentar los retos de la integración nacional, afianzando los espacios macro regionales y regionales y también el acceso a los servicios de conectividad y equipamientos públicos.

### ***Gestores ecológicos***

A pesar de su exigua articulación a las cadenas productivas y su escasa capacidad competitiva, bajo la lógica de su ocupación territorial las comunidades campesinas son importantes por sus aportes en la gestión ecológica. Por ejemplo, cuando se habla de la zonificación agroecológica se toma en cuenta el “uso de la tierra” y su relación con los conocimientos ecológicos locales que las comunidades campesinas poseen como parte de su sabiduría tradicional, aún vigentes en la actualidad<sup>70</sup>. En la misma línea, Foy sostiene que la forma de ocupación territorial y la gestión de la biodiversidad en las comunidades rurales están definidas en una concepción trilogica “territorio-cultura-biodiversidad”<sup>71</sup>, tratada de forma integral como un “todo” donde el territorio es el espacio, la biodiversidad y el patrimonio cultural. Estas nociones son importantes para sugerir que se puede lograr la sostenibilidad bajo mecanismos de gestión diferentes que los planteados oficialmente, que no tienen resultados concretos. Las comunidades campesinas y nativas poseen un amplio conocimiento de sus realidades y disponen de patrones culturales y organizativos, así como de la valoración de los territorios que ocupan, lo cual es escasamente asimilado por los “especialistas externos que pretenden redescubrir o alterar ese conocimiento”<sup>72</sup>. En las últimas dos décadas se han realizado grandes esfuerzos por parte de las comunidades campesinas para abordar el “manejo sostenible a sus recursos naturales” con actividades como la silvicultura, agroecología, forestaría, entre otras, convirtiéndose en importantes zonas proveedoras de agua a las regiones del entorno e incluso, a otras regiones del curso de una cuenca hídrica<sup>73</sup>.

El programa de desarrollo de las naciones unidas (PNUD) sugiere que las comunidades campesinas sean consideradas como un “activo y no como un obstáculo para el desarrollo del país”<sup>74</sup>. Tomando en cuenta esta sugerencia, la ley de recursos hídricos<sup>75</sup> reconoce el derecho de organización alrededor de las fuentes naturales, microcuencas, subcuencas y cuencas, y que las comunidades campesinas puedan participar activamente en los concejos de recursos hídricos y en las decisiones de la Autoridad Nacional del Agua (ANA). Las comunidades campesinas

---

<sup>67</sup> D.S. N° 012-MINAM, 2009.

<sup>68</sup> MINAM, 2010.

<sup>69</sup> Grupo Propuesta Ciudadana, 2014.

<sup>70</sup> Tapia, 2010.

<sup>71</sup> Foy, 2009.

<sup>72</sup> Lizarraga, 2014, p.29.

<sup>73</sup> Paré et al., 2006, p.11.

<sup>74</sup> PNUD, 2011. Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas.

<sup>75</sup> Ley N° 29338, 2009

realizan un gran esfuerzo en la “gestión ambiental” del recurso hídrico o del mismo territorio, y de ella derivan la calidad de los bienes y servicios ecológicos que se distribuye a un mayor número de beneficiarios<sup>76</sup>.

Los procesos que se desarrollan en el espacio territorial se encuentran interrelacionados con los procesos físicos y sociales. La ZEE-POT busca armonizar la relación hombre-espacio, lo que significa que se debe tomar en cuenta la adecuación de las cosas<sup>77</sup> para que la relación sea apropiada, se mejore la calidad de vida de los individuos y se cuide mejor el medio ambiente. No puede haber conflictos entre sociedad y territorio, y si existen se deben realizar cambios para evitar o mitigar la confrontación<sup>78</sup>. No basta con el fortalecimiento de las comunidades campesinas, sino que es fundamental el acceso de sus miembros a las instituciones de naturaleza urbana como el municipio, el gobierno regional y el nacional, a espacios donde se toman las decisiones y desde donde puedan contribuir a sus localidades<sup>79</sup>.

### **Consideraciones finales**

Los riesgos que enfrentan las explotaciones colectivas de las comunidades campesinas son las formas sistemáticas de despojo de la tierra, incluso contraviniendo el espíritu de los acuerdos suscritos por el Perú, como el Convenio 169 de la OIT. La contaminación ambiental es un factor que se debe a la frágil institucionalidad del Ministerio de Ambiente, a los intrascendentes mecanismos de control y sanción que impone a los responsables y a la prevalencia de normativas sectoriales para la inversión más que para la prevención o mitigación de la contaminación.

Como resultado de lo anterior, se presentan conflictos socio ambientales entre las comunidades, que defienden sus recursos hídricos o las tierras que han sido contaminadas por la actividad minera, y el Estado y las mineras, que en alianza resuelven los problemas con la fuerza más que con el diálogo. El pasado mes de febrero de 2018 ocurrieron 186 conflictos, de las cuales el 15.9% sucedió en Ancash, el 8.2% en Puno y el 7.7% en Cusco, todas ellas regiones donde opera la gran minería. Los conflictos no solo tienen que ver con la contaminación, sino también ocurren debido a la pobreza que se ha generado alrededor de las minas. Los efectos inmediatos del establecimiento de las mineras en el entorno de las comunidades generan cambios en la economía local, el encarecimiento del costo de vida y las escasas oportunidades que ofrecen las empresas extractivas. Esto conlleva a que los campesinos migren a los centros urbanos, produciéndose el éxodo rural y sus consecuencias: el crecimiento de las grandes e ciudades intermedias en condiciones de miseria.

El proceso de la ZEE-POT juega un rol importante para el aprovechamiento racional de los recursos naturales, pero debido a la escasa voluntad política de los gobiernos de turno, esta no se aplica adecuadamente, siendo una política incomprendida, dispersa y de escaso impacto para las comunidades campesinas, cuando son estas mismas las que demandan su implementación. De acuerdo a la revisión de los avances de la ZEE en las regiones del Perú, las comunidades

---

<sup>76</sup> Paré et al., 2006, p.13.

<sup>77</sup> Como facilitar el uso sostenible de los recursos naturales, diversidad y ocupación ordenada, impulsar el desarrollo del territorio en forma equilibrada y competitiva, prevenir y corregir la localización de asentamientos humanos, infraestructura, contribuir a revertir procesos de exclusión y pobreza y revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas. (CONAM 2005; MINAM 2009; R.M. N° 026-2010-MINAM 2010).

<sup>78</sup> Gomez, 2005, p.38.

<sup>79</sup> Cabrera, 2012, p.30.

campesinas solo se consideran como patrimonio “vivo” o “cultural”, no como entes territoriales, y en algunas propuestas regionales ni siquiera aparecen en los mapas, sino que sólo se mencionan como existencia institucional. La enunciación de que el proceso de la ZEE-POT incorporaba a las comunidades campesinas es una cuestión declarativa más que efectiva y concreta a nivel de planificación. A pesar de los procesos de la ZEE-POT indican la necesidad de una participación ciudadana, esta no se advierte en los resultados de los documentos, ni tampoco se observan propuestas acordes a los intereses de las comunidades, salvo en aquellas que ya tenían reconocimiento (reservas naturales y parques nacionales). A pesar de la permanente desprotección legal de los territorios comunales, las comunidades están cumpliendo importantes acciones en la adaptación y mitigación para reducir los impactos del cambio climático como gestores ecológicos.

## **Bibliografía**

- ALFARO, J. *Plan De Acondicionamiento Territorial Y Desarrollo Urbano*. Lima-Perú, 2004.
- AZPUR, J. Análisis de la legislación sobre planificación territorial en el Perú. Lima-Perú, 2011.
- BDPI. Comunidades indígenas u originarias del Perú, 2018. [www.cultura.gob.pe](http://www.cultura.gob.pe) [en línea]. [Consulta: 25 marzo 2018]. Disponible en: [www.cultura.gob.pe](http://www.cultura.gob.pe).
- BEBBINGTON, A. y BURY, J. Minería, instituciones y sostenibilidad desencuentros y desafíos. *Anthropologica* [en línea], no. 28, 2008, p. 53-84. ISSN 02549212. Disponible en: <<http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=a9h&AN=67470139&lang=es&site=ehost-live>>
- BIELZA DE ORY, V. Organización y ordenamiento del territorio. Desarrollo y sostenibilidad. *Revista Geográfica*. S.l., 2012, p. 83-103.
- BIOANDES. *El Plan De Ordenamiento Territorial (POT)*. Lima-Perú, 2008.
- BOZZANO, H. Ordenamiento del Territorio e Inteligencia Territorial. Un enfoque aplicado a casos en La Plata (Argentina) y Minas (Uruguay). *Polígonos. Revista de Geografía*, no. 26, 2014, p. 181-222.
- CABRERA, T. *Peru Hoy, Lo urbano en el Perú*. Primera ed. Lima-Perú: Roble Rojo Grupo de negocios, SAC, 2012.
- CAPEL, H. Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio3W* [en línea], vol. 21, no. 1149, 2016, p. 38. ISSN 1138-9796. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/b3w-1149.pdf>>
- CARDÓ, A., DÍAZ, H., VARGAS, R. y MALPICA, C. Planificación y desarrollo de la educación en el Perú. Un análisis de la experiencia del periodo 1948-1985. Paris-Francia, 1989.
- CNDDHH. Informe anual 2009-2010 derechos humanos de los conflictos del presente a los desafíos del futuro. *Coordinadora Nacional de Derechos Humanos (CNDDHH)*. Lima, 2011.
- CONAM. Propuesta: lineamientos de política de ordenamiento territorial. *Documento de*

Trabajo. Lima, 2005.

CÓRDOVA, H., CZERNY, M. y NOVOA, Z. *Ordenamiento territorial y desarrollo rural*. Lima - Perú, 2016.

CPP. *Constitución Política del Perú*. Perú, 1993.

D. S. N° 068-2001-PCM. *Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica* [en línea]. 2001. S.I. Disponible en: <<http://www.iiap.org.pe/Upload/Publicacion/PUBL1384.pdf>.>

D.LEG. 613-90. *Código Del Medio Ambiente Y Los Recursos Naturales*. 1990. S.I.

D.S. N° 011-97-AG. *Aprueban el Reglamento de la Ley N° 26505, referida a la inversión privada en el desarrollo de actividades económicas en tierras del territorio nacional y de las comunidades campesinas y nativas*. Lima, Perú, 1997.

DE ECHAVE, J. *¿Invitados a la mesa grande? El crecimiento del sector extractivo, la participación indígena/campesina en procesos multiactores y la presencia canadiense en el Perú*. Lima - Perú: The North-South Institute & CooperAcción, 2011.

DE ECHAVE, J., HOETMER, R. y PALACIOS, M. *Minería y territorio en el Perú. Conflictos, resistencias y propuestas en tiempos de globalización*. Primera ed. Lima-Perú: Fondo editorial de la Facultad de ciencias sociales. 2009.

DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Reporte de conflictos sociales N° 168*. 2018. Lima - Perú: Defensoría del Pueblo, 2018.

FOY, P. Consideraciones jurídicas sobre el ordenamiento territorial ambiental. *Espacio y Desarrollo*, vol. 21, 2009, p. 139-169.

FUICA, I. *Ordenamiento territorial predial participativo y proposición de un modelo alternativo de producción sustentable, comunidad indígena Pablo Ignacio Hueichapan. Comuna de Cholchol. Region de la Araucania*. S.I.: Universidad de la Frontera, 2010.

GALARZA, L. *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*. S.I., 2002.

GAONA, G. El derecho a la tierra y protección del medio ambiente por los pueblos indígenas. *Nueva antropología* [en línea], 2010, pp. 141-161. <[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_abstract&pid=S0185-06362013000100007&lng=es&nrm=iso&tlng=es](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S0185-06362013000100007&lng=es&nrm=iso&tlng=es).>

GLAVE, M. *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones I* [en línea]. Lima - Perú: Grupo Propuesta Ciudadana, 2009. Disponible en: <[http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/Peru/grade/uploads/20121108073013/30\\_desarrolloruralyrecursosnaturales.pdf#page=124%5Cnhttp://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/30\\_glave.pdf](http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/subida/uploads/FTP-test/Peru/grade/uploads/20121108073013/30_desarrolloruralyrecursosnaturales.pdf#page=124%5Cnhttp://www.grade.org.pe/upload/publicaciones/archivo/download/pubs/30_glave.pdf).>

GLAVE, M. *Gestión territorial local e industrias extractivas: los casos de Querocoto*



(Cajamarca) y Challhuahuacho (Apurímac), 2016. <<http://biblioteca.clacso.edu.ar>> [en línea]. [Consulta: 12 agosto 2017]. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar>.

GOMEZ, N. Ordenamiento territorial o el arte de vivir en comunidad. *Espacio y Desarrollo*, no. 17, 2005, p. 30-51.

GONZALES, J., *La nueva ley de tierras y el derecho de propiedad de las comunidades campesinas*. Lima - Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú, 2005.

GPC, 2014. El Ordenamiento Territorial en el Perú: Avances y retos para las regiones y el país. *Impresión Arte Perú S.A.C.*, 2014, [en línea] Disponible en: <[http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla El Ordenamiento Territorial en el Perú.pdf](http://www.propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Cartilla_El_Ordenamiento_Territorial_en_el_Peru.pdf)>.

INEI. Perú: estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050. . Lima - Perú, 2011.

INEI. Evolución de la pobreza Monetaria 2007-2016. Lima - Perú, 2017.

IZQUIERDO, E. *Manejo De Cuencas Altoandinas: Análisis De La Experiencia De Pronamachcs En El Perú*. S.l.: Universidad de Chile. 2009.

LEY N° 26505. *Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, Ley N°26505*. 1995. S.l.: s.n.

LEY N° 28611. *Ley General del Ambiente* [en línea]. 2005. S.l.: s.n. Disponible en: <[http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/ley\\_n-28611.pdf](http://www.ana.gob.pe/sites/default/files/normatividad/files/ley_n-28611.pdf)>

LEY N° 24656. *Ley general de comunidades campesinas*. 1987. S.l.: s.n.

LEY N° 26821. *Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*. 1997. S.l.: s.n.

LEY N° 26839. *Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica*. 1997. S.l.: s.n.

LEY N° 29338. *Ley De Recursos Hídricos del Perú*. 2009. Peru: s.n.

LEY N° 29785. *Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)*. 2011. S.l.: s.n.

LIZARRAGA, R. *Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en la Región Cusco*. Primera ed. Lima: Grupo propuesta ciudadana, 2014.

LLOSA, J., PAJARES, E. y TORO, O. *Cambio climático, crisis del agua y adaptación en las montañas andinas Reflexión, denuncia y propuesta desde los Andes*, 2009. [en línea]. S.l.: s.n. Disponible en: <[http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/Agua\\_final.pdf](http://www.desco.org.pe/apc-aa-files/d38fb34df77ec8a36839f7aad10def69/Agua_final.pdf)>

MINAM. Manual para municipios ecoeficientes. *ENOTRIA*. Lima - Perú, 2009.

MINAM. *Plan de acción de adaptación y mitigación frente al cambio climático, 2010* [en línea]. S.l.: s.n. Disponible en: <[http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=plan de acci?n de adaptaci?n y mitigaci?n frente al cambio clim?tico&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=1462&Itemid=7&ei=2wgQT9CAPMfU8QOw-qTP](http://www.google.co.uk/url?sa=t&rct=j&q=plan%20de%20acci%20n%20de%20adaptaci%20n%20y%20mitigaci%20n%20frente%20al%20cambio%20clim%20tico&source=web&cd=1&ved=0CCcQFjAA&url=http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=1462&Itemid=7&ei=2wgQT9CAPMfU8QOw-qTP)>

MONTES, P. *El Ordenamiento Territorial como Opción de Políticas Urbanas y Regionales en América Latina y el Caribe*, 2001. S.l.: s.n.

NAREDO, J. Fundamentos de la economía ecológica. En: V.A. (Comp. . F. AGUILERA KLINK (ed.), *De la economía ambiental a la ecomomía ecológica*. Edición Re. Madrid-España: 2011, p. 231-252.

PARÉ, L., ROBINSON, D. y GONZÁLEZ, Ma.A. Gestión de cuencas y servicios ambientales: Perspectivas comunitarias y ciudadanas. *Gestion de Cuencas y Servicios Ambientales: Perspectivas comunitarias y ciudadanas*, 2006, p. 292.

PNUD. Gestión de cuencas : un compromiso estatal, privado y ciudadano, 2011.

PNUD-PERU, 2013. *Indice de desarrollo Humano del Perú*. Lima, Perú, 2013.

PRECIADO, R., RAP, E. y VOS, J. The politics of Land Use Planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy* [en línea], 2015, vol. 49, p. 104-117. DOI 10.1016/j.landusepol.2015.07.009. Disponible en: <<http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264837715002185>>.

R.M. N° 026-2010-MINAM. *Lineamientos de política para el ordenamiento territorial*. no. 061, 2010, p. 1-24.

RODRIGUEZ, F. Peru: ordenamiento teerritorial con base en la zonificacion ecologica en la Amazonia. *Taller latinoamericano Territorio y Desarrollo Sostenible*. Cali, 2003.

TAPIA, M. Zonificación agroecológica basada en el uso de la tierra, el conocimiento local y las alternativas de producción. *Condesan*, 2010 [en línea]. Disponible en: <[http://www.cepes.org.pe/pdf/OCR/Partidos/manejo\\_integral\\_microcuencas/manejo\\_integral\\_microcuencas4.pdf](http://www.cepes.org.pe/pdf/OCR/Partidos/manejo_integral_microcuencas/manejo_integral_microcuencas4.pdf)>

VELASCO, O. *Peru. La difícil construcción de una república para todos*, 2013, S.l.: s.n.