

Consideraciones Jurídicas sobre el Ordenamiento Territorial Ambiental

Pierre Foy Valencia*

¿Qué es el ordenamiento territorial? ¿Cuál es su importancia como instrumento de gestión ambiental? En el presente artículo el autor da respuesta a estos y otros temas en relación a la importancia que presenta este concepto como herramienta para el desarrollo sostenible, asimismo, realiza un análisis exegético de cómo ha sido abordado este concepto en cada nivel de gobierno, siempre vinculado al medio ambiente.

1. DISQUISICIONES METODOLÓGICAS PREVIAS

El territorio es un concepto complejo que supone diversas miradas interdisciplinarias¹ y que bajo el enfoque del ordenamiento del territorio (OT) procura adquirir un carácter más técnico y especializado, no exento de problemas interpretativos. Como refiere A.A. PÉREZ Andrés² citando a Gonzalo SÁENZ de BURUAGA³, «la Ordenación del Territorio resulta ser un concepto complejo, polifacético, relativo, pluridimensional, ambivalente, y, sobre todo, antropocéntrico, del que, ciertamente, puede decirse que está llamado a ser un reflejo palpable del grado de eficiencia y equidad adquirido por una determinada sociedad». La **Carta Europea de Ordenación del Territorio** de 1983 la definió como:

«La expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad, con multitud de objetivos, entre ellos el desarrollo socioeconómico y equilibrado de las regiones, la mejora de la calidad de vida, la gestión responsable de los recursos naturales, la protección del medio ambiente, y por último, la utilización racional del territorio. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio⁴ según un concepto rector».

Para lo cual se fija como objetivos:

- El desarrollo socioeconómico equilibrado y sostenible.
- La mejora de la calidad de vida de la población, a través de su acceso al uso de los servicios e infraestructuras públicas y del patrimonio natural y cultural.
- La gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, de forma compatible con la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos, así como con el respeto a las peculiaridades locales.
- La utilización racional del territorio.

En buena cuenta el conjunto de normativas sobre ordenación del territorio recibe el nombre de Ordenamiento Territorial.

En la línea de lo expuesto y desde una perspectiva del derecho cabría aludir al Sistema Jurídico del OT, como el sistema jurídico que aborda este concepto. No obstante que, la acepción más convencional tiende a asociarlo con el Derecho Urbanístico⁵, somos de la idea que no debiera circunscribirse a dicho ámbito, independientemente de su origen histórico, sino que conceptualmente requiere ser encuadrado en una lógica jurídica interdisciplinaria. Como refiere

* Profesor Asociado de la PUCP. Docente en Derecho Ambiental. Co-director del Consorcio en Derecho Ambiental Foy & Valdez (CDAFV). Docente de la Universidad Nacional Agraria La Molina y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

1 El territorio se puede enfocar como una realidad geográfica, cultural, antropológica, histórica, física, psicológica, etológica, económica, matemática, como espacio recursivo, entre otras. «Es una expresión compleja que conjuga al medio y a los componentes y procesos que contiene: grupos sociales, relaciones, conflictos. Vale decir, el territorio tiene un continente y un contenido, no se reduce sólo a la complejidad de su continente físico – natural». Horacio BOZZANO, «Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles. Aportes para una Teoría Territorial del Ambiente». Editorial Espacio, Buenos Aires, pp. 28-29.

2 PÉREZ ÁNDRES, A.A., «La ordenación del territorio en el estado de las autonomías», Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 19.

3 SÁENZ DE BURUAGA, G., «Ciudad y territorio», núm. 1/1980, p. 18.

4 Sobre el espacio, ver Espacio: teoría y praxis / CORDOBA AGUILAR, Hildegardo, ed. Lima: PUCP. Fondo Editorial, 1997, p. 434. En esta misma obra y desde el Derecho Ambiental, ver FOY, Pierre «Espacio y Derecho Ambiental (Consideraciones para un enfoque jurídico ambiental del espacio)», pp. 83-109.

5 Ver de CASTRO POZO, Hildebrando. «Derecho Urbanístico». Grijley, Lima, 2007.

re Zaniel NOVOA, a consecuencia de los problemas de la post guerra mundial «y paralelamente a la congestión en los principales centros metropolitanos, el espacio rural en Europa adquiere mayor importancia. En estas circunstancias han de surgir nuevos conceptos como la «Town and Country Planing» inglesa, L'Aménagement du Territoire» francesa y la «Raumordnung» alemana, que intentan impulsar la ordenación del territorio en Europa, trascendiendo el ámbito urbano hacia el resto del territorio»⁶. Esa perspectiva es lo que nos permite sustentar este enfoque jurídico más amplio y sistémico⁷.

2. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

2.1 Aspectos conceptuales

Según la reconocida obra de PUJADAS y FONT⁸, para ordenar el territorio se deben responder a tres interrogantes:

a. ¿Qué se ha de ordenar? Los múltiples usos coexistentes del suelo que requieren una asignación específica y diferenciada.

b. ¿Para qué ordenar? Mayormente tales objetivo son recogidos por las legislaciones para el impulso del desarrollo económico, mejorar la calidad de vida, proteger el medio natural, entre otros.

c. ¿Cómo ordenar? Se refiere a los criterios de ordenación considerando el carácter escaso o limitado del suelo.

En buena cuenta, el OT requiere simultáneamente definir: usos alternativos, criterios sobre qué usos son los más adecuados y un poder para impulsar la alternativa escogida⁹.

En nuestra región, uno de los estudiosos más reputados, MASSIRIS, que con diversos tratamientos sobre la materia, habiendo sistematizado conceptos¹⁰ y experiencias normativas¹¹ y para quien en síntesis:

«La ordenación del territorio es un proceso y un instrumento de planificación, de carácter técnico-político-administrativo, con el que se pretende configurar, en el largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio»

6 Lineamientos para la política nacional y estrategia de ordenamiento territorial en el Perú. NOVOA GOICOCHEA, Zaniel I. Tesis (Magíster) - PUCP. Escuela de Graduados. Mención: Geografía Lima, 2005156 p.: mapas col. Capítulo V La política territorial.

7 Refiere NOVOA: «El ordenamiento del territorio ha sido una práctica parcial que intentó, a partir de diagnósticos descriptivos de la estructura del territorio y con diversos criterios, arribar a propuesta de zonificación sectorial: del suelo urbano, de los recursos naturales y del territorio nacional, para diferentes fines. Son pocos los estudios que han considerado la dinámica y el carácter relacional del territorio nacional; por ende, se han tenido dificultades para producir una lectura correcta de los procesos y problemas territoriales y las oportunidades que ofrecía el mismo.» Op. Cit.

8 PUJADAS, Romá y FONT, Jaume. «Ordenación y Planificación Territorial». Editorial Síntesis. Madrid, 1998. p.12 y ss.

9 Op. Cit. p. 12.

10 MASSIRIS CABEZA, Ángel. «Ordenación del Territorio en América Latina». En: Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002. <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-125.htm>.

Cuadro 1. Conceptos de ordenación territorial.

Claudius Petit, especialista francés, 1950	« La búsqueda en el ámbito geográfico de la mejor repartición de los hombres en función de los recursos naturales y de las actividades económicas» (Massé, 1974, citado por Méndez, 1990:93)
G. Suárez de Buruaga. España, 1969	«Es el estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales» (Pujadas y Font, 1998:11).
J. Lajugie y otros. Francia, 1979	«El objeto de la ordenación del territorio es de crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipamientos apropiados, las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes» (Grenier, 1986).
Carta Europea de Ordenación del Territorio. 1983.	« Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según un concepto rector» (CEMAT, 1983).
Ley Orgánica de Ordenación del Territorio. Venezuela, 1983.	«Regulación y promoción de la localización de los asentamientos humanos, de las actividades económicas y sociales de la población, así como el desarrollo físico espacial, con el fin de lograr una armonía entre el mayor bienestar de la población, la optimización de la explotación y uso de los recursos naturales y la protección y valorización del medio ambiente, como objetivos fundamentales del desarrollo integral» (Congreso de la República de Venezuela, 1983).
Comisión de Desarrollo y m.a. de América Latina y el Caribe. 1990.	«Camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores» (Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina, 1990).

rio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos de desarrollo. Se concreta en planes que expresan el modelo territorial de largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para evolucionar hacia dicho modelo».

Complementariamente, el propio autor considera que el OT en la tanto es «un conjunto de medidas y acciones públicas mediante las cuales la sociedad adapta la organización del espacio a las necesidades de los procesos económicos y sociales que operan sobre el territorio. En tal sentido, no es comprensible concebir el **OT** independiente de la política económica, social y ambiental» (p. 53). Esta percepción más dinámica y sistémica es la que viene ganando terreno y ello se reflejará en las propuestas de políticas y normativas territoriales.

Como tendencia se suele afirmar la existencia de dos grandes modelos de **OT**:

a. De una parte, el concepto más estricto de la ordenación del territorio, representado por el modelo alemán (*Raumordnung*), que entiende el concepto como la planificación física del territorio sin tener en cuenta sus posibles vinculaciones con

la planificación económica, cultural, de los recursos naturales. MASSIRIS¹², alude a éste enfoque en casos como Alemania, Austria, Suiza, Holanda, Italia, España y Portugal, en que se da «la planificación física a escala regional, subregional y local, con énfasis en el uso y ocupación del territorio, a partir de la coordinación de los aspectos territoriales de las políticas sectoriales y la coordinación del planeamiento urbanístico municipal».

b. Modelo más amplio y coordinado como es el francés (*Aménagement du territoire*), desvinculado del urbanismo y que busca el aprovechamiento global del territorio y sus recursos naturales¹³. En este modelo, MASSIRIS¹⁴ se refiere como el de la «planificación territorial integral vinculada estrechamente a la planificación económica y social, con el objeto de garantizar el equilibrio en el desarrollo regional, son los casos de Francia y el Reino Unido, entre otros».

Para Domingo GOMEZ OREA, el básicamente ordenar el territorio implica identificar, distribuir, organizar y regular las actividades humanas en el territorio conforme ciertos criterios y prioridades, pudiendo señalarse de la **OT** como aquella expresión en el espacio de las políticas económica, social, cultural y ambiental de una sociedad siendo el sistema territorial un resultado de aquellas¹⁵. En esa perspectiva

Ley de Desarrollo Territorial. Colombia, 1997.	«Conjunto de acciones polític-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas..., para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales» (Congreso de la República de Colombia, 1997).
Proyecto de Ley de OT, Costa Rica, 1998.	«Proceso dinámico, interactivo e iterativo de diseño de cambios integrales en las políticas públicas para la clasificación y el uso racional, eficiente y estratégico del territorio, de acuerdo con criterios económicos, culturales y de capacidad de carga ecológica y social» (Ministerio de Planificación Nacional, 1998:3).
Grupo Interinstitucional de OT. México, 2000.	«Estrategia de desarrollo socioeconómico que, mediante la adecuada articulación funcional y espacial de las políticas sectoriales, busca promover patrones sustentables de ocupación y aprovechamiento del territorio» (SEDESOL y otros, 2000).
Proyecto de Ley de Ordenamiento y Desarrollo Territorial, Costa Rica, 2000.	«Conjunto de políticas o directivas expresamente formuladas, normas y programas que orienten y regulen las actuaciones y procesos de ocupación, desarrollo y transformación del territorio y el uso del espacio» (Presidencia de la República de Costa Rica, 2000).
Anteproyecto de Decreto-Ley de planificación física, Cuba, 2001.	«Disciplina técnico administrativa expresamente destinada a mejorar las condiciones que tiene el territorio para las funciones sociales y económicas. Se concreta en los ámbitos nacional, provincial, municipal y urbano y su contenido fundamental es la estructuración del espacio físico (Instituto de Planificación Física, 2001).
Proyecto de Ley de OT, Bolivia, 2001.	«Proceso de organización del uso y la ocupación del territorio, en función de sus características biofísicas, ambientales, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, con la finalidad de promover el desarrollo sostenible del país» (Senado Nacional, 2001).

11 MASSIRIS CABEZA, Ángel. «Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia». Edición original: Santa Fé de Bogotá, 2000. <http://www.lablaa.org/blaavirtual/geografia/orden/presen.htm>

12 MASSIRIS, Op. Cit.

13 http://www.industria.ejgv.euskadi.net/r44-886/es/contenidos/informacion/trabajo_becado_doistua/es_15381/adjuntos/04_ORDENACION_%20DEL_TERRITORIO.doc#ot11

14 MASSIRIS, Op cit.

15 GOMEZ OREA, Domingo. «Ordenación Territorial». Ediciones Mundi - Prensa y Editorial Agrícola SA, Madrid 2002. pp. 29-30.

habrían niveles de justificación de la Ordenación Territorial: 1) Un enfoque planificado del desarrollo (es preferible un enfoque planificado a la evolución espontánea del mercado, además superar la parcialidad y el reduccionismo de una planificación sectorial), 2) La superación de ciertos paradigmas sociales (expresado en la tendencia del estilo de desarrollo hacia el desequilibrio territorial; las pautas de consumo y comportamiento irracional de la población; la pugna entre el interés público y el interés privado; la aparente contradicción entre conservación y desarrollo, la competencia entre sectores socioeconómicos, el conflicto entre interés local e intereses derivados de ámbitos superiores); y 3) En un tercer nivel más concreto los problemas derivados del desequilibrio territorial, degradaciones ecológicas y despilfarro de recursos naturales, ignorancia de los riesgos naturales en la localización de actividades, mezcla y superposición desordenada de usos, accesibilidad a la explotación de los recursos territoriales, accesibilidad de la población a los lugares de trabajo, dificultades territoriales para dotar de equipamientos y servicios públicos a la población, conflictos entre actividades y sectores, descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos¹⁶.

En una aproximación realmente omnicompreensiva, MASSIRIS¹⁷ nos brinda dos alcances importantes para tener una visión más integral de los procesos del OT en el mundo.

a) Cualidades del OT en el mundo. Destacan a modo de características claves del OT en el mundo:

- Visión integral del territorio y multidimensionalidad de las políticas y planes de OT.
- Énfasis en la planificación física espacial.
- Existencia de directrices jerarquizadas: nacional, regional, subregional, local.
- Sólida organización institucional para la gestión ordenadora que garantiza la orientación y coordinación horizontal y vertical de las entidades participantes en el proceso y la integración de las políticas y planes sectoriales y territoriales.
- Alta participación social y concertación de los escenarios futuros de OT.
- Valoración del OT como estrategia de apoyo para el logro del desarrollo sostenible.
- Respaldo político y financiero a los planes de OT.
- Visión prospectiva de los planes y continuidad en el tiempo.
- Disponibilidad de información de buena calidad y apoyo a las entidades productoras de

«La tendencia normativa en la región se orienta a incorporar los aspectos ambientales en el OT, sin embargo, no todo se resuelve en la normas ambientales especializadas, sino más bien sucede que se ‘ambientalizan’ las normas sobre OT»

información geográfica/territorial, las cuales se consideran fundamentales para el éxito del OT.

- Divulgación amplia de los planes entre los ciudadanos y preocupación por la educación en el tema.

b) Problemas que conciernen al OT en el mundo. A modo de predominio en el mundo, se reconoce los siguientes problemas concernientes al OT:

- Conflictos de uso de la tierra por incompatibilidad.
- Aprovechamiento no sostenible de los recursos naturales.
- Ocupación de áreas sujetas a amenazas naturales.
- Desarrollo espacial de corredores viales, redes de transporte y de comunicaciones.
- Expansión urbana desordenada.
- Desequilibrios en el acceso a servicios públicos y sociales en áreas urbanas y rurales.
- Desequilibrios territoriales de la distribución de actividades y oportunidades de empleo.
- Desequilibrios de la organización urbano-regional.
- Desequilibrios en el desarrollo urbano y rural y sus interdependencias.
- Elevación de la competitividad territorial.

2.2 Antecedentes normativos comparativos

El siguiente cuadro de MASSIRIS nos permite una visión comparativa del concepto de ordenación del territorio en algunos países latinoamericanos:

La relativamente reciente Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio de Venezuela del 2006¹⁸, define el OT en los términos siguientes:

16 Op. cit. pp. 43-48.

17 Op. cit.

18 Publicada en Gaceta Oficial N° 38.388 de fecha 01 de marzo del 2006.

<i>País</i>	
Argentina	“Conjunto de actividades de formulación de organización de general estable (Municipio) y en 1977).
Bolivia	“Proceso de organización características institucionales, (Nacional, 2001).
Colombia	“Conjunto de actividades emprendidas por el desarrollo del territorio ocupación del espacio en armonía con el medio ambiente y el patrimonio cultural.”

«Artículo 2º. Ordenación del Territorio.

A los efectos de esta Ley, se entiende por Ordenación del Territorio a la política de Estado, dirigida a la promoción y regulación de la ocupación y uso del territorio nacional, a la localización y organización de la red de centros poblados de base urbana y rural, las actividades económicas y sociales de la población y la cobertura del equipamiento de infraestructuras

de servicios, en armonía con el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y la prevención de riesgos naturales, en función de la protección y valoración del ambiente, a fin de lograr los objetivos del desarrollo sustentable, crear las condiciones favorables a la recepción del gasto público y la orientación de la inversión privada como parte integral de la planificación económica y social de la Nación».

A su turno la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente definirá el OT como un Ordenamiento Ecológico¹⁹, así como el de Planificación y Gestión de la Ordenación del territorio²⁰:

«**Artículo 3º.**- Para los efectos de esta Ley se entiende por:

XXIII.- Ordenamiento ecológico: El instrumento de política ambiental cuyo objeto es regular o inducir el uso del suelo y las actividades productivas, con el fin de lograr la protección del medio ambiente y la preservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a partir del análisis de las tendencias de deterioro y las potencialidades de aprovechamiento de los mismos».

Es interesante, siguiendo una perspectiva comparada, lo indicado en el primer párrafo de la exposición de motivos de la Ley de Ordenación Territorial de las Islas Baleares, del 1 de abril de 1987, cuando refiere el sentido más sustantivo y profundo de la función ordenadora del territorio:

«La Ordenación del Territorio, al regular el uso del suelo de manera que haga posible el máximo bienestar del hombre que lo ocupa, ha de producir el disfrute equilibrado de una serie de valores tales como los económicos, sociales, culturales, sanitarios y ambientales. Para conseguirlo ha de girar en torno al hombre y ha de contemplar todos aquellos factores que inciden en la mejora de la vida del individuo y que tienen una apoyatura física en el territorio. Es, pues, un intento de contribuir a la construcción de una Sociedad a escala auténticamente humana, en la que las energías individuales, ejercidas en libertad, sean el fermento del bienestar y el progreso.

Política de Ordenación del Territorio o Política Territorial es, en consecuencia, el conjunto de disposiciones legales, planes, programas y actuaciones que, con una visión integrada y conjunta, desarrolla un Gobierno de modo que las acciones territoriales respondan a deseos sociales de bienestar y, en definitiva, a la mejora de la calidad de vida de las personas y de la Sociedad».

En realidad la tendencia normativa en la región se orienta a incorporar los aspectos ambientales en el OT, sin embargo, no todo se resuelve en la normas ambientales especializadas, sino más bien sucede que se «ambientalizan» las normas sobre OT, como en el caso de Venezuela. Al respecto, Juan José DIEZ SANCHEZ recientemente se ha referido a la relación entre sostenibilidad y el OT²¹, enfatizando la necesidad de contar con umbrales y cuotas de sostenibilidad para una gestión adecuada del territorio.

3. LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL PERUANA Y LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL²²

Conocidos en la legislación comparada como instrumentos de política ambiental, en la Ley General del Ambiente, Ley N° 28611 del año 2005, en adelante la **LGA**, los denomina Instrumentos de Gestión Ambiental, manteniendo la acepción asumida al menos desde el año 1997 con el primer Reglamento del CONAM. Con la **LGA** se les conceptualiza en los siguientes términos:

Artículo 16º.- De los instrumentos

16.1 Los instrumentos de gestión ambiental son mecanismos orientados a la ejecución de la política ambiental, sobre la base de los principios establecidos en la presente Ley, y en lo señalado en sus normas complementarias y reglamentarias.

16.2 Constituyen medios operativos que son diseñados, normados y aplicados con carácter funcional o complementario, para efectivizar el cumplimiento de la Política Nacional Ambiental y las normas ambientales que rigen en el país.

Habría que tener en cuenta que, en tanto se trata de instrumentos que progresivamente se van incorporando a nuestro sistema jurídico, realmente se hallan sometidos a un permanente proceso experimental de ensayo-error, lo cual se puede advertir incluso en el propio «desarrollo» (o cambio vertiginoso) de la terminología o fraseología jurídico-ambiental empleada en sus inicios. A ello se suma una diversidad de aspectos limitantes o condicionantes, como serían los procesos de sectorialización, adecuación tecnológica, concienciación, financiamiento, entre otros.

19 La Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988 (Texto Vigente) Última reforma publicada DOF 12 de febrero del 2007.

20 **Artículo 3º. Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio.** A los efectos de esta Ley, se entiende por Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio al proceso de naturaleza política, técnica y administrativa, dirigido a sistematizar la programación, evaluación, seguimiento y control de la ordenación del territorio, la cual forma parte del proceso de desarrollo sustentable del país, por lo que todas las actividades que se realicen a tal efecto deberán estar sujetas a las normas que regulan el Sistema Nacional de Planificación, y servirá de base espacial para los planes de desarrollo económico y social y los demás planes legalmente establecidos.

21 DIEZ SANCHEZ, Juan José. «El Principio de Sostenibilidad en la Ordenación Territorial», En: Revista de Derecho Administrativo. Círculo de derecho Administrativo, Año II, N° 3, Septiembre del 2007, pp. 49-66.

22 Para algunas consideraciones sobre el sistema jurídico ambiental peruano, ver de Pierre FOY «El Derecho Ambiental peruano y la Ley General del Ambiente, Ley 28611: Un estado de la cuestión». En: FOY, Pierre. (Edit). «Ensayos jurídicos contemporáneos: testimonio de una huella académica». Edit. Instituto Pacífico SAC. Lima 2006.

La misma LGA, encuadra el **OT** en el variado marco de estos instrumentos. En efecto:

Artículo 17°. - De los tipos de instrumentos

17.1 Los instrumentos de gestión ambiental podrán ser de **planificación**, promoción, prevención, control, corrección, información, financiamiento, participación, fiscalización, entre otros, rigiéndose por sus normas legales respectivas y los principios contenidos en la presente Ley.

17.2 Se entiende que constituyen instrumentos de gestión ambiental, los sistemas de gestión ambiental, nacional, sectoriales, regionales o locales; **el ordenamiento territorial ambiental**; la evaluación del impacto ambiental; los Planes de Cierre; los Planes de Contingencias; los estándares nacionales de calidad ambiental; la certificación ambiental, las garantías ambientales; los sistemas de información ambiental; los instrumentos económicos, la contabilidad ambiental, estrategias, planes y programas de prevención, adecuación, control y remediación; los mecanismos de participación ciudadana; los planes integrales de gestión de residuos; los instrumentos orientados a conservar los recursos naturales; los instrumentos de fiscalización ambiental y sanción; la clasificación de especies, vedas y áreas de protección y conservación; y, en general, todos aquellos orientados al cumplimiento de los objetivos señalados en el artículo precedente.

Como se advierte en el subrayado del dispositivo invocado el OT es parte de estos instrumentos pudiendo ser tipologizado como instrumento de planificación.

4. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL COMO INSTRUMENTO DE GESTIÓN AMBIENTAL

4.1 Antecedentes conceptuales y doctrinales

Como se ha anticipado, el **OT** es un concepto complejo que se ha venido construyendo de manera progresiva y al cual posteriormente se le ha ido incorporando la dimensión ambiental; evidentemente, este concepto antecede a las consideraciones ambientales, cuando se expidió la Carta Europea del Ordenamiento del Territorio, ya estaba presente, aunque sin constituir el eje o el elemento que condicione al concepto. De suyo los enfoques sectoriales siem-

pre han abordado al territorio bajo una óptica sesgada no sistémica o integrativa, como por ejemplo ordenamiento del territorio y las actividades mineras, industriales o agrarias o sino desde los criterios de cuencas hidrográficas. En nuestro medio, acaso con entusiasmo o fervor, pero inversamente proporcional al rigor técnico, en algunos casos se ha pretendido adjetivar o convertir «lo territorial», en accesorio frente a «lo ambiental», afirmándose equívocamente y priorizándose el término «ordenamiento ambiental territorial», cuando lo correcto es el OT; y a ello se suma o inserta la dimensión ambiental u otra según el caso.

4.2 Antecedentes normativos nacionales

La secuencia de las políticas territoriales en nuestra región no es muy antigua, remitiéndose a la mitad del siglo XX, con las primeras comisiones de cuencas hidrográficas y los programas de aprovechamiento de recursos²³. En el caso peruano se puede advertir que el proceso de ordenamiento se remonta a años 70 del siglo pasado, pese a que con anterioridad – hacia la década de los 30 – aparecerán «algunas acciones aisladas vinculadas a la división y administración territorial»²⁴.

Como refiere el documento «Lineamientos Técnicos de Ordenamiento Territorial – del CONAM²⁵ (Julio 2006), desde 1984 hasta el 2005, se han dado diversos dispositivos legales donde generalmente hacen referencia al Ordenamiento Territorial utilizando diversos términos para tipificarlo por ejemplo:

- El término de acondicionamiento territorial, en la Ley de Bases de la Descentralización; Ley N° 27783.
- Inclusión de algunos componentes de Ordenamiento Territorial, en el D.S. N° 027-2003/MIENDA;
- Ordenamiento ambiental y territorial, en la Ley de Conservación y Aprovechamiento de biodiversidad;
- Ordenamiento ambiental en la Ley del CONAM;
- Términos de Ordenamiento Territorial en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Orgánica de los Gobiernos Locales;
- Ordenamiento Territorial Ambiental en el D.S. N° 045-2001-PCM;

23 NOVOA, op cit. «El ordenamiento del territorio en la región ha sido considerado como una empresa difícil y de prioridad discutida (PGrenier, 1986), por la heterogeneidad de las estructuras territoriales nacionales y el carácter embrionario del dominio del Estado sobre su territorio, en el que se sobreponen regiones urbanas y rurales sobrepobladas con espacios naturales y vacíos poblacionales.»

24 Op cit.

25 Aprobado por el Comité Técnico Consultivo del CONAM (20 de Julio de 2006).

- En el 2005, encontramos la definición del Ordenamiento Ambiental del Territorio, en el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental – D.S. N° 008-2005-PCM;
- Finalmente su consolidación en la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611, artículo 19°), que establece que: «El Ordenamiento territorial ambiental es un instrumento que forma parte de la política de Ordenamiento Territorial. Es un proceso técnico-político orientado a la definición de criterios e indicadores ambientales que condiciona la asignación de usos territoriales y la ocupación ordenada del territorio».

Este documento al establecer un Marco conceptual del Ordenamiento Territorial, lo define como:

«Un instrumento que forma parte de la política de estado sobre el desarrollo sostenible. Es un proceso político, en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio.

Asimismo, es un proceso técnico administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la identificación de potencialidades y limitaciones considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos, a fin de hacer posible el desarrollo integral de la persona como garantía para una adecuada calidad de vida»²⁶.

De otra parte postula determinadas premisas que sustentan los objetivos y lineamientos que habrá de guiar al proceso de OT, estas son:

1. Desarrollar y promover planes de Ordenamiento Territorial en los ámbitos nacional, regional y local, sobre la base de la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).
2. Promover la elaboración de proyectos de «Fortalecimiento de capacidades para el Ordenamiento Territorial» en el marco del Sistema Nacional

«En nuestro medio, acaso con entusiasmo o fervor, pero inversamente proporcional al rigor técnico, en algunos casos se ha pretendido adjetivar o convertir ‘lo territorial’, en accesorio frente a ‘lo ambiental’»

de Inversión Pública y en los presupuestos participativos, con un nivel de información que nos permita la formulación de los programas y planes de desarrollo en los ámbitos definidos.

3. Usar el Ordenamiento Territorial para la identificación de proyectos de inversión, así como para la preparación, aprobación y ejecución de los presupuestos participativos de los gobiernos locales y regionales.
4. Articular e incorporar en los diversos procesos y planes de desarrollo nacional, regional y local, el Ordenamiento Territorial.
5. Articular el Ordenamiento Territorial a los planes de manejo del patrimonio natural y cultural, debido a su naturaleza especial.

Finalmente, desarrolla los instrumentos del OT bajo los siguientes términos;

1. Instrumentos de planeación
 - a. Planes de Ordenamiento Territorial. Que tienen dos componentes principales:
 - i. Uso del territorio y de sus recursos naturales.
 - ii. Ocupación del territorio.
 - b. Zonificación ecológica y económica.
 - c. Demarcación territorial.
 - d. Inversión pública, privada y cooperación internacional.
2. De control y monitoreo
3. **Legales**²⁷: sectoriales y niveles de gestión nacional, regional y local.

26 La **directiva sobre «Metodología para la Zonificación Ecológica y Económica»**. Documento aprobado por el Subcomité de ZEE (09 de diciembre del 2005 CONAM) de manera muy similar a la anterior definición define al (OT) como: «El instrumento que forma parte de la política de Estado sobre el Desarrollo Sostenible. Proceso Político en la medida que involucra la toma de decisiones concertadas de los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio. Proceso Técnico Administrativo porque orienta la regulación y promoción de la localización y desarrollo de los asentamientos humanos, actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial, sobre la base de la ZEE».

27 Esto implica:

- Definir el concepto de Ordenamiento Territorial y sus instrumentos técnicos y de gestión a ser aplicados en el país, incluyendo los ámbitos de acción.
- Definir la estructura institucional y las competencias de las diversas instancias sectoriales y niveles de gestión nacional, regional y local.
- Establecer los mecanismos para integrar las políticas y planes nacionales y sectoriales con los correspondientes a los gobiernos regionales y locales.

Objetivos	Lineamientos
<p>1: Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio en concordancia con las características, potencialidades y limitaciones de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio natural y cultural para el bienestar de la población.</p> <p>2: Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos y privados a través de una adecuada planificación del territorio</p> <p>3: Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, y de las actividades productivas en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad).</p> <p>4: Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial armónico.</p> <p>5: Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales</p>	<p>Lineamiento 1.1: Promoción de la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica. Lineamiento 1.2: Utilizar criterios ambientales en el proceso de ocupación del territorio. Lineamiento 1.3: Implementar el Ordenamiento Territorial y la gestión integral de las cuencas hidrográficas mediante un enfoque ecosistémico. Lineamiento 1.4: Fortalecer las Áreas Naturales Protegidas (ANP).</p> <p>Lineamiento 2.1: Consolidar y desarrollar los sistemas urbanos regionales como instrumentos de la descentralización. Lineamiento 2.2: Impulsar el desarrollo productivo equilibrado de los territorios y promover su articulación espacial, social y económica a nivel nacional, regional y local.</p> <p>Lineamiento 3.1: Identificar y evaluar las zonas de alto riesgo a procesos de origen natural y/o antrópico, para agenciar e implementar medidas de gestión, correctivas y prospectivas, así como, estrategias de prevención de desastres. Lineamiento 3.2: Promover la reubicación de los asentamientos humanos y de las actividades económicas, localizadas en zonas de alto riesgo y la ubicación de las nuevas inversiones en zonas seguras. Lineamiento 3.3: Promover la incorporación del análisis del riesgo en la planificación y la formulación de los proyectos de inversión. Lineamiento 3.4: Desarrollar una cultura de prevención a través de la incorporación de objetivos, competencias y contenidos sobre gestión de riesgo identificados en el plan de Ordenamiento Territorial de manera transversal en los planes y programas curriculares de los diferentes niveles del sistema educativo nacional.</p> <p>Lineamiento 4.1: Promover el desarrollo del territorio en zonas de pobreza priorizando aquellas con capital natural Lineamiento 4.2: Desarrollar en forma competitiva nuevas alternativas productivas en zonas de pobreza. Lineamiento 4.3: Promover el desarrollo sostenible de zonas fronterizas.</p> <p>Lineamiento 5.1: Mejorar la gestión del territorio a nivel regional y local.</p>

4. De información
 - a. Sistema de información.
5. Otros instrumentos
 - a. Incentivos.
 - b. Participación ciudadana.
 - c. Educación ambiental.
 - d. Ciencia y tecnología.
 - e. Desarrollo institucional.

- f. Capacitación.

Una referencia muy ilustrativa sobre los alcances más aplicativos o especiales del OT, nos la brinda el Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Decreto Supremo N° 068-2001-PCM en su glosario terminológico:

- 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.
- Definir las obligaciones derivadas de la aprobación de los planes de Ordenamiento Territorial y las sanciones correspondientes por su incumplimiento.
- Considerar en el marco normativo la complementariedad con la legislación en materia de ambiente, planificación, participación, acondicionamiento territorial, defensa civil, entre otros.
- Considerar las estrategias contenidas en las convenciones nacionales e internacionales ratificadas por el Perú.

Artículo 87°.- Para efectos del presente Reglamento se entenderá por:

- **Cuenca hidrográfica:** Es un área o espacio geográfico delineados por la cima de los cerros y la divisoria de aguas por el cual escurre el agua proveniente principalmente de las precipitaciones a un río, lago o mar; constituyéndose en un sistema en el que interactúan factores naturales, socioeconómicos y culturales.
- **Enfoque ecosistémico:** es una estrategia para la gestión integrada de tierras aguas y recursos vivos que promueve la conservación y utilización sostenible de modo equitativo. Se basa en la aplicación de metodologías científicas apropiadas que se concentran en niveles de organización biológica que abarcan los procesos, funciones e interacciones entre organismos esenciales y su medio ambiente. Se reconoce que el hombre, así como su diversidad cultural son un componente integrante de los ecosistemas.
- **Ocupación del territorio:** Es el proceso de posesión del espacio físico con carácter perma-

nente, por parte de la sociedad. Tiene relación con dos aspectos:

- Que la población ocupa el territorio por medio de sus organizaciones económicas, culturales, etc., es decir como sociedad.
- Que la ocupación tiene sentido económico y residencial, que se sustenta en el valor de uso que la sociedad asigna a los recursos naturales con fines de producción o residencia.

5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL AMBIENTAL EN EL SISTEMA JURÍDICO AMBIENTAL PERUANO²⁸

5.1 La Ley General del Ambiente

La LGA aborda el OT en varios aspectos, por momento de manera indiferenciada como ordenamiento en general²⁹ y ciertamente por conexión, se articula con temas tales como las áreas naturales protegidas y otras regulaciones acerca de los recursos naturales y actividades humanas, pero especialmente como instrumento de gestión ambiental.

28 **Legislación Nacional. Antecedentes.** Ley Forestal y de Fauna Silvestre (1975). Ordenamiento Forestal y Unidades de Conservación Constitución de 1979; Ley Orgánica de Municipalidades (1984); Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (1985); Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (1990).

Marco Legal Nacional General. Reglamento de Clasificación de Tierras. Decreto Supremo N° 067-75-AG (1975), Constitución Política del Perú; promulgada el 29 de Diciembre de 1993; Ley del Consejo Nacional del Ambiente CONAM (Ley N° 26410 del 16.12.94) y su Reglamento; Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los RRNN, Ley de Div. Biol. (1997); Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834 del 04.07.97) y su Reglamento (2001); Ley sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (Ley N° 26839 del 16.07.97) y su Reglamento; Reglamento del CONAM y Creación del MEGA. Instrumentos de Gestión Ambiental. ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO (2001); Decreto Supremo que constituye la Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental (Decreto Supremo N° 045-2001-PCM del 27.04.2001); Décimo Novena Política de Estado sobre Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental. Aprobado el 2002; Ley de Bases de la Descentralización (Ley N° 27783 del 17.07.02), y sus normas modificatorias; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Ley N° 27867 del 18.11.02), Ley Orgánica de Municipalidades (Ley N° 27972 del 26.05.03) y sus normas modificatorias y complementarias; Reglamento del Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA del 06.10-2003), Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2003) y modificación (2004) Decreto Supremo N° 032-2003-VIVIENDA (29/11/03) Decreto Supremo N° 012-2004-VIVIENDA (18/07/04); Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y su reglamento. Instrumentos de GA: Ordenamiento Territorial (2004), Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (D.S. N° 087-2004-PC), Ley General del Ambiente (2005).

Marco Legal Nacional Especial. Ley General de Aguas (Decreto Legislativo N° 17752 del 04.03.92) y su Reglamento, Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de las regiones de Selva y Ceja de Selva (Ley N° 22175 del 09.05.78), Normativa de Promoción a las Inversiones. Decreto Ley N° 757 Ley marco para el crecimiento de las Inversiones (1991), Ley de Promoción a las Inversiones en el Agro DL 653 (1991), Ley de Promoción a inversiones en Minería. DL 708 (1991), Ley General de Pesca. (1992). Ordenamiento pesquero, Convenio de Diversidad Biológica y Cambio Climático (1993), Texto Único Ordenado de la Ley General de Minería (D.S. 014-92-EM-TUO del 03.06.92), Reglamento de Ley General de Pesca. Reglamento Actividades Marítimas Fluviales y Lacustres, Ley Orgánica que Norma las Actividades de Hidrocarburos (Ley N° 26221 del 20.08.93), Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (Ley N° 26505 del 14.07.95), Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación (Ley N° 28296 del 28.02.96), Ley General de Salud (Ley N° 26842 del 20.07.97) y su Reglamento, Ley para el Desarrollo de la Actividad Turística (Ley N° 26961 del 29.05.98), Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley N° 27308 del 16.07.00) y su Reglamento, Reglamento de Investigaciones Arqueológicas (Resolución Suprema N° 004-2000-ED del 25.01.2000), Ley de Control y Vigilancia de las Actividades Marítimas Fluviales y Lacustres (Ley N° 26620 del 02.06.2001) y Reglamento, Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres (D.S. N° 001-A-2004-DE/SG, del 15.01.2004).

29 **Artículo 59°.- Del ejercicio descentralizado de las funciones ambientales 59.2** Para el diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de gestión ambiental de nivel regional y local, se tienen en cuenta los principios, derechos, deberes, mandatos y responsabilidades establecidos en la presente Ley y las normas que regulan el Sistema Nacional de Gestión Ambiental; el proceso de descentralización; y aquellas de carácter nacional referidas al ordenamiento ambiental, la protección de los recursos naturales, la diversidad biológica, la salud y la protección de la calidad ambiental.

Artículo 70°.- De los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas. En el diseño y aplicación de la política ambiental y, en particular, en el proceso de ordenamiento territorial ambiental, se deben salvaguardar los derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas reconocidos en la Constitución Política y en los tratados internacionales ratificados por el Estado. Las autoridades públicas promueven su participación e integración en la gestión del ambiente.

Así al referirse a los objetivos de **planificación y el ordenamiento territorial**³⁰, recoge consideraciones relevantes del OT como son las políticas en diverso nivel decisorio, el rol de la institucionalidad y la autoridad, la relevancia de los aspectos técnicos, la relación con la población. En buena cuenta, se hace eco de las tendencias contemporáneas en cuanto a planificación y OT, sin embargo, este dispositivo y los que veremos luego deben ser concordados con normas más específicas que desarrollan los alcances del mismo.

Aunque, es oportuno precisar que en nuestro país no hay una normativa explícita sobre Ordenamiento Territorial y lo que hemos tenido son normas de aproximación sobre todo de manera sectorial o sesgado a lo urbano. De modo que, el acercamiento más franco e integrativo se ha venido elaborando sobre todo a partir de la normativa ambiental, a diferencia de otras experiencias comparadas, como vimos anteriormente.

En cuanto a la asignación de usos³¹, elemento definitorio y distintivo del OT, se invoca a la Zonificación Ecológica Económica (ZEE), que fuera inicialmente prevista para efectos de evitar conflictos y superposiciones, por la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales Ley N° 26821 (26 de junio de 1997):

vechamiento Sostenible de los Recursos Naturales Ley N° 26821 (26 de junio de 1997):

Artículo 11°.- Zonificación Ecológica y Económica para el uso de los recursos naturales

La Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) del país se aprueba a propuesta de la Presidencia del Consejo de Ministros, en coordinación intersectorial, como apoyo al ordenamiento territorial, a fin de evitar conflictos por superposición de títulos y usos inapropiados, y demás fines.

Dicha Zonificación se realiza en base a áreas prioritarias conciliando los intereses nacionales de la conservación del patrimonio natural con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La ZEE, será considerada en otras normativas como el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental Decreto Supremo N° 008-2005-PCM, en el CAPÍTULO III Ordenamiento Ambiental del Territorio³², contenidos que luego en lo esencial serán asumidos por la LGA que le confiere propiamente rango ley al incluirlo casi textualmente en di-

Artículo 89°.- De las medidas de gestión de los recursos naturales. Para la gestión de los recursos naturales, cada autoridad responsable toma en cuenta, según convenga, la adopción de medidas previas al otorgamiento de derechos, tales como: (...) b. Ordenamiento y zonificación.

Artículo 100°.- De los ecosistemas de montaña. El Estado protege los ecosistemas de montaña y promueve su aprovechamiento sostenible. En el ejercicio de sus funciones, las autoridades públicas adoptan medidas para: a. Promover el aprovechamiento de la diversidad biológica, el ordenamiento territorial y la organización social.

Artículo 101°.- De los ecosistemas marinos y costeros. 101.2 El Estado, respecto de las zonas marinas y costeras, es responsable de: a. Normar el ordenamiento territorial de las zonas marinas y costeras, como base para el aprovechamiento sostenible de estas zonas y sus recursos.

Artículo 152°.- Del arbitraje y conciliación

Pueden someterse a arbitraje y conciliación las controversias o pretensiones ambientales determinadas o determinables que versen sobre derechos patrimoniales u otros que sean de libre disposición por las partes. En particular, podrán someterse a estos medios los siguientes casos: (...) e. Conflictos entre usuarios con derechos superpuestos e incompatibles sobre espacios o recursos sujetos a ordenamiento o zonificación ambiental.

30 Artículo 20°.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial

La planificación y el ordenamiento territorial tienen por finalidad complementar la planificación económica, social y ambiental con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su conservación y aprovechamiento sostenible. Tiene los siguientes objetivos:

- a. Orientar la formulación, aprobación y aplicación de políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales en materia de gestión ambiental y uso sostenible de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características y potencialidades de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio cultural y el bienestar de la población.
- b. Apoyar el fortalecimiento de capacidades de las autoridades correspondientes para conducir la gestión de los espacios y los recursos naturales de su jurisdicción, promoviendo la participación ciudadana y fortaleciendo a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en dicha tarea.
- c. Proveer información técnica y el marco referencial para la toma de decisiones sobre la ocupación del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales; así como orientar, promover y potenciar la inversión pública y privada; sobre la base del principio de sostenibilidad.
- d. Contribuir a consolidar e impulsar los procesos de concertación entre el Estado y los diferentes actores económicos y sociales, sobre la ocupación y el uso adecuado del territorio y el aprovechamiento de los recursos naturales, previniendo conflictos ambientales.
- e. Promover la protección, recuperación y/o rehabilitación de los ecosistemas degradados y frágiles.
- f. Fomentar el desarrollo de tecnologías limpias y responsabilidad social.

31 Artículo 21°.- De la asignación de usos. La asignación de usos se basa en la evaluación de las potencialidades y limitaciones del territorio utilizando, entre otros, criterios físicos, biológicos, ambientales, sociales, económicos y culturales, mediante el proceso de zonificación ecológica y económica. Dichos instrumentos constituyen procesos dinámicos y flexibles y están sujetos a la Política Nacional Ambiental.

32 Artículos: 53°.- De la planificación y del ordenamiento territorial; 54°.- De los objetivos de la planificación y el ordenamiento territorial; 55°.- De la Zonificación Ecológica y Económica; 56°.- Ordenamiento urbano.

cho corpus. Pero el desarrollo explícito de la ZEE será regulado mediante por el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM, como veremos más adelante.

La relación entre el ordenamiento territorial (ambiental) y la descentralización³³ es considerada por la **LGA**, tomando en cuenta el reformado marco constitucional³⁴ pertinente y las normas de desarrollo del proceso de descentralización como son la Ley de Bases de la descentralización, la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales y la Ley Orgánica de Municipalidades. En ese sentido, el Poder Ejecutivo en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la **política nacional en materia de Ordenamiento Territorial**, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno. A su vez los **gobiernos regionales** deben coordinar sus políticas de ordenamiento territorial con los gobiernos locales de su jurisdicción.

La Ley de Bases de la Descentralización, Ley N° 27783 (2002), refiere que la descentralización tenga como finalidad el desarrollo integral, armónico y sostenible del país, mediante la separación de competencias y funciones, y el equilibrado ejercicio del poder de los tres niveles de gobierno, en beneficio de la población (Artículo 3°). Para tales efectos identifica determinados principios generales como el de ser **irreversible** (El proceso debe garantizar, en el largo plazo, un país; espacialmente mejor organizado, poblacionalmente mejor distribuido, económica y socialmente más justo y equitativo), **ambientalmente sostenible**, así como políticamente institucionalizado. En razón a la perspectiva ambiental netamente identifica los siguientes objetivos (**Artículo 6° Objetivos a Nivel Ambiental**)

- *Ordenamiento territorial y del entorno ambiental*, desde los enfoques de la sostenibilidad del desarrollo.
- Gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental.
- Coordinación y concertación interinstitucional y participación ciudadana en todos los niveles del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

A fin de encuadrar el marco del **OT** a nivel regional, a su turno la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales Ley N° 27867 considera como Desarrollo Regional (Artículo 6°):

«El desarrollo regional comprende la aplicación coherente y eficaz de las políticas e instrumentos de desarrollo económico, social, poblacional, cultural y ambiental, a través de planes, programas y proyectos orientados a generar condiciones que permitan el crecimiento económico armonizado con la dinámica demográfica, el desarrollo social equitativo y la conservación de los recursos naturales y el ambiente en el territorio regional, orientado hacia el ejercicio pleno de los derechos de hombres y mujeres e igualdad de oportunidades».

En concordancia con ello afirma como uno de sus Principios rectores de las políticas y la gestión regional (Artículo 8°) el de Sostenibilidad: es decir, la gestión regional se caracteriza por la búsqueda del equilibrio intergeneracional en el uso racional de los recursos naturales para lograr los objetivos de desarrollo, la defensa del medio ambiente y la protección de la biodiversidad.

«El Poder Ejecutivo en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de Ordenamiento Territorial, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno»

33 Artículo 22°.- Del ordenamiento territorial ambiental y la descentralización

22.1 El ordenamiento territorial ambiental es un objetivo de la descentralización en materia de gestión ambiental. En el proceso de descentralización se prioriza la incorporación de la dimensión ambiental en el ordenamiento territorial de las regiones y en las áreas de jurisdicción local, como parte de sus respectivas estrategias de desarrollo sostenible.

22.2 El Poder Ejecutivo, a propuesta de la Autoridad Ambiental Nacional y en coordinación con los niveles descentralizados de gobierno, establece la política nacional en materia de ordenamiento territorial ambiental, la cual constituye referente obligatorio de las políticas públicas en todos los niveles de gobierno.

22.3 Los gobiernos regionales y locales coordinan sus políticas de ordenamiento territorial, entre sí y con el gobierno nacional, considerando las propuestas que al respecto formule la sociedad civil.

34 Ley de Reforma Constitucional del Capítulo XIV del título IV, sobre regionalización Ley N° 27680 (2002) Artículo 190°.- Las regiones se crean sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, cultural, administrativa y económicamente, conformando unidades geoeconómicas sostenibles.

Los **gobiernos locales** son los entes que promueven, formulan y ejecutan planes de ordenamiento urbano, en concordancia con la Política Ambiental y de RRNN y con normas urbanísticas nacionales, considerando el crecimiento planificado de las ciudades; asimismo, deben evitar que las actividades o usos incompatibles por razones ambientales se desarrollen en zonas colindantes de dentro de sus jurisdicciones, debiendo asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y peri-urbanas de las que dispone la población.

Uno de los tópicos básicos del OT es el referido al ordenamiento urbano y rural³⁵, para lo cual la LGA se remite a la normativa de los gobiernos locales. Al respecto, la Ley Orgánica de Municipalidades, Ley N° 27972 (Mayo 2003), precisa que los municipios provinciales tienen funciones específicas (Art. 73°), tales como:

- Planificar integralmente el desarrollo local y el ordenamiento territorial provincial.
- Promover la coordinación estratégica de los planes integrales de desarrollo distrital.
- Promover, apoyar y ejecutar proyectos de inversión y servicios públicos municipales.
- Emitir normas técnicas generales, en materia de organización del espacio físico y uso del suelo, así como sobre protección y conservación del ambiente Art. 73° inc. 3 de la LOM Competencias ambientales de los Gobiernos Locales.
- Coordinar con los diversos niveles de gobierno nacional, sectorial y regional, la correcta aplicación local de los instrumentos de planeamiento y de gestión ambiental, en el marco del sistema nacional y regional de gestión ambiental.

En ese contexto competencial, los municipios sean provinciales o distritales, asumen con carácter exclusivo o compartido materias tales como:

- Organización del espacio físico Uso del suelo.
- Servicios públicos locales.
- Protección y conservación del ambiente.
- Desarrollo y economía local.

35 Artículo 23°.- Del ordenamiento urbano y rural

23.1 Corresponde a los gobiernos locales, en el marco de sus funciones y atribuciones, promover, formular y ejecutar planes de ordenamiento urbano y rural, en concordancia con la Política Nacional Ambiental y con las normas urbanísticas nacionales, considerando el crecimiento planificado de las ciudades, así como los diversos usos del espacio de jurisdicción, de conformidad con la legislación vigente, los que son evaluados bajo criterios socioeconómicos y ambientales.

23.2 Los gobiernos locales deben evitar que actividades o usos incompatibles, por razones ambientales, se desarrollen dentro de una misma zona o en zonas colindantes dentro de sus jurisdicciones. También deben asegurar la preservación y la ampliación de las áreas verdes urbanas y periurbanas de que dispone la población.

23.3 Las instalaciones destinadas a la fabricación, procesamiento o almacenamiento de sustancias químicas peligrosas o explosivas deben ubicarse en zonas industriales, conforme a los criterios de la zonificación aprobada por los gobiernos locales.

36 Concordado con el Decreto Supremo N° 032-2003-VIVIENDA (29/11/03) y el Decreto Supremo N° 012-2004-VIVIENDA (18/07/04).

Al respecto el Reglamento de Acondicionamiento Territorial y Desarrollo Urbano aprobado mediante el Decreto Supremo N° 027-2003-VIVIENDA (06 de octubre del 2003)³⁶, tiene como objetivos garantizar la:

- ocupación racional y sostenible del territorio,
- armonía entre el ejercicio del derecho de propiedad y el interés social,
- coordinación de los diferentes niveles de gobierno nacional, regional y local, para facilitar la participación del sector privado,
- distribución equitativa de los beneficios y cargas que deriven del uso del suelo,
- seguridad jurídica y estabilidad jurídica para la inversión inmobiliaria.

Dicho reglamento, contempla en su Artículo 3° que las municipalidades, en materia de acondicionamiento territorial y desarrollo urbano, formularán los siguientes instrumentos:

- a. Plan de Acondicionamiento Territorial.
- b. Plan de Desarrollo Urbano.
- c. Plan Específico.
- d. Plan Urbano Distrital.

Cabe acotar que éste Reglamento suprime la referencia al Medio Ambiente a diferencia del que deroga en su Artículo 3° el Decreto Supremo N° 007-85-VC, Reglamento de Acondicionamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Medio Ambiente y en su 4ª Disposición Final prescribe que «en todo lo concerniente a la conservación del medio ambiente y los recursos naturales, deberá sujetarse a lo dispuesto en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, así como en las demás normas sobre la materia». Como este Código ha sido derogado por la LGA habrá que referirse a las demás normas entre las cuales ciertamente se encuentra la LGA.

5.2 Propuesta de Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial

Este documento aprobado por el Comité Técnico Consultivo del CONAM (20 de Julio del 2006) plantea los **principios rectores** que deben seguir a los

procesos de OT para promover el desarrollo sostenible del país:

1. La sostenibilidad del uso de los recursos naturales y la ocupación ordenada del territorio en armonía con las condiciones del ambiente y de seguridad física.
2. La integralidad del territorio, teniendo en cuenta todas sus dimensiones biofísicas, económicas, socioculturales, ambientales y político-administrativas, con perspectiva de largo plazo.
3. La complementariedad en todos los niveles territoriales, propiciando la articulación de las políticas nacionales, sectoriales, regionales y locales.
4. La gobernabilidad, orientada a armonizar políticas, planes, procesos, instrumentos, mecanismos e información, a fin de permitir a los diversos actores sociales la participación activa en la toma de decisiones, solución de conflictos, búsqueda de consensos y generación de compromisos.
5. La subsidiariedad, como un proceso descentralizado con responsabilidades definidas en cada uno de los niveles nacional, regional y local.
6. La equidad, orientada a generar condiciones para asegurar mejor correlación de la diversidad territorial en los procesos de toma de decisiones, acceso a recursos productivos, financieros y no financieros, de tal forma que se garanticen las oportunidades, bienes y servicios en todo el país.

Asimismo, define **los objetivos** hacia los cuales se orientan los lineamientos de política del Ordenamiento Territorio:

1. Promover y facilitar el uso sostenible de los recursos naturales y la diversidad biológica, la ocupación ordenada del territorio, en concordancia con las características, potencialidades y limitaciones de los ecosistemas, la conservación del ambiente, la preservación del patrimonio natural y cultural, y el bienestar de la población.
2. Impulsar el desarrollo del territorio nacional de manera equilibrada y competitiva con participación de los agentes públicos y privados a través de la adecuada planificación del territorio.
3. Prevenir y corregir la localización de los asentamientos humanos, de la infraestructura económica y social, y de las actividades productivas en zonas de riesgos (identificando las condiciones de vulnerabilidad).
4. Contribuir a revertir los procesos de exclusión y de pobreza, fortaleciendo y facilitando un desarrollo territorial armónico.

5. Revertir los procesos de deterioro de los ecosistemas y usos no sostenibles del territorio y de los recursos naturales.

5.3 La Zonificación Ecológica Económica (ZEE)

El Reglamento de Zonificación Ecológica Económica (D.S. N° 087-2004-PCM), define a la ZEE como «un proceso dinámico y flexible para la identificación de diferentes alternativas de uso sostenible de un territorio determinado, basado en la evaluación de sus potencialidades y limitaciones con criterios físicos, biológicos, sociales, económicos y culturales. Una vez aprobada la ZEE se convierte en un instrumento técnico y orientador del uso sostenible de un territorio y de sus recursos naturales».

Para tales efectos crea las Unidades Ecológicas Económicas entendidas como Unidades espaciales relativamente homogéneas, que se evalúan bajo los siguientes criterios: valor productivo, valor bio-ecológico, valor histórico cultural, vulnerabilidad, conflictos de uso, aptitud urbana e industrial. A la par que define categorías de uso de la ZEE.

- Zonas Productivas.
- Zonas de Protección y conservación ecológica.
- Zonas de Tratamiento Especial: áreas arqueológicas, histórico culturales; zonas de indígenas en aislamiento voluntario, zonas para la seguridad nacional.
- Zonas de Recuperación: ecosistemas degradados o contaminados que requieren de una estrategia especial para su recuperación.
- Zonas Urbanas o Industriales: incluyen las de posible expansión urbana o industrial.

Este documento sobre la metodología a seguir en los procesos de ZEE postula entre sus aspectos el de la **Sostenibilidad (2.3.2.1)**, lo cual supone que tales procesos deben ser: «Participativos, transparentes, integradores y articulados a los demás procesos de desarrollo en todas sus etapas, así como la información debe estar permanentemente a disposición de la población involucrada. (..) El grado de participación dependerá del nivel de zonificación:

A **nivel macro** es importante el involucramiento de las diversas instituciones públicas⁴ y representantes de las organizaciones de la sociedad civil⁵ debidamente reconocidas.

A **nivel medio**, las instituciones públicas y privadas con actuación directa en el territorio comprometido, en especial los Gobiernos Provinciales y Distritales, las instancias territoriales del Gobierno Regional y Direcciones Sectoriales, ONGs, asociación de productores, comunidades campesinas e indígenas, gre-

mios empresariales, medios de comunicación, entre otros.

A **nivel micro**, el Gobierno Local respectivo, las Direcciones Sectoriales comprometidas por las características ambientales y socioeconómicas del territorio, las comunidades campesinas e indígenas, ONGs, asociación de productores, gremios empresariales, medios de comunicación y población en general. (pp. 7-8)

El espacio no nos permite abordar los procesos de elaboración de las **ZEE** en las regiones, sin embargo, hay que reconocer que hay una tendencia muy variada según el modo en que se entiende y se encuadra la lógica del **OT**. A priori, nos parece absurdo que se estén elaborando ZEE en las regiones cuando estas simplemente obedecen al espacio que corresponden a los departamentos y estas nunca tuvieron una base o razón ecosistémica que las explique.

5.4 Algunas referencias complementarias sobre el ordenamiento ambiental

El frondoso y complejo marco normativo de ordenamiento territorial del país en perspectiva transectorial/sectorial del país no puede ser abordado en el presente estudio, de suerte que a guisa de ejemplo aludiremos a algunos *tips* legales relacionados con la diversidad biológica para una mejor ilustración.

Así, la Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (Ley N° 26839) señala:

Artículo 5°.- Medidas que promueve el Estado conforme a lo establecido por el Artículo 68° de la Constitución

En cumplimiento de la obligación contenida en el Artículo 68° de la Constitución Política del Perú, el Estado promueve:

b) La adopción de un enfoque integrado para el manejo de tierras y agua, utilizando **la cuenca hidrográfica como unidad de manejo y planificación ambiental**.

c) La conservación de los ecosistemas naturales así como las tierras de cultivo, promoviendo el uso de técnicas adecuadas de manejo sostenible.

d) La prevención de la contaminación y degradación de los ecosistemas terrestres y acuáticos, mediante prácticas de conservación y manejo.

g) La adopción de tecnologías limpias que permitan mejorar la productividad de los ecosistemas, así como el manejo integral de los recursos naturales.

Artículo 7°.- La Estrategia Nacional de la Diversidad Biológica constituye el principal instrumento de planificación para el cumplimiento de los objetivos de la presente ley y el Convenio. En ella se establecerán los programas y planes de acción orientados a la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados de su utilización.

El Reglamento de la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica, Decreto Supremo N° 068-2001-PCM contiene alcances relevantes para el tema que nos convoca³⁷

37 **Artículo 6°.-** Constituyen también instrumentos de planificación para la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes:

- a) Los planes de ordenamiento ambiental y de recursos naturales.
- b) Los planes de manejo de cuenca hidrográfica y los de zonas marino costeras.
- c) Los planes de manejo forestal.
- d) El Plan Director «Estrategia Nacional para las Áreas Naturales Protegidas».
- e) Los Planes maestros, Operativos, de Uso Público o Turístico y de Manejo de Recursos Naturales Renovables de las Áreas Naturales Protegidas.
- f) Los planes de desarrollo regionales y locales.
- g) Los planes sectoriales.
- h) Los planes de manejo de componentes de la diversidad biológica.
- i) Aquellos que respondan al objetivo contenido en el Artículo 4.

Artículo 22°.- El ordenamiento ambiental tiene por objeto establecer las condiciones de uso y de ocupación del territorio y de sus componentes, de manera que dicho uso se realice de acuerdo con las características ecológicas, económicas, culturales y sociales de estos espacios, teniendo en cuenta la fragilidad, vulnerabilidad y endemismo de los ecosistemas y las especies, así como la erosión genética, con el fin de obtener el máximo aprovechamiento sin comprometer su calidad y sostenibilidad.

Artículo 24°.- El ordenamiento ambiental a que se refiere el Artículo 6° de este Reglamento se basará asimismo en la Zonificación Ecológica y Económica (ZEE).

La ZEE deberá tomar en cuenta, entre otras, las prioridades de conservación identificadas en la ENDB, el Plan Director de las Áreas Naturales Protegidas, la zonificación territorial de las áreas forestales del país aprobada por el INRENA, conciliando los intereses de conservación del patrimonio natural y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Artículo 25°.- En el proceso de ordenamiento ambiental, el enfoque ecosistémico constituye la herramienta básica orientada a promover el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales en forma integral para revertir los procesos de degradación ambiental y afectación de la diversidad biológica

TITULO II DE LA PLANIFICACION CAPITULO IV DE LA CUENCA HIDROGRAFICA

6. ÉTICA TERRITORIAL COMO PARTE DE LA ÉTICA AMBIENTAL

En los últimos tiempos adquiere importancia una noción estrechamente vinculada al territorio, esto es la denominada «huella ecológica».

«El área de territorio productivo o ecosistema acuático [entendida como superficie biológicamente productiva] necesaria para producir los recursos utilizados y para asimilar los residuos producidos por una población definida con un nivel de vida específico, donde sea que se encuentre esta área», (William Rees y Mathis Wackernagel)³⁸.

Como se advierte, este concepto se orienta a la evaluación del impacto que ocasiona en el hábitat o en el planeta un determinado estilo de vida y por consiguiente pone en discusión su sostenibilidad, lo cual nos reconduce a la responsabilidad generacional e intergeneracional respecto al ambiente³⁹ y a la ética ambiental⁴⁰. En ese sentido, se puede postular una ética territorial entendida como la actitud responsable por integrar las acciones sobre el territorio, en función a sus capacidades de carga y sostenibilidad y teniendo en cuenta la solidaridad para con las futuras generaciones.⁴¹ El colofón de este enfoque conlleva a la necesidad de «Valorizar la necesidad de incorporar los valores éticos a las acciones sobre el territorio (...) La Planificación del territorio debe tener una ética propia que guíe sus métodos (...) La transformación del territorio en nuestra ciudad se debe apoyar en una ética del territorio que comprenda a este como la intersección del patrimonio (natural - artificial) heredado y las situaciones y oportunidades de intervención»⁴². En efecto hay que ser consciente

en admitir que una lectura del territorio a partir de instrumentos económicos no permite salvar «la frontera ética dentro de la cual deberá aprender a vivir la humanidad, si atiende a la sostenibilidad ecológica como un proyecto esencial de todos los pueblos de la tierra»⁴³.

El documento regional (PNUMA ORPALC) «Manifiesto por la Vida Por una Ética para la Sustentabilidad»⁴⁴ asocia el territorio con la ética en los términos siguientes:

21. La ética de la sustentabilidad implica (...) Sin desconocer los aportes de la ciencia para transitar hacia la sustentabilidad, es necesario repensar la globalidad desde la localidad del saber, arraigado en un territorio y una cultura, desde la riqueza de su heterogeneidad, diversidad y singularidad; y desde allí reconstruir el mundo a través del diálogo intercultural de saberes y la hibridación de los conocimientos científicos con los saberes locales.

En particular al referirse a la Ética de la diversidad cultural y la necesidad de una política de la diferencia:

«Lamentablemente el enfoque ético ambiental no es asumido a plenitud por muchos operadores del sistema jurídico ambiental»

Artículo 26°.- La cuenca hidrográfica constituye la unidad física básica y general de planificación y ordenamiento en materia de conservación y uso de suelos, aguas continentales y diversidad biológica.

Artículo 27°.- El planeamiento y ordenamiento de la cuenca hidrográfica se llevará a cabo con la participación tanto del Sector Público como del Sector Privado y de conformidad con lo establecido en el Artículo 55 y siguientes del Decreto Legislativo N° 653, Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. Dicho planeamiento y ordenamiento se sustentará principalmente en el enfoque ecosistémico para la conservación de la diversidad biológica en su aproximación metodológica.

Artículo 28°.- Las autoridades autónomas de cuenca hidrográfica aplicarán la zonificación ecológica y económica como herramienta de apoyo técnico para complementar sus actividades de ordenamiento y manejo de la cuenca. Las actividades que se realicen deberán ser acordes con la Estrategia Nacional de Diversidad Biológica.

38 Mathis WACKERNAGEL y William REES. Nuestra huella ecológica: Reduciendo el impacto humano sobre la Tierra. IEP/ Lom Ediciones, Santiago 2001. REYES, Bernardo. «Monitoreando el Sobregiro». En: Revista Gestiópolis, Revista On-Line de la Universidad Bolivariana, Volumen 1, Número 4 2003 <http://www.revistapolis.cl/4/ber.htm>

39 Ver la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y desarrollo (1992), principio 3: «El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras».

40 Los caminos de la ética ambiental: Una antología de textos. Compilado por Teresa Kwiatkowska, Jorge Issa Plaza y Valdes, Madrid 1998 321 pgs. Ver igualmente el número especial del boletín del IDEA PUCP sobre el tema <http://www.pucp.edu.pe/idea/docs/bol38.pdf>.

41 Es interesante anotar cómo este principio es asumido por la Constitución de Papúa Nueva Guinea cuando prescribe que las generaciones actuales reciben la tierra «prestada», como en fideicomiso» y deben devolverla mejorada, en una visión modernista esto de se podría interpretar como «intereses generados por el capital prestado Pierre FOY «En busca del Derecho Ambiental I». En Derecho y Ambiente. Aproximaciones y Estimativas. PUCP, Lima, 1997, pág. 96 Nota 178.

42 Aníbal Daniel BENNATO. Defensa, Ciudad y Río. La ética del territorio. Universidad Nacional del Nordeste, Argentina. Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2003 Resumen: T-039 <http://www.unne.edu.ar/Web/cyt/cyt/2003/comunicaciones/07-Tecnologicas/T-039.pdf>

43 Luís Carlos AGUDELO PATIÑO Patiño. INDICADORES DE SOSTENIBILIDAD Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. Huella Ecológica y Ecosistemas. Estratégicos en Medellín, Colombia p23. <http://www.fundicot.org/ciot%203/grupo%209/002.pdf> - 18 05 08

43. En las cosmovisiones de los pueblos indígenas y afro-descendientes, así como de muchas comunidades campesinas, la naturaleza y la sociedad están integradas dentro de un sistema biocultural, donde la organización social, las prácticas productivas, la religión, la espiritualidad y la palabra integran un ethos que define sus estilos propios de vida. (...) Las dinámicas demográficas, de movilidad y ocupación territorial, así como las prácticas de uso y manejo de la biodiversidad, se definen dentro de una concepción de la trilogía territorio- cultura- biodiversidad como un todo íntegro e indivisible. El territorio se define como el espacio para ser y la biodiversidad como un patrimonio cultural que permite al ser permanecer; por tanto la existencia cultural es condición para la conservación y usos sustentable de la biodiversidad. Estas concepciones del mundo están generando nuevas alternativas de vida para muchas comunidades rurales y urbanas.

Lamentablemente el enfoque ético ambiental no es asumido a plenitud por muchos operadores del sistema jurídico ambiental, salvo de manera retórica o para presumir un supuesto ejercicio de dicha ética y que en realidad es inversamente proporcional a su práctica efectiva.

En cuanto a la ética territorial resta indicar que no constituye un modismo discursivo, sino que en nuestros días adquiere enorme importancia, puesto que en muchos escenarios se viene o pretende instrumentalizar dicho concepto, como sustento para fines político partidarios o ideológicos. De otra parte también las «miradas meramente tecnocráticas o productivistas del territorio ajenas a una visión de equidad socio ambiental igualmente devienen discutibles y desestimables.

COLOFON: Ministerio del Ambiente y OT

La normativa sobre Ordenamiento Territorial es realmente profusa, habiendo tomado impulso en nuestro país durante los últimos años bajo la orientación de las consideraciones ambientales. Con la reciente creación del Ministerio del Ambiente, Decreto Legislativo N° 1013, muchos de los postulados normativos que se han expuesto deben ser reorientados o

readecuados pero la tendencia que hemos ofrecido en el presente ensayo sigue su marcha.

Dicho Ministerio evidentemente en la medida que entre sus objetivos tiene la responsabilidad -siguiendo mandatos constitucionales- de conducir la Política Ambiental Nacional, asegurar la conservación y uso sostenible de los recursos naturales, las Áreas Naturales Protegidas y el desarrollo sostenible de la Amazonía, evidentemente asume funciones estrechamente relacionados con el OT. En particular en su Artículo 7° (Funciones específicas), prescribe entre sus competencias: «c) establecer la política, los criterios, las herramientas y los procedimientos de carácter general para el ordenamiento territorial nacional, en coordinación con las entidades correspondientes, y conducir el proceso».

En las experiencias ministeriales ambientales comparadas en la región, de advierte la tendencia a incluir el criterio política ambiental del ordenamiento y la planificación territorial de manera transversal en su estructura organizacional. Sin embargo, a ciertos niveles funcionales más específicos, encontramos unidades sobre OT; por ejemplo:

- En el caso de Argentina la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable cuenta con una Dirección de Ordenamiento Ambiental del Territorio que pertenece a la Subsecretaría de Planificación y Política Ambiental.
- En Colombia el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tiene un Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial. Uruguay cuenta con un Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente y recientemente ha creado el Área de Trabajo Ordenamiento Territorial.
- Venezuela cuenta con el Ministerio del Ambiente y los recursos Naturales, tiene un Viceministerio de Ordenación y Administración Ambiental en cuyo interior existe la Dirección General de Planificación y Ordenación Ambiental.

No es pues extensible un modelo de tratamiento del OT desde una perspectiva general o comparada en la región. La dimensión orgánica institucional del OT en el Ministerio del Ambiente Peruano, deberá cuidar articular a su interior las múltiples dimensiones y articulaciones que conlleva el OT, conforme hemos visto en el presente ensayo. CA

44 Una primera versión del Manifiesto fue presentada ante la Séptima Reunión del Comité Intersesional del Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, celebrada en San Pablo, Brasil, los días 15 al 17 de mayo de 2002. La presente versión es una reelaboración de ese texto basada en las consultas realizadas con los participantes del Simposio, así como en los comentarios de un grupo de personas, entre las cuales agradecemos las sugerencias de Lucía Helena de Oliveira Cunha (Brasil); Diana Luque, Mario Núñez, Armando Páez y José Romero (México).
http://www.revistafuturos.info/documentos/docu_f4/manifiesto_vida.htm