

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
Escuela de Posgrado



**COALICIONES POLÍTICAS Y TRAYECTORIAS INSTITUCIONALES:
El ingreso al Perú del Ordenamiento Territorial y su desarrollo diferenciado en los
departamentos de Cajamarca y San Martín**

Tesis para obtener el grado académico de Doctora en Sociología que presenta

ADY ROSIN CHINCHAY TUESTA

Dirigido por

MARITZA VICTORIA PAREDES GONZÁLES

Lima, 2022



Dedicatoria

Con amor infinito para Eva, ¡vuela alto!

Agradecimientos

Agradezco al Programa de Posgrado en Desarrollo Sostenible y Desigualdades Sociales en la Región Andina (trAndeS) y a sus benefactores, la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP) y la Freie Universität Berlin (FU) por abrirme las puertas a su programa y otorgarme una beca para realizar este doctorado. Las oportunidades para que las mujeres, en especial las madres, desarrollen estudios de doctorado de calidad es prácticamente inexistente en el Perú y trAndeS viene contribuyendo a abrir espacios con mayor igualdad.

Asimismo, quiero agradecer a mi asesora Maritza Paredes, quien me aceptó como su supervisada a pesar de provenir de un mundo distinto al de la Sociología, por ayudarme a organizar y aterrizar mis ideas, y por revisar y comentar de forma constructiva mis escritos y borradores de tesis en innumerables ocasiones durante estos cinco años. A Martin Scurrah y Maria-Therese Gustafsson, quienes desde el primer año del doctorado me han apoyado con sus recomendaciones, contactos y valiosos comentarios, que han permitido enriquecer mi tesis.

Mi gratitud también va dirigida a todos los entrevistados de los gobiernos regionales de Cajamarca y San Martín, a funcionarios del gobierno nacional, a representantes y ex representantes de organizaciones de la sociedad civil, a ex cooperantes internacionales, y a profesores y especialistas en ordenamiento territorial y gestión ambiental, quienes me brindaron su tiempo para compartir sus experiencias y percepciones, y cuyos conocimientos han aportado invaluablemente al desarrollo de esta investigación. En especial, agradezco la generosidad de los ingenieros Alicia Quispe y Carlos Cerdán, quienes se mostraron abiertos en varias ocasiones a brindarme toda la información disponible con humildad y apertura, a pesar de no conocerme previamente.

Resumen

Esta investigación tiene como objetivo identificar y explicar los factores que han favorecido y limitado el desarrollo del ordenamiento territorial (OT) en el Perú, aunque con variantes subnacionales. Para ello se usan los métodos de estudio de casos, narrativa histórica, observación directa, indagación documental, y entrevistas a actores clave del estado, sociedad civil, y actores internacionales. Tomando como base el institucionalismo organizacional (Scott y Meyer, 1999), esta investigación concluye que el OT ingresó al Perú como resultado de un proceso isomórfico mimético (Dimaggio y Powell, 1999), que fue posible por no encontrar oposición y ser desconocido. Al aterrizar al ámbito nacional, el OT no logró avances al sufrir un desacoplamiento (Meyer y Rowan, 1997), debido al contexto nacional adverso en los noventa y a la tardía aparición de una coalición promotora del OT a nivel nacional. A nivel regional, el desarrollo del OT fue diferenciado debido a un proceso de politización regional distinto, que se manifiesta en la formación de diferentes coaliciones políticas y a las dinámicas de poder entre estas. Estas coaliciones no operan en un ambiente neutral, y están directamente influenciadas por el contexto o trayectorias socioeconómicas en el que se forman y operan. El análisis de las coaliciones políticas y trayectorias socioeconómicas es realizado desde su ámbito territorial y su estudio combina las teorías del institucionalismo histórico (Mahoney, 2002; Thelen, 2003; Mahoney y Thelen, 2010; Soifer, 2012; Pierson, 2000), con las teorías de las coaliciones políticas como el *Advocacy Coalition Framework* (Sabatier, 1988; Jenkins-Smith y Sabatier, 1994), y las coaliciones territoriales (Fernández y Asencio, 2014).

Palabras clave: Cambio institucional, zonificación ecológica-económica (ZEE), territorio, isomorfismo, coaliciones territoriales.

Índice

Capítulo 1	1
Introducción	1
Capítulo 2	16
Marco teórico	16
Institucionalismo y coaliciones contextualizadas por el territorio	16
1. El ordenamiento territorial (OT) como institución: ¿Qué significa un cambio institucional del OT en el Perú?	17
2. Iniciando el análisis de una trayectoria institucional: <i>Path dependence</i> , isomorfismo y el rol de los actores internacionales en las políticas domésticas	19
2.1. <i>Path dependence</i> e isomorfismo.....	19
2.2. El juego de los actores internacionales para mantener o cambiar una trayectoria institucional	22
3. Coaliciones políticas: Coaliciones contextualizadas desde el territorio y cambio institucional	24
3.1. Cambio institucional por influencia de agencias: El <i>Advocacy Coalition Framework</i> 24	
3.2. Coaliciones contextualizadas en el territorio: El cambio institucional es territorial 28	
4. Cambio institucional estratificado o por capas.....	32
Capítulo 3	35
Isomorfismo y desacoplamiento institucional: El ingreso y adopción formal del Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica-económica al Perú	35
1. Introducción	35
2. Isomorfismo y el ingreso del OT al Perú	36
2.1. Fallidos intentos para ordenar el territorio peruano (1970 - 1989).....	36
2.2. Los noventa y el periodo de apertura a cambios institucionales	41
2.3. El proceso de ingreso de la ZEE al Perú	43
2.4. Factores que influenciaron en el isomorfismo del OT: Contexto internacional a favor de instituciones ambientales y falta de grupos opositores contra la ZEE	49
3. Desacoplamiento: El OT en el contexto nacional adverso peruano	53
3.1. Contexto nacional adverso y debilidad institucional.....	57
3.2. Coaliciones a nivel nacional: La tardía aparición de una coalición promotora débil vs. una coalición opositora fuerte.....	59
4. Conclusión.....	65
Capítulo 4	67
Trayectorias socioeconómicas en Cajamarca y San Martín: Su influencia en la formación de coaliciones a favor y en contra del ordenamiento territorial	67

1. Introducción	67
2. Trayectorias socioeconómicas y la construcción de coaliciones en conflicto en Cajamarca.....	69
2.1. La agricultura y ganadería en Cajamarca antes del ingreso de Yanacocha (1940-1992) 69	
2.2. Inicia una era minera en Cajamarca: El incremento de poder de Yanacocha y los cambios en la agricultura, ganadería y modos de vida (1992 - 2020).....	70
2.3. La maldición de los recursos mineros: La creciente dependencia por la minería y el debilitamiento de la diversificación productiva en Cajamarca.....	77
2.4. La formación de coaliciones en conflicto en Cajamarca luego del ingreso de Yanacocha	80
2.5. Actores internacionales en el proceso ZEE-OT en Cajamarca: La influencia de la trayectoria socioeconómica minera	95
3. La bendición del recurso bosque: La trayectoria forestal y agrícola en San Martín y la construcción de una coalición de consenso a favor del OT.....	102
3.1. Los bosques en San Martín y la lucha contra el narcotráfico y terrorismo (1980 – 1995)	103
3.2. La apertura de ventanas de oportunidad a favor de instituciones ambientales en San Martín (1996 - actualidad).....	104
3.3. La fuerza de la trayectoria agrícola y forestal y la débil industria de hidrocarburos en San Martín	114
3.4. La formación de una coalición a favor de la ZEE en San Martín	121
3.5. El apoyo de la cooperación internacional a favor de la ZEE-OT en San Martín ..	125
4. Conclusión: Síntesis de la influencia de las trayectorias socioeconómicas en la formación de coaliciones sobre el OT en Cajamarca y San Martín	133
Capítulo 5	136
Coaliciones contextualizadas por el territorio: la lucha política por el OT	136
1. Introducción	136
2. Capacidad estatal regional.....	137
2.1. La habilidad de sumar aliados estatales poderosos del nivel nacional	139
2.2. Liderazgo hábil y estrategias políticas de los gobernadores regionales de Cajamarca y San Martín.....	144
2.3. Información (conocimiento/aprendizaje)	150
2.4. Recursos financieros	153
3. Soporte social a favor del OT.....	157
3.1. Soporte social en Cajamarca	158
3.2. Soporte social en San Martín.....	168
4. Uso de discursos y apoyo de actores internacionales: Discursos en Cajamarca que jugaron contra la ZEE y discursos en San Martín que favorecieron la ZEE	176
4.1. El discurso anti minero en Cajamarca versus el discurso de región verde en San Martín	177

4.2. Lo técnico versus lo político	181
5. ¿Qué sucedió con las coaliciones promotoras del OT?	184
6. Coaliciones políticas y la construcción de una institucionalidad ambiental (2002 - 2020)	186
6.1. La paralización del OT y la falta de construcción de una institucionalidad ambiental en Cajamarca	186
6.2. Trayectoria socioeconómica agrícola y forestal: La construcción gradual de una institucionalidad ambiental en San Martín	188
7. Conclusión.....	193
Capítulo 6.....	197
6.1. Conclusiones	197
6.2. Recomendaciones.....	204
Bibliografía	212
Lista de entrevistados:.....	236
Anexos.....	241



Acrónimos

ACF – Advocacy Coalition Framework
ACR– Áreas de Conservación Regional
ACR-CE– Área de Protección Regional Cordillera Escalera
ADEFOR – Asociación Civil para la Investigación y el Desarrollo Forestal
ADIAR – Asociación de Desarrollo Local Alternativo Regional
AMPA– Amazónicos por la Amazonía
AMPE – Asociación de Municipalidades del Perú
AMRESAM – Asociación de municipalidades de la región San Martín
ANGR – Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
APECO– Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
APRA – Alianza Popular Revolucionaria Americana / Partido Aprista Peruano
ARA – Autoridad Regional Ambiental
ASODEL – Asociación de Desarrollo Local
AT – Acondicionamiento Territorial
ATDR - Administración Técnica del Distrito de Riego
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
CAAAP – Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica
CAR – Consejo Ambiental Regional
CARETUR – Cámara Regional de Turismo – San Martín
CEDISA – Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva Alta
CEPES – Centro Peruano de Estudios Sociales
CEPLAN – Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIMA – Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales
CIPDER – Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional
COFOPRI – Organismo de Formalización de la Propiedad Informal
Comité Nacional del Perú
CONACAMI – Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería
CONAM – Consejo Nacional del Ambiente
CONFIEP – Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas
COOPERACCIÓN – Acción Solidaria para el Desarrollo
COTESU – Cooperación técnica del gobierno suizo en Bolivia
CTAR – Consejos Transitorios de Administración Regional
CTR OT-ZEE Cajamarca – Comisión Técnica Regional del Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica-Económica en Cajamarca
DAR – Derecho, Ambiente y Recursos Naturales
DEVIDA – Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas
DIT – Diagnóstico Integrado del Territorio
DREM – Dirección Regional de Energía y Minas
EDAC – Equipo de Desarrollo Agropecuario de Cajamarca
EE – Estudios Especializados

EIA – Estudio de Impacto Ambiental
EPA – Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos
FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FASMA – Federación Agraria Selva Maestra
FEDEPAZ – Fundación Ecuémica para el Desarrollo y la Paz
FEDIP-SM – Frente de Defensa de los Intereses de San Martín
FEROCAFENOP – Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú
FIR – Frente Independiente Regional
GOLOS – gobiernos locales
GORES – gobiernos regionales
GRUFIDES – Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible
IBC – Instituto del Bien Común
IDPA – Instituto para el Manejo de Desarrollo y la Paz Amazónica
IIAP – Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
INADE – Instituto Nacional de Desarrollo
INC – Instituto Nacional de Cultura
INIA - Instituto de Innovación Agraria
INP – Instituto Nacional de Planificación
INRENA – Instituto Nacional de Recursos Naturales
INRENA ATFFS Cajamarca – Administraciones Técnicas de Control Forestal y de Fauna Silvestre Cajamarca
ITDG – Intermediate Technology Development Group
KFW (banco del gobierno alemán que otorgó ayuda financiera),
LASRN – Ley n° 26821 – Ley para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
MEF – Ministerio de Economía y Finanzas
MINAM – Ministerio del Ambiente
MINEM – Ministerio de Energía y Minas
MRTA – Movimiento Revolucionario Túpac Amaru
MTC – Ministerio de Transportes y Comunicaciones
OEA – Organización de Estados Americanos
OEFA – Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIMT – Organización Internacional de las Maderas Tropicales
OIT – Organización Internacional del Trabajo
ONERN – Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales
ONG – Organización No Gubernamental
ORFAC – Organización Fronteriza Awajún de Cajamarca
OSINFOR – Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre
OT – Ordenamiento Territorial
OTBN – Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos (de Argentina)
OTCA – Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (ex TCA)
PCM – Presidencia del Consejo de Ministros
PDA – Programa de Desarrollo Alternativo
PEAM – Proyecto Especial Alto Mayo

PEHCBM – Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo
PETT – Proyecto Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural
PNUD – Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA – Programa de Ordenamiento Territorial
POT – Plan de Ordenamiento Territorial
PRODATU – Proyecto Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza
PRODIA – Proyecto de Desarrollo Integral Andino
PROMEDU – Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa
RED MUQUI – Red de Propuesta y Acción Minería Ambiente y Comunidades
REMURPE – Red Municipalidades
RENAMA – Sub Gerencia de Gestión del Medio Ambiente del Gore Cajamarca
SENAMHI – Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú
SENASA – Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú
SER – Asociación Servicios Educativos Rurales
SERNANP – Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado
SNMPE – Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía
SNV – Organización de Desarrollo de los Países Bajos
SPDA – Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
SUNAT – Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria
SUTEP – Sindicato Único de Trabajadores de la Educación en el Perú
TCA – Tratado de Cooperación Amazónica, ahora OTCA
UGI – Unión Geográfica Internacional
UNC - Universidad Nacional de Cajamarca
UNSM – Universidad Nacional de San Martín
USAID – Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZEE – Zonificación Ecológica-Económica
ZOCRES – Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (en San Martín)



Capítulo 1

Introducción

La expansión de industrias extractivas y otras actividades humanas de forma desordenada y sin planificación previa ha generado varios problemas ambientales y superposición de derechos en la misma área, lo que se ve reflejado en el aumento de conflictos sociales en el Perú. Diferentes mecanismos y canales institucionales han sido implementados para mediar estas luchas como el fomento de mecanismos de participación ciudadana y consulta previa en proyectos económicos, o la adopción de estudios de impacto ambiental (EIA) y de fiscalización ambiental. No obstante, el Gobierno Nacional ha dejado de lado otros mecanismos de organización del territorio más comprehensivos como el ordenamiento territorial (OT) que permiten determinar los usos del territorio con tendencia a reducir la brecha de desigualdades en el acceso a los recursos naturales y a proteger el ambiente.

El OT es una institución compleja que atraviesa diversas etapas, se desenvuelve en diferentes niveles (internacional, nacional, regional) e involucra a una diversidad de actores (multiactor). A pesar de esta importancia, el OT aún no ha sido estudiado en su real complejidad. Así, la presente tesis busca analizar al OT desde su difusión al ámbito nacional, hasta su implementación en las regiones peruanas, identificando a los actores y factores territoriales que han permitido su desarrollo y aquellos que lo han limitado en las últimas dos décadas.

Conceptos previos

Diversos términos son empleados frecuentemente en la presente investigación. Sin perjuicio de que el siguiente capítulo teórico y posteriores capítulos empíricos los desarrollen con mayor detalle, a continuación, se presentan unas breves definiciones:

- *Ordenamiento Territorial (OT)*: El OT es una institución ambiental que busca identificar el lugar adecuado para cada actividad, de modo tal que se aprovechen los recursos naturales asegurando el mínimo de perturbación de la naturaleza y el ambiente. El OT no solo implica un análisis técnico sobre el territorio, sino que también le es inherente las decisiones sobre lo que se puede y lo que no se puede hacer sobre este, siendo por ello una institución política. El OT es un término polisémico y el ordenamiento de las actividades en el territorio está presente en la sociedad desde siglos anteriores. No obstante, el OT como es definido en la actualidad, tiene un enfoque ambiental, de allí que los intentos para ordenar el territorio antes de la década de los noventa en el Perú no puedan ser considerados OT en su significado más moderno.

- *Zonificación Ecológica-Económica (ZEE)*: Es una herramienta que usa metodologías técnicas y científicas para realizar un diagnóstico del territorio e identificar sus potencialidades. La ZEE es la primera fase por la que se debe pasar antes de llegar a un OT y, a diferencia de este último, la ZEE no implica una decisión política sobre lo que se debe hacer sobre el territorio¹.

- *El ingreso del OT al Perú*: El ingreso del OT al Perú hace referencia a un proceso que inició en la década de los noventa y que llega a ser oficializado cuando los términos ZEE y OT son mencionados por primera vez en una norma peruana: La Ley n.º 26821- Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de 1997.

- *Contexto nacional adverso al OT*: El contexto nacional adverso al OT al que hace referencia esta tesis se sitúa en la década de los noventa y se caracterizó por ser renuente a innovaciones ambientales, participación ciudadana y regulación estatal. Si bien durante el Fujimorato se adoptaron importantes cambios normativos a nivel ambiental, estos cambios fueron producto de presión internacional y muchos de ellos no tuvieron aplicación práctica hasta muchos años después, como lo que sucedió con el Código de Medio Ambiente y Recursos Naturales (ver Capítulo 3). La falta de esta aplicación práctica se debió a este contexto nacional adverso impulsado por la influencia de las políticas públicas neoliberales en la década de los noventa y el conflicto armado interno que debilitó a las coaliciones políticas defensoras de instituciones ambientales como el OT.

- *Coaliciones políticas*: Son alianzas entre actores que comparten una mínima visión común sobre un problema de política pública y su solución (Gutiérrez, 2017). Pueden agrupar a actores de la sociedad y el estado, y también a actores internacionales. No requieren de una coordinación estratégica entre sus miembros (Gutiérrez, 2017); ni necesitan de líderes nominales, de un nombre, ni de un estatus legal, y están motivadas por objetivos relativamente específicos y a corto plazo (Risley, 2015: 10-11). Esta tesis usa el término “coaliciones políticas” como sinónimo de “coaliciones contextualizadas por el territorio” para enfocarse en la influencia que el contexto o trayectorias socioeconómicas de un determinado territorio poseen en estas alianzas.

- *Capacidad estatal*: Es usualmente vinculada con habilidades técnicas, como recolectar y sistematizar información, contar con personal técnico especializado permanente que diseñe un marco normativo adecuado para el OT y que integre el OT con los demás planes existentes en los tres niveles de gobierno. No obstante, esta investigación advierte que la capacidad estatal no solo posee un componente técnico, sino también político, como la habilidad para sumar aliados y para liderar

¹ Sin embargo, existe debate respecto de si la ZEE también puede tener un factor subjetivo que trascienda la tecnicidad por la que es usualmente conocida.

exitosamente una coalición. A pesar de su importancia, este tipo de capacidad estatal política no ha sido explorada en materia de OT en el Perú. Una explicación más detallada de las diferentes concepciones sobre capacidad estatal se encuentra desarrollada en la sección '2. Capacidad estatal regional' del Capítulo 5 de la presente tesis.

Objetivo de la investigación y argumentos

El objetivo de esta investigación es identificar y explicar los factores que han favorecido y han limitado el desarrollo institucional del OT en el Perú, desde su ingreso al sistema peruano, pasando por su desarrollo a nivel nacional, hasta su desenvolvimiento a nivel regional. Por tanto, esta tesis analiza al OT como un único proceso que ha presentado permanencias y modificaciones a lo largo del tiempo y diferencias en función al contexto (nacional y regional) en el que se insertó. Aunque ninguna región en el Perú expresa un completo éxito o fracaso en el desarrollo del OT, algunas regiones presentan mayores avances. Así, esta tesis partió de dos preguntas: ¿Qué explica el ingreso del OT al Perú y sus pocos avances a nivel nacional? y ¿Por qué ciertas regiones, como San Martín, presentan mayores avances frente a otras, como Cajamarca, en la implementación del OT?

El bajo nivel de implementación del OT a nivel nacional y, su desarrollo diferenciado en las regiones peruanas estudiadas, más que un problema de falta de capacidades estatales (usualmente vinculadas con habilidades técnicas), constituye un problema de poder político. Este poder es ejercido por industrias extractivas, el Ministerio del Ambiente (Minam) y otros, que se han organizado en coaliciones de actores con influencia a nivel regional y nacional para influir en las políticas relacionadas con el OT. Para abordar con más detalle las respuestas a las preguntas planteadas en el párrafo anterior, la presente investigación presenta cuatro argumentos.

Primero, el ingreso del OT al Perú en la década de los noventa se dio como parte de un movimiento isomórfico mimético que fue posible debido a la falta de grupos opositores en su contra y a la falta de conocimiento de sus implicancias. Segundo, a nivel nacional, el OT no logró mayores avances, porque se enfrentó a un contexto nacional adverso caracterizado por la adopción formal de instituciones ambientales, pero sin una real intención de implementarlas en la práctica, y porque la coalición impulsora del OT a nivel nacional apareció tardíamente, y debido a su debilidad no pudo hacerle frente a la fuerte coalición opositora en la que formaba parte el Minam.

Tercero, el diseño y la implementación del OT a nivel regional no es uniforme y presenta variaciones que dependen de coaliciones de actores, que son directamente influenciadas por el contexto socioeconómico en el que operan. La trayectoria socioeconómica minera en Cajamarca generó dependencia, desalentó apoyo internacional e impulsó la formación de coaliciones en conflicto, cerrando ventanas de oportunidad al cambio institucional. En cambio, la trayectoria agrícola y forestal en San Martín favoreció la formación de una

coalición promotora que contó con aliados internacionales y limitó la formación de una coalición opositora, generando así una ventana de oportunidad al cambio institucional gradual a favor del OT.

Cuarto, las dinámicas entre coaliciones y su diferencia de poderes también explica los diferentes avances del OT. Por un lado, en Cajamarca la coalición promotora impulsada por el gobierno regional fue débil —a comparación de la coalición opositora impulsada por el Grupo Norte y el Minam— y no pudo lograr un consenso entre sus miembros, lo que paralizó el OT e influyó en mantener una baja institucionalidad ambiental. Por otro lado, en San Martín no existió una coalición opositora y la coalición promotora sí logró un consenso entre sus miembros (aunque relegando a pueblos indígenas en el proceso), y logró avanzar su OT y construir gradualmente una institucionalidad ambiental. De esta manera, la coalición promotora en Cajamarca no pudo cambiar los arreglos estructurales contrarios a las instituciones ambientales, mientras que la coalición promotora en San Martín supo aprovechar las oportunidades a favor de instituciones ambientales en la Amazonía.

Contribución teórica sobre el ingreso del OT al Perú y su desenvolvimiento a nivel nacional

Los estudios sobre el OT en el Perú se enfocan en explicar por qué no ha logrado ser implementado y, aunque mencionan que la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) ingresó al Perú por influencia internacional para proteger los bosques amazónicos, omiten abordar con detalle este proceso de traslado hacia el Perú (Glave, 2010; Gustafsson, 2017). Asimismo, existe interesante literatura que explica el ingreso al Perú de otras instituciones ambientales, pero no se enfocan en el OT como sucede, por ejemplo, con el análisis de los estudios de impacto ambiental (EIA) (Li, 2015; Hironaka y Schofer, 2002), la Consulta Previa (Schilling-Vacaflor y Flemmer, 2013; Ward, 2011), la fiscalización ambiental o el *enforcement* de la legislación ambiental (Orihuela y Paredes, 2017), y la participación ciudadana (Leifsen et. al. 2017; Li, 2011).

Las instituciones ambientales previamente mencionadas han sido más estudiadas por la literatura, a pesar de tener un ámbito de aplicación más limitado que el OT. Los EIA, la fiscalización ambiental, la Consulta Previa y la participación ciudadana son instituciones diseñadas para áreas geográficas muy específicas (por ejemplo, para las áreas de influencia de unidades mineras u otros proyectos económicos) y solo permiten obtener un control parcial sobre los recursos naturales. A pesar de ello, estos instrumentos ambientales han logrado ser regulados de forma más o menos coherente en el sistema jurídico peruano y cuentan con una implementación activa, tienen leyes propias y entidades claramente identificadas. En cambio, el OT no ha logrado ser regulado de forma coherente en el Perú, ni mucho menos ha logrado una aplicación práctica, aun cuando su potencial para controlar los recursos naturales y las actividades sea mayor que las demás instituciones ambientales.

La presente investigación busca contribuir con ambos grupos de literatura (estudios sobre el OT en el Perú y estudios del ingreso de otras instituciones ambientales al ámbito nacional) abordando de modo más detallado el proceso de traslado del OT desde la arena internacional hacia el Perú, y explicando los factores que permitieron este ingreso. Para explicar el proceso de traslado del OT al Perú, esta tesis conversa con las teorías del institucionalismo organizacional (Campbell, 2004; Scott, 2008), y hace uso del isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1999) y el desacoplamiento institucional (Meyer y Rowan, 1997). Tomando estas corrientes como marco teórico, se argumenta que el ingreso del OT al Perú se dio por un isomorfismo que fue posible porque no hubo oposición, debido a que el OT no fue considerado una amenaza al modelo económico neoliberal. Además, esta investigación no termina con la adopción formal del OT al Perú, sino que continúa estudiando el desenvolvimiento del OT a nivel nacional y regional, adoptando así un análisis más completo del ciclo o proceso del OT. En ese sentido, se explica que, luego de ingresar al Perú, el OT sufrió un desacoplamiento, reflejado en su casi inexistente implementación práctica a nivel nacional, debido a la existencia de un contexto nacional adverso y a la falta de coaliciones de actores que lo impulsaran.

Contribución teórica sobre las distintas trayectorias del OT a nivel regional

Esta investigación dialoga con los estudios sobre el OT en el Perú que buscan explicar su fracaso. Un primer grupo de esta literatura relaciona el fracaso del OT con la falta de capacidades estatales (técnicas) como coordinación interinstitucional, descentralización, rendición de cuentas, entre otros (Postigo, 2017a; Mendoza, 2018; Glave, 2010). Un segundo grupo, no niega la falta de capacidades estatales, y la complementa aseverando que la falta de implementación del OT en el Perú se debe también a la presencia de industrias extractivas y al éxito de coaliciones mineras contra el OT (Preciado et. al. 2015; Gustafsson, 2017; Gustafsson y Scurrah, 2020). Un tercer grupo afirma que adicionalmente a los anteriores factores, son los actores internacionales quienes han influido en el proceso de OT, al fortalecer a élites nacionales contra de esta institución (Gustafsson et. al. 2020²). Cada uno de estos trabajos realiza una contribución importante al análisis del OT; no obstante, ninguno ha estudiado todo el proceso del OT desde su ingreso al Perú hasta su aplicación a nivel local, y los estudios sobre el OT en ciertas regiones carecen de un análisis más detallado y comparativo. Asimismo, estos estudios tampoco han empalmado teorías sobre la difusión institucional con corrientes teóricas enfocadas en la agencia y la estructura para explicar el proceso del OT en el Perú.

Como producto de la revisión documental y el trabajo de campo se concluye que la falta de capacidades estatales (técnicas) es solo la punta del iceberg de la explicación de la falta de implementación del OT, ya que esto es el resultado de un proceso político más

² Es bastante reciente este estudio que incorpora a los actores internacionales como causantes de un fracaso institucional, en específico del OT en el Perú.

complejo. Este proceso político consiste en la formación e interacción de coaliciones políticas a favor y en contra del OT. Mientras que en Cajamarca se formaron coaliciones que entraron en conflicto y desfavorecieron al OT, en San Martín solo se formó una coalición de consenso a su favor. Las coaliciones políticas juegan un rol fundamental en la permanencia o cambio de una institución, y las corrientes que las estudian permiten advertir quiénes conforman una coalición, por qué se formaron, cómo operan y cómo se relacionan con otras coaliciones. Estas teorías ponen mucha atención a las luchas de poder entre coaliciones, y buscan explicar un resultado o política pública en función de estas luchas. Las coaliciones políticas son estudiadas bajo la teoría de las coaliciones promotoras de Sabatier (1988) y Jenkins-Smith y Sabatier (1994), y las coaliciones territoriales (Fernández y Asencio, 2014).

Las coaliciones no se forman ni operan en un campo neutral, en cambio, están directamente influenciadas por los contextos o trayectorias socioeconómicas en los que nacen y operan. Para analizar estas trayectorias socioeconómicas, esta tesis hace uso de las teorías del institucionalismo histórico (Mahoney, 2002; Thelen, 2003; Mahoney y Thelen, 2010; Soifer, 2012; Pierson, 2000), porque permite retomar el análisis de las estructuras y de cómo estas influyen en las coaliciones. Junto con el estudio de las coyunturas críticas, las estructuras existentes en un determinado territorio ayudan a comprender por qué se forman coaliciones promotoras y por qué se abren ventanas de oportunidad al cambio institucional en una región y no en otra. En la práctica, las teorías institucionalistas y de las coaliciones se complementan. Así, el institucionalismo admite la importancia de la capacidad e ideas de los agentes para aprovechar las oportunidades políticas en las transformaciones institucionales (Soifer, 2012: 1584-1585); y las teorías del ACF y de las coaliciones territoriales admiten que las coaliciones operan y son influenciadas por un contexto delimitado por el territorio.

Asimismo, siguiendo el enfoque planteado por Merino y Gustafsson (2021) esta investigación aborda críticamente el rol de los actores internacionales durante el proceso de diseño de OT en las regiones de Cajamarca y San Martín. Este abordaje es crítico porque reconoce que el rol de agentes internacionales no solo es positivo en las políticas públicas, sino también puede ser negativo con respecto a ciertas instituciones y generar efectos colaterales. Además, esta investigación doctoral advierte que los agentes internacionales no son apolíticos, sino son actores que toman decisiones políticas con consecuencias prácticas en la sociedad. Así, la decisión de abandonar ciertos programas, por asegurar la subsistencia de otros programas prioritarios, genera consecuencias negativas en la sociedad en que el programa ya no se desarrollará.

De conformidad con los párrafos anteriores, la presente investigación busca contribuir con debates académicos más amplios al reunir diferentes explicaciones del cambio institucional que hasta ahora se ha tratado por separado, ya sea por enfocarse en la capacidad institucional, en las industrias extractivas, en los legados históricos de una región, y en el papel de actores internacionales. En cambio, esta tesis integra estas variables bajo un marco teórico caracterizado por corrientes institucionalistas y teorías de

las coaliciones políticas (ACF y coaliciones territoriales) que, al leerse de modo conjunto, permiten identificar los factores que favorecen y desfavorecen la adopción e implementación de una institución.

Relevancia de la investigación

Esta tesis busca generar discusiones más profundas en torno al OT que trascienden la usual explicación de su fracaso por falta de capacidades estatales (usualmente vinculadas a falencias técnicas) y por la presencia de industrias extractivas. Así, se incorpora a la ecuación causal las coaliciones políticas influenciadas el contexto en que se forman y operan. De este modo se pretende visibilizar al OT como un proceso político que no solo contiene un aspecto técnico, sino también implica las dinámicas entre actores con distintos niveles en poder. Bajo esta perspectiva, obtendrán ventajas aquellos actores que logren formar coaliciones en el que prime el consenso y la unidad, y donde exista un contexto o al menos una coyuntura crítica favorable para la institución. En cambio, estarán en desventaja aquellas coaliciones sin consenso —o actores que no logren formar coaliciones— que operen en contextos desfavorables para la institución, y donde no exista coyunturas críticas que abran ventanas de oportunidad al cambio. Entonces, esta investigación aporta a la literatura sobre el OT al realizar un análisis más completo y extensivo del proceso de OT desde su adopción formal en el sistema peruano, pasando por su desarrollo a nivel nacional, hasta analizar su desenvolvimiento en dos regiones.

Asimismo, esta investigación complementa la posición crítica de Merino y Gustafsson (2021) respecto del rol negativo de los actores internacionales en la implementación de políticas públicas domésticas (por ejemplo, desigualdad y conflictos sociales). Así, se considera a los actores internacionales —involucrados en el proceso de OT en Cajamarca y San Martín— como agentes políticos que contribuyeron a la apertura de ventanas de oportunidad al cambio institucional en San Martín, mientras que contribuyeron a mantener la trayectoria socioeconómica en Cajamarca.

A nivel de políticas públicas, la presente investigación brinda alcances sobre las causas que vienen generando que el OT no se desarrolle en el Perú, así como aquellos factores que han permitido sus avances en la región San Martín. De esta manera, los tomadores de decisiones podrían encontrar líneas y objetivos claros para impulsar y lograr implementar el OT, trascendiendo los programas enfocados en el fortalecimiento de capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales, porque son insuficientes.

Delimitación espacial y temporal de la tesis

En el ámbito temporal, este trabajo abarca el estudio del OT en el Perú desde inicios de los noventa hasta el 2020. El análisis del OT inicia en 1992, porque en dicho año comienzan las primeras reuniones a nivel internacional para elaborar propuestas en

materia de ZEE en la Amazonía sudamericana, participando el Perú en estas reuniones. Asimismo, es en 1997 cuando la ZEE y el OT son nombrados por primera vez por una ley peruana. No obstante, el ámbito temporal se expande hasta la década de los ochenta al analizarse las trayectorias socioeconómicas existentes en Cajamarca y San Martín durante el ingreso del OT a ambas regiones, y el ámbito temporal se expande hasta la década de los setenta cuando se estudian los antecedentes del OT en el Perú.

A nivel espacial, esta investigación comprende el análisis del OT en el ámbito nacional peruano y el desarrollo del OT en los departamentos de Cajamarca y San Martín.

Criterios para la elección de casos de estudio

Los dos casos de estudio fueron elegidos por su potencialidad para responder las preguntas de investigación. Así, se descartó elegir el caso más exitoso con el menos exitoso del OT en el Perú, porque esta tesis busca comparar procesos de ZEE-OT que: i) muestren avances y tensiones, ii) que posean contextos económicos distintos, y iii) en los que se advierta un diferenciado rol de los actores (de nivel nacional, internacional y local) a favor y en contra de la ZEE-OT. Los casos de estudios fueron elegidos en cinco pasos debido a su relevancia para responder a las preguntas de investigación.

Primero, para comparar avances en materia de ZEE-OT, esta tesis optó por elegir solo regiones que tuviesen un nivel de avance medible a nivel formal, es decir que cuenten con su ZEE aprobada³. Dada la falta de recursos (financieros y humanos) se optó por elegir solo dos regiones. No se descarta continuar con el análisis de más regiones en próximas investigaciones.

Segundo, para identificar la relevancia del apoyo de actores internacionales en el proceso ZEE, se buscó regiones que hayan recibido dicho apoyo y regiones que no lo obtuvieron. Dado que la Amazonía peruana obtuvo gran atención por parte de actores internacionales para el proceso ZEE-OT, esta tesis debía de identificar una región de la selva y una región no amazónica.

Tercero, las tensiones generadas a raíz del proceso ZEE-OT permiten identificar un juego de poder entre coaliciones de actores. Así, se buscó una región con una ZEE que no haya sufrido ningún cuestionamiento y una región con una ZEE cuestionada. Por un lado, San Martín es la región más citada y mencionada por organizaciones no gubernamentales (ONG), actores internacionales y por el Minam como la región modelo en materia de ZEE-OT. Entonces, San Martín es considerado como un caso exitoso de ZEE-OT por encima de las demás regiones amazónicas con ZEE aprobadas (Madre de Dios, Amazonas, Cusco, Ucayali y Huánuco). Por otro lado, se identificó a Cajamarca como la región no selvática⁴ que más cuestionamientos ha recibido durante su proceso de ZEE-

³ A marzo de 2021, solo 17 departamentos cuentan con ZEE aprobadas. Asimismo, en marzo de 2017, fecha de inicio de este doctorado, solo 15 departamentos contaban con ZEE aprobada.

⁴ Si bien Cajamarca posee una zona de bosques en las provincias de Jaén y San Ignacio, al norte del departamento, esta región es usualmente identificada por ser mayoritariamente andina.

OT, al punto de ser desconocida por el propio ex ministro del ambiente en el año 2010. Este cuestionamiento no estuvo presente en otras regiones andinas que sí poseen ZEE aprobadas (Ayacucho, Junín, Huancavelica, Tacna, Puno, Huánuco).

Cuarto, la elección de Cajamarca y San Martín como casos de estudio se vio reforzada porque ambos fueron pioneros en sus procesos de ZEE-OT. Así, mientras que San Martín aprobó su ZEE en el 2006 y se convirtió en la primera región peruana en lograrlo, Cajamarca fue la primera región andina en aprobar su ZEE en el 2010, solo después del Cusco⁵.

Quinto, de forma similar, la elección de ambos casos de estudio se fortalece porque poseen gobiernos y líderes regionales que jugaron un rol activo en defensa de la ZEE, pero con resultados diferentes. De allí que nazca la necesidad de explicar por qué la trayectoria del OT siguió distintos resultados a pesar de tener elementos en común.

Métodos de investigación

La presente investigación adopta un diseño cualitativo basado en casos de estudio a nivel subnacional y en una comparación entre estos. Si bien este estudio podría ser replicado con posterioridad en otras experiencias regionales del Perú y en experiencias extranjeras, la finalidad de esta investigación es más explicativa que predictiva⁶. Para recolectar y analizar información, esta investigación utiliza los métodos de estudio de caso, la narrativa histórica, observación directa, y entrevistas semi-estructuradas, conforme al siguiente detalle:

- *Estudio de caso:* Está enfocado en el proceso de diseño e intentos de implementación del OT en Cajamarca y San Martín.
- *Narrativa histórica:* Permite analizar diferentes periodos relacionados entre sí y les da sentido a los múltiples pasos en una secuencia reactiva. A través de un relato narrativo, el analista puede proporcionar "una descripción escena por escena de los caminos causales particulares" a través de los cuales un punto de corte inicial conduce a un final (Mahoney, 2000: 530). La narrativa histórica va de la mano con las corrientes del institucionalismo histórico, adoptadas por esta investigación, y que están enfocadas en analizar la historia y los eventos pasados que tienen repercusión en las instituciones presentes y futuras. Además, el enfoque paso a paso

⁵ Que también posee una importante zona de selva.

⁶ Esta tesis adopta un enfoque institucional histórico que, al ser consciente de la variabilidad de los actores, instituciones y fenómenos sociales, es escéptico a predecir los fenómenos sociales como sucede con las leyes de la física y demás ciencias denominadas exactas, puras o duras (Steinmo, 2013). De este modo, esta tesis se aleja de la sociología conductual que busca encontrar las leyes máximas que permitan predecir sucesos sociales como si se tratasen de fenómenos físicos (2013).

de la narrativa permite al analista utilizar métodos contrafácticos para explorar vínculos causales específicos en la cadena general (Mahoney, 2000: 530).

- *Entrevistas semi estructuradas:* Realizadas a funcionarios y ex funcionarios de diversas entidades estatales (Instituto Nacional de Planificación - INP, Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales - ONERN, Instituto Nacional de Recursos Naturales - Inrena, Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana - IIAP, Consejo Nacional del Ambiente - Conam, Ministerio del Ambiente – Minam, Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros - PCM, gobiernos regionales y gobiernos locales), a representantes del Perú ante organizaciones internacionales (Tratado de Cooperación Amazónica - TCA), cooperación internacional (GTZ/GIZ), sociedad civil organizada (ONG, representantes de frentes de defensa y frentes ambientales).
- *Observación directa:* Este tipo de observación permite ingresar en los fenómenos sociales a profundidad, entendiendo sucesos y la interrelación entre actores (Hernández et. al. 2010). La observación directa fue realizada por la tesista en algunas reuniones sobre OT y otras instituciones ambientales llevadas a cabo entre miembros de la sociedad civil, funcionarios regionales y municipales en Cajamarca.
- *Indagación documental:* Revisión de informes, reportes y otros documentos oficiales, de vídeos y audios de entidades estatales de nivel local, regional y nacional, de cooperantes y organismos internacionales, y de otros actores implicados en el proceso de OT.

Desarrollo del OT en Cajamarca y San Martín: Resumen de los avances y líneas de tiempo

El desarrollo del OT en Cajamarca y San Martín puede apreciarse mejor en cuatro etapas que visibilizan cómo con el pasar de los años, mientras que el proceso de ZEE-OT en San Martín se iba fortaleciendo, el proceso en Cajamarca se fue debilitando. El primer periodo inicia en el 2002, con el ingreso formal de la ZEE-OT a todos los departamentos del Perú, cuando la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales otorga la función de aprobar la ZEE-OT a los gobiernos regionales; y termina en el 2006, cuando San Martín ya había logrado aprobar su ZEE y cuando Cajamarca iniciaba trabajos preparatorios para elaborar su ZEE. El segundo periodo inicia en el año 2007 cuando Cajamarca comienza a diseñar su ZEE y San Martín empieza a implementar su ZEE. Este periodo culmina en el 2009, por ser el último año en el que aún no se suscitaron controversias en torno a la ZEE-OT. El tercer periodo comienza en el 2010, cuando el proceso de ZEE en Cajamarca se paralizó y el proceso en San Martín se afianzó con la creación de su Autoridad Regional Ambiental (ARA) y con la emisión de un marco legal regional que le dotaba de fuerza y obligatoriedad. Este tercer periodo culmina en el 2014 cuando el gobierno nacional enterró la ZEE-OT a nivel nacional con la Ley n° 30230. El cuarto periodo inicia en el

2015, cuando los gobiernos regionales deben enfrentarse a una barrera nacional contra la ZEE-OT y narra los intentos por continuar el ordenamiento del territorio en ambas regiones, aunque con resultados diferenciados.

Primer periodo (2002 – 2006):

En Cajamarca, el primer grupo impulsor del OT nació en la Comisión Ambiental Regional (CAR)⁷ (Quispe, 2017: 7). Aunque la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales de 2002 dispuso que el OT sea competencia de estos gobiernos, fue recién en 2004⁸, que la CAR inició la difusión de la ZEE. Sin embargo, este proceso se retrasó por discusiones con el Ministerio de Vivienda para diferenciar al OT del Acondicionamiento Territorial y porque recién en 2006 el Gore logró que se aprobase un proyecto de inversión pública para diseñar la ZEE. En el caso de San Martín, fue el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)⁹ el primer impulsor de la ZEE y del Ordenamiento Ambiental¹⁰ (Bernaola, 2015: 19) cuando elaboró una suerte de términos de referencia para la elaboración de la ZEE en San Martín en el 2001. Luego de aprobada la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, la CAR San Martín introdujo a la ZEE como parte de sus funciones y creó un Grupo Técnico de ZEE-SM, asumiendo su presidencia el Gore San Martín, y la Secretaría Técnica el IIAP (Bernaola, 2015: 19). Luego de varios esfuerzos y un arduo trabajo con organizaciones de la sociedad civil, el Gore y el IIAP, en el 2006 se aprobó la ZEE de San Martín. Entonces, en el 2006 Cajamarca recién estaba aprobando un proyecto de inversión pública para recolectar datos para la ZEE, y San Martín ya había aprobado su ZEE. De modo preliminar se advierte una diferencia sustancial en lo referido al impulso del IIAP, y el apoyo de organismos y cooperantes internacionales en San Martín, involucramiento inexistente en Cajamarca para la ZEE en este periodo inicial.

Segundo periodo (2007 - 2009):

Para cumplir con el proyecto de inversión pública de la ZEE, aprobado en el 2006, el 25 de junio de 2007 se instaló en Cajamarca la Comisión Técnica Regional del Ordenamiento Territorial y la Zonificación Ecológica-Económica (CTR OT-ZEE)¹¹. Una vez creada

⁷ El Conam creó la CAR – Cajamarca fue creada por el Conam mediante la Resolución Presidencial N° 002-2002-CD-CONAM - Aprueban creación de la Comisión Ambiental Regional CAR - Cajamarca, publicada el 7 de febrero de 2002. La CAR Cajamarca se creó como un espacio que busca coordinar y lograr concertación de la Política Ambiental en la región y crear propuestas para el mejoramiento del diseño e implementación de las políticas ambientales (Minam, s/f).

⁸ En el 2004 salió publicado el Decreto Supremo N° 087-2004-PCM – Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica – ZEE.

⁹ El IIAP es la entidad técnica estatal más importante en la Amazonía. Fue creada en 1981 y ahora es un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente.

¹⁰ Los primeros años luego del ingreso del OT al Perú, se usaba indistintamente los términos “Ordenamiento Territorial” y “Ordenamiento Ambiental” para referirse a la misma institución.

¹¹ En cumplimiento de lo establecido en los artículos 16° y 17° del Decreto Supremo n.° 087-2004-PCM - Reglamento de Zonificación Ecológica-Económica (ZEE), publicado el 23 de diciembre de 2004.

dicha comisión, se formó el equipo de técnicos para que recolectaran información (de campo y documental) y se iniciaron diversos talleres en las provincias de Cajamarca para difundir la ZEE-OT (Quispe, 2017: 8). Por su parte, desde el 2007, el Gore San Martín inició un arduo trabajo de sensibilización y difusión de la ZEE con los gobiernos locales y firmó convenios con entidades de la sociedad civil para propiciar la conservación (Bernaola, 2015: 33). Las municipalidades también comenzaron a elaborar sus ZEE a nivel mezo y el sector petrolero en San Martín no evidenció oposición al proceso de implementación de la ZEE. Asimismo, la gestión regional de César Villanueva inició la implementación de la ZEE con dos estrategias que buscaban evitar el otorgamiento de nuevos derechos sobre el territorio si contravenían la ZEE: La aprobación de normas que le brindaban fuerza legal a la ZEE y la creación de las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (Zocres)¹². Entonces, desde el 2007 hasta el 2009, Cajamarca logró avanzar en el diseño de su ZEE sin mayores tensiones, y de la mano del Minam y las empresas mineras; pero no logró aprobar normas que dotaran a la ZEE de carácter vinculante. Por su parte, San Martín comenzó a implementar la ZEE mediante actos de difusión con los gobiernos locales, fortalecimiento de apoyo con organizaciones de la sociedad civil, la aprobación del Reglamento de la ZEE y la creación de las zocres.

Tercer periodo (2010 - 2014):

La implementación de la ZEE requiere de cambios estructurales importantes que solo se observaron en San Martín, mas no en Cajamarca. El Gore San Martín modificó su estructura organizacional para fortalecer la regulación ambiental y el OT. El cambio organizacional más resaltante fue la creación y fortalecimiento de su ARA; el que tuvo apoyo constante de los miembros del Consejo Regional y del presidente regional de ese entonces, César Villanueva. Así, San Martín fue construyendo una institucionalidad ambiental que continuó inclusive después del término de la gestión de Villanueva. En cambio, los gobernadores regionales de Cajamarca no propiciaron la reorganización del Gore, ni unificaron las funciones ambientales en una única entidad u órgano; tampoco dotaron de mayor apoyo económico a las labores de la CTR OT-ZEE Cajamarca. Otra diferencia trascendental en este tercer periodo es la oposición de industrias extractivas. Mientras que el Grupo Norte en Cajamarca comenzó a oponerse al proceso ZEE, el Gore San Martín no tuvo que lidiar con la oposición de la industria petrolera.

Cuarto periodo (2015 - 2020):

Las políticas y decisiones del gobierno nacional contra el OT continuaron a nivel nacional. En este periodo es resaltante la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros¹³ en febrero de 2017, que cercenó

¹² Sobre las Zocres, ver Capítulo 5, sobre el análisis del cambio institucional por estratificación en San Martín (ver tercera capa).

¹³ Decreto Supremo n.º 022-2017-PCM - Reglamento de Organización y Funciones de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado el 28 de febrero de 2017.

las funciones del Minam en materia de OT, para que se encargue de un “OT Ambiental”, lo que creó una laguna legal con respecto a la entidad nacional competente¹⁴. Frente a este escenario nacional adverso al OT, los gobiernos regionales de Cajamarca y San Martín optaron por continuar tratando de avanzar con el ordenamiento de su territorio, aunque con resultados distintos. Por un lado, San Martín logró continuar implementando su ZEE y ordenando su territorio mediante otras herramientas como las zocres, la zonificación forestal y la zonificación agroecológica. Por otro lado, Cajamarca no logró implementar su ZEE y, aunque realizó intentos para ordenar su territorio con nombres distintos al OT, tuvo resultados menos exitosos a nivel ambiental que San Martín.

La deforestación e institucionalidad ambiental como indicadores

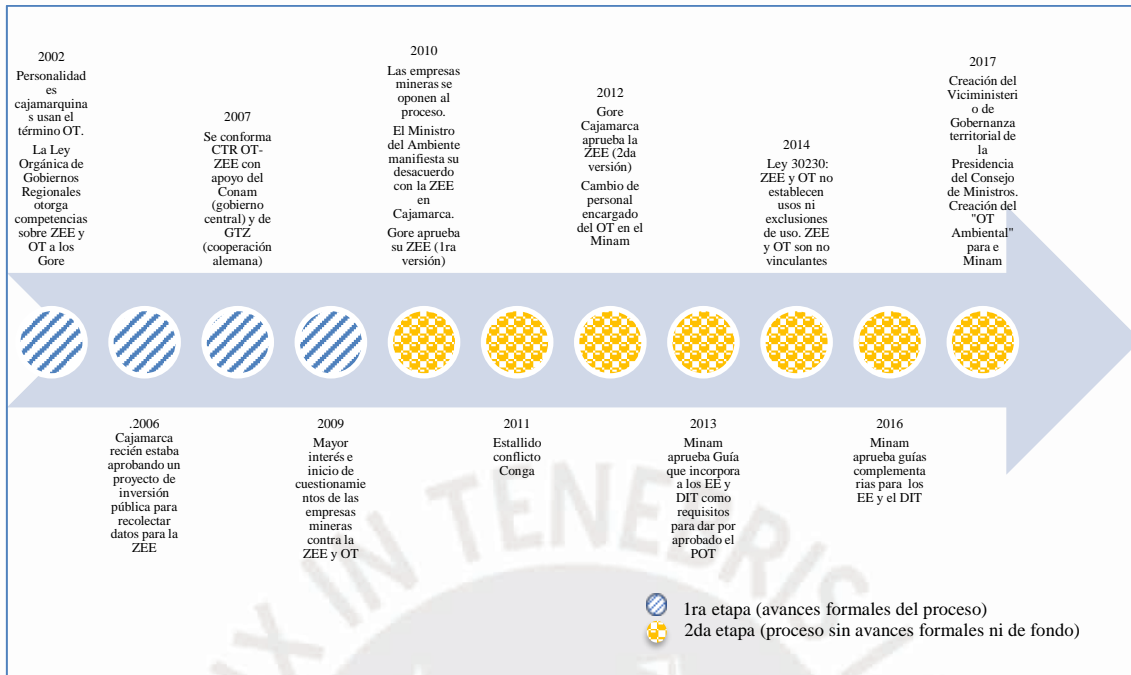
Es complicado identificar indicadores adecuados para medir el éxito o fracaso de la implementación de la ZEE-OT en una región. No obstante, se considera adecuado adoptar como indicadores de este éxito o fracaso a la tasa de deforestación y a la construcción de institucionalidad ambiental, inclusive, luego de que el gobierno nacional implementase diversas barreras legales y técnicas para paralizar los procesos ZEE-OT. Entonces, San Martín muestra más avances que Cajamarca en materia de ZEE-OT porque ha reducido su tasa de deforestación (Gráfico 7), mientras que esta tasa estuvo en aumento en Cajamarca hasta el 2017¹⁵ (Gráfico 11). Asimismo, San Martín creó una institucionalidad ambiental que se ve reflejada en la creación de su ARA, uniendo así criterios y visiones en la región en materia ambiental y territorial, y logró aprobar un conjunto de normas que le otorgaron fuerza a la ZEE-OT, mientras que Cajamarca no logró desarrollar esta institucionalidad ambiental. De modo similar, luego de que el proceso ZEE-OT fue paralizado por el gobierno nacional desde el 2010, Cajamarca no mostró mayores avances en el proceso, mientras que San Martín continuó ordenando su territorio, aunque usando herramientas con nombres distintos al OT.



¹⁴ La incertidumbre en cuanto a las competencias en materia de OT fue materia de un proceso de inconstitucionalidad contra la Ley n.º 30230 de julio de 2014, y en este proceso, el Tribunal Constitucional (TC) se pronunció en mayo de 2020 considerando que el Minam sigue siendo el ente competente para establecer las políticas, criterios, herramientas y procedimientos en materia de OT a nivel nacional y, sin embargo, la Política Nacional de OT debía de contar con el visto bueno del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM. Sin embargo, el TC omitió analizar la norma que crea el Viceministerio de Gobernanza Territorial y que le otorga al Minam competencias solo en materia de “OT Ambiental”. Entonces, las competencias en materia de OT en el Perú permanecen confusas.

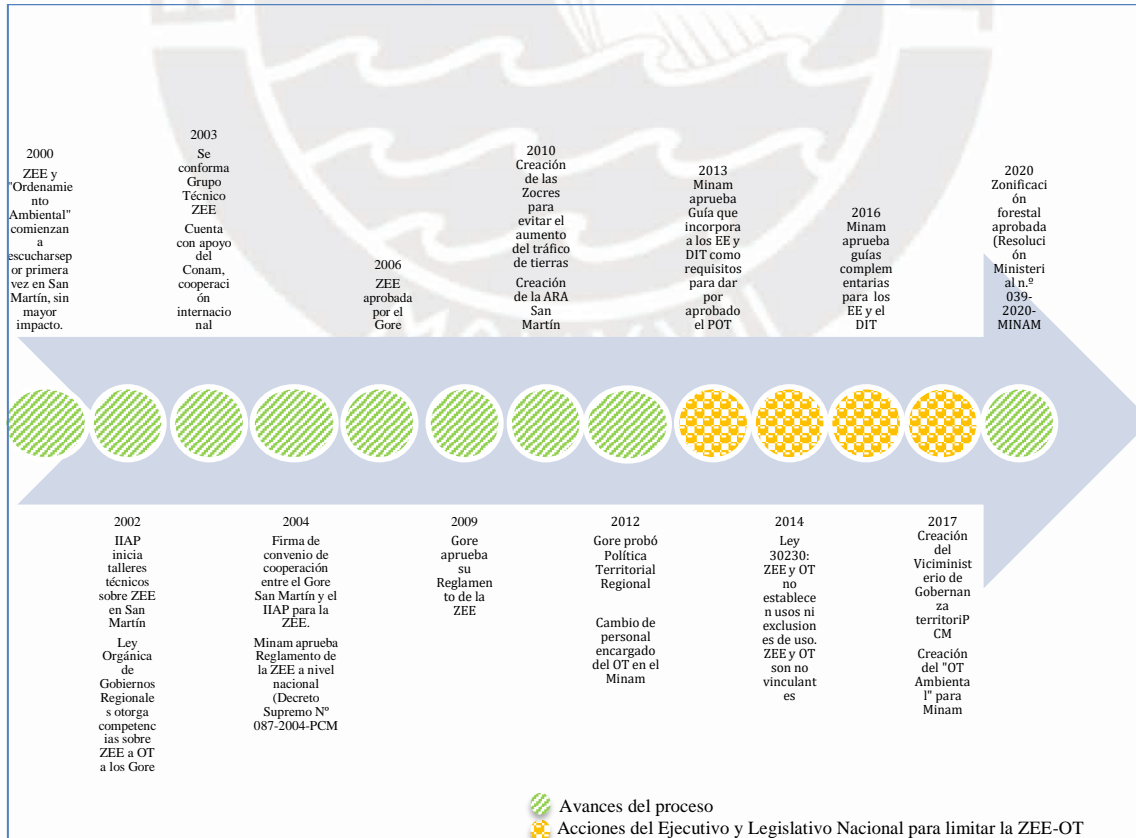
¹⁵ Aunque la deforestación en Cajamarca disminuyó un poco en el 2019, no se tienen datos más recientes del año 2020 y 2021 como para determinar si existe una tendencia a la baja.

Gráfico 1: Línea de tiempo: Evolución (formal) de la ZEE-OT en Cajamarca (2002 - 2017)



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2: Línea de tiempo: Evolución de la ZEE y otras manifestaciones del OT en San Martín (2000 - 2020)



Fuente: Elaboración propia

Esquema de los capítulos

La tesis se organiza en un capítulo introductorio, un capítulo teórico, tres capítulos empíricos, y un capítulo con las conclusiones y recomendaciones. El capítulo teórico (Capítulo 2) dialoga con las teorías del institucionalismo histórico y organizacional, y del *Advocacy Coalition Framework* (ACF); teorías que sirven de base para sustentar los argumentos desarrollados en los capítulos empíricos. El primer capítulo empírico (Capítulo 3) argumenta que el OT ingresó al Perú como parte de un movimiento isomórfico mimético (DiMaggio y Powell, 1999) que fue posible porque no tuvo oposición, y que el OT sufrió un desacoplamiento con su aplicación a nivel nacional porque se enfrentó a un contexto nacional adverso (Meyer y Rowan, 1977; Hironaka y Schofer, 2002) y porque no existieron coaliciones que lo impulsaran.

El segundo capítulo empírico (Capítulo 4) explica que las trayectorias socioeconómicas de Cajamarca y San Martín influyeron considerablemente en el desarrollo de coaliciones a favor y en contra del OT. Mientras que la trayectoria minera en Cajamarca creó una fuerte coalición contra el OT, la trayectoria agrícola y forestal de San Martín favoreció la formación de una única coalición promotora de la ZEE, que fue impulsada por una fuerza local a la que se sumaron actores internacionales interesados en la Amazonía. El tercer capítulo empírico (Capítulo 5) explica cómo se desarrollaron las coaliciones y lucharon entre sí, este análisis se realiza en función de tres dimensiones que explican cómo adquirieron y perdieron poder: capacidad estatal regional (técnica y política), soporte social y uso de discursos. Asimismo, este capítulo explica cómo estas dinámicas entre coaliciones influyeron en el OT en Cajamarca y San Martín y en la institucionalidad ambiental en ambas regiones.



Capítulo 2 Marco teórico

Institucionalismo y coaliciones contextualizadas por el territorio

Esta investigación analiza al ordenamiento territorial como una institución y proceso complejo. Su complejidad se advierte porque contiene varias fases temporales (que inician con su ingreso al Perú y que continúan con su desarrollo en la práctica), y porque se despliega en distintos niveles (nacional y regional) y en diferentes ámbitos geográficos. Para explicar el OT, esta tesis inicia su análisis con las teorías del *path dependence* e isomorfismo que ayudan a explicar por qué el OT ingresó al Perú en los noventa, a pesar del contexto adverso por el que el país atravesaba en dicha década. Aunque importantes, ni el *path dependence* ni el isomorfismo explican por qué una institución no logró ser implementada a nivel nacional. Para llenar estos vacíos, esta investigación adopta el concepto de desacoplamiento para explicar este rompimiento entre teoría y práctica del OT a nivel nacional; y se enfoca en el rol de actores internacionales durante la implementación de una institución.

Asimismo, para explicar las diferencias del desarrollo del OT a nivel regional, esta investigación adopta las teorías del institucionalismo histórico, en específico, el cambio institucional estratificado (por capas) y el cambio institucional por coaliciones políticas (o coaliciones contextualizadas por el territorio), para referirse a un tipo de cambio institucional generado desde el ámbito local por actores que aprovechan las estructuras a su favor o luchan contra las estructuras desfavorables para impulsar una institución.

La presente tesis adopta tres grandes ejes teóricos que se complementan: Las teorías del institucionalismo organizacional (isomorfismo y desacoplamiento), las teorías sobre coaliciones políticas (Advocacy Coalition Framework – ACF y coaliciones territoriales), y el institucionalismo histórico (*path dependence* y cambio institucional). Estos ejes son abordados conforme al siguiente orden:

- i) El Ordenamiento Territorial (OT) como institución: ¿Qué significa un cambio institucional del OT en el Perú?
- ii) Iniciando el análisis de una trayectoria institucional: *Path dependence*, isomorfismo y el rol de los actores internacionales en las políticas domésticas.
- iii) Coaliciones políticas: Coaliciones contextualizadas desde el territorio y cambio institucional.
- iv) Cambio institucional estratificado o por capas.

1. El ordenamiento territorial (OT) como institución: ¿Qué significa un cambio institucional del OT en el Perú?

El OT es un término polisémico que data de las últimas décadas. La literatura especializada utiliza múltiples denominaciones para referirse a la planificación de las actividades a ser realizadas en un área geográfica¹⁶. De modo similar, el OT es estudiado desde una perspectiva multidimensional, económica, social, de participación ciudadana, geográfica, de planeamiento urbanístico, etc.¹⁷

A pesar de la polisemia del OT, el concepto más extendido a nivel global es el concepto adoptado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO (1996) de *land use planning*. Así, la FAO lo define como la evaluación del potencial de la tierra y del agua, las alternativas para su uso y las condiciones económicas y sociales, a fin de seleccionar y adoptar las mejores opciones de uso de la tierra para el presente, tomando en consideración el mañana (FAO, 1996). A pesar de la amplia difusión de este concepto a nivel internacional, este concepto tiene dos problemas: (i) considera a la tierra como un *commodity* a ser incorporado al mercado, ergo, si la tierra no es utilizada debe ser vendida para asegurar su uso (Martínez, 2017), y (ii) siguen existiendo diferentes definiciones y perspectivas sobre OT y, a la fecha, su concepto sigue siendo vago e impreciso (Akimoto, 2009: 457).

En aras de obtener un concepto lo más amplio posible sobre OT, esta investigación lo considera como una institución ambiental que busca identificar el mejor lugar para cada actividad humana, con el mínimo de perturbación posible hacia el medio ambiente. Asimismo, cuando esta investigación menciona al OT, hace referencia a un mecanismo para lograr el desarrollo sostenible, una construcción moderna que ve al Estado como el ente con poder para dirigir la organización y planificación las actividades humanas.

¹⁶ Las denominaciones más usadas para hacer referencia al OT son: ordenamiento territorial (Glave, 2010; Asher y Ojeda, 2009; García, 2008; Borja, 2001; Martínez, 2001; Espinoza y Sánchez, 2001; Ibarra, 2007), planificación del uso de la tierra o *land-use planning* (FAO, 1996: 8-9; Preciado et al. 2015, : 104), zonificación ecológica participativa (Bebington y Bury, 2009), zonificación ecológica económica¹⁶ (Gustafsson, 2017; Acselrad, 2004), organización socioeconómica del territorio (Galarza, 2002), planificación ambiental, planificación sostenible de la ordenación del territorio, planificación de la conservación (Wickham et al. 2010), planificación espacial estratégica (Healey, 2003), *regional planning* (Abercrombie, citado por Akimoto, 2009: 459), *state planning* (Adams, citado por Akimoto, 2009: 460), *national planning* (Eliot y Delano, citados por Akimoto, 2009: 462), entre otros términos que estudian el mismo proceso desde ópticas distintas.

¹⁷ Por ejemplo, el OT es estudiado desde un enfoque multidimensional (Glave, 2010; Gómez, 2002; Acselrad, 2004), es estudiado desde disciplinas específicas que otorgan énfasis a la perspectiva económica y de desarrollo humano (Galarza, 2002; Bielza, 2008), a la social y de participación ciudadana (Gustafsson, 2017; González, 2011), a la geográfica (Randolph, 2004), geo-política o institucional (Massiris, 2012; Ibarra, 2007), a la perspectiva de planeamiento urbanístico (Lizárraga, 2012; García, 2008; Borja, 2001), y al enfoque ambiental, en el que convergen algunos de los autores previamente mencionados.

¿Por qué el OT es una institución? Existen tres enfoques que definen una institución. Una perspectiva más abierta considera a las instituciones como reglas formales e informales, mecanismos de monitoreo y aplicación, y sistemas de significado que determinan el contexto en el que operan e interactúan los individuos y las organizaciones (Campbell 2004: I). Un enfoque menos abierto considera que las instituciones deben ser reglas que perduren en el tiempo o prácticas que deben estar enraizadas en las estructuras de significado, para que de este modo logren perdurar en la sociedad a pesar del cambio de individuos y organizaciones (March y Olsen, 2006). Un enfoque aún más restrictivo, advierte que las instituciones deben ser “normas con dientes”, esto es, deben ser lo suficientemente fuertes para regular la vida social (Rueschemeyer, 2009: 204). De estos tres enfoques, esta investigación se inclina por la definición más amplia de institución. Así, las instituciones son reglas y normas (formales e informales) que moldean el comportamiento de los individuos y de las organizaciones, inclusive cuando se trata de instituciones adoptadas recientemente y que no han logrado aún completar su fortaleza en una sociedad.

A criterio de esta investigación, vale la pena estudiar las normas y reglas que están en proceso para obtener esa fuerza o dientes (Orihuela y Paredes, 2017: 98). Si solo se estudiaran instituciones que han logrado su completa implementación se dejaría de lado a las instituciones que estuvieron en proceso de ser implementadas y, con ello, no se estudiarían los fenómenos causales que han permitido que dicha institución evolucione o que impidieron que adquiera fuerza. Entonces, el OT sí es una institución porque tiene un conjunto de reglas formalizadas (a través de leyes y reglamentos) y porque determina y moldea ciertos comportamientos de los individuos y las organizaciones (empresas privadas, gobiernos subnacionales, gobierno nacional, organizaciones de la sociedad civil y otros), a pesar de no tener carácter vinculante (obligatorio), ni contar con prácticas organizadas fortalecidas en todo el territorio nacional.

¿Qué tipo de institución es el OT? Es una institución ambiental porque ese es el enfoque más difundido en la actualidad. En efecto, si bien la ordenación y planificación de actividades humanas sobre el territorio es inherente a la sociedad y parecería ser no novedoso, el OT posee un enfoque ambiental inherente que lo diferencia de los conceptos previos utilizados para ordenar el territorio. Mientras que en los años setenta la ordenación del territorio se realizaba —principalmente— con fines agrícolas, a fines de los ochenta e inicios de los noventa se comienza a considerar que esta ordenación debe lograr un equilibrio entre las actividades económicas, el bienestar social y la protección del ambiente, esto es, incorpora al desarrollo sostenible en el esquema. Al respecto, aunque esta sea la definición de OT más extendida, es posible que un gobierno adopte el discurso de sostenibilidad del OT y, en la práctica, adopte una ordenación basada en actividades no sostenibles, dependiendo de su conveniencia o de su agenda.

El OT nace en la arena internacional a raíz de la preocupación por el medio ambiente mostrada en la Cumbre de la Tierra y, aunque no es su único aspecto, está bañada de un enfoque ambiental. La importancia por incorporar este enfoque ambiental con la

planificación del uso de la tierra se debe a que la planificación del territorio puede impedir impactos ambientales. A modo de ejemplo, una buena planificación puede influir positivamente en el ambiente si asegura que el desarrollo no supere los umbrales ecológicos, si garantiza un equilibrio entre las necesidades sociales, económicas y ambientales, y si mantiene y mejora la calidad de los entornos locales (Healey y Shaw, 1993). En el caso del Perú, el OT desde un enfoque ambiental comienza a ser desarrollado recién en la década de los noventa, cuando la Zonificación Ecológica-Económica (ZEE) —herramienta proveniente del entorno internacional, en específico del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA)— comienza a ser difundida entre funcionarios y profesionales peruanos.

Dado que el OT es una institución, corresponde preguntarse ¿existió un cambio institucional del OT en el Perú?, de ser así, ¿de qué tipo? La respuesta dependerá del nivel de estudio y del ámbito geográfico. En efecto, desde el punto de vista nacional, sí hubo un cambio institucional del OT y este cambio formal está marcado por la Ley n° 26821 – Ley para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de 1997, porque fue la primera norma jurídica que nombra a la ZEE y al OT en el Perú. Para entender por qué fue posible este cambio institucional a nivel nacional se dialoga con las teorías del *path dependence* y del isomorfismo. Sin embargo, este cambio institucional a nivel nacional fue débil y nunca culminó su desarrollo, por la existencia de un desacoplamiento. En cambio, desde el punto de vista subnacional, hubo cambio institucional a favor del OT en algunas regiones y no se logró este cambio en otras regiones. Debido a que las teorías del *path dependence* y del isomorfismo no explican qué sucede con una institución luego de su traslado al lugar de destino, ni permiten identificar las causas de este desarrollo diferenciado, esta investigación adoptó las teorías de las coaliciones políticas y del institucionalismo histórico para explicar las diferencias del OT a nivel subnacional. Estas teorías también ayudaron a comprender el desacoplamiento sufrido por el OT a nivel nacional. A continuación, se explican estas teorías.

2. Iniciando el análisis de una trayectoria institucional: *Path dependence*, isomorfismo y el rol de los actores internacionales en las políticas domésticas

2.1. *Path dependence* e isomorfismo

Al inicio de esta investigación, el estudio de una trayectoria institucional fue advertida desde las teorías del *path dependence* e isomorfismo. Por un lado, el *path dependence* se enfoca en explicar la permanencia institucional, y advierte un espacio muy pequeño al cambio. Por su parte, el isomorfismo se centra en explicar el cambio institucional mediante una homogenización de instituciones que son copiadas entre organizaciones. Aunque importantes, estas corrientes teóricas son insuficientes para explicar por sí mismas, todas las aristas que posee el complejo proceso de institucionalización del OT.

El *path dependence* son aquellos procesos sociales que exhiben retroalimentación positiva, esto es, que se autoreforzan (Pierson, 2004: 21). Este concepto explica por qué las instituciones suelen mantenerse por largos periodos. Aunque el *path dependence* no es un concepto exclusivo del institucionalismo histórico, esta investigación adopta este enfoque para estudiar este concepto porque no solo explica este reforzamiento por razones utilitaristas, sino también acepta la permanencia institucional en base a un ámbito político, luchas de poder y búsqueda de legitimidad. En efecto, Mahoney (2000: 517), argumenta que existen cuatro motivos que explican esta permanencia: Razones utilitarias (provenientes de las teorías del *rational choice*), razones funcionales, de poder, y legitimidad (que se da cuando las personas respetan una institución porque la consideran moralmente justa). Para esta investigación es especialmente importante considerar que una institución permanece por razones de poder. Así, la permanencia institucional por poder se explica porque tiene el apoyo de actores con autoridad política, esto es, con la capacidad de cambiar las reglas de juego en contra de sus rivales (Pierson, 2004: 31).

Aunque el *path dependence* sea útil para comprender la permanencia institucional, no ayuda a comprender la existencia de un cambio institucional a pesar de un legado desfavorable a la institución que inicia su trayectoria. Entonces, si solo se considerase al modelo extractivista, de apertura a las inversiones extranjeras de la década de los noventa, y el legado minero del Perú desde hace varios siglos, nuevas instituciones como el OT no tendrían opción de ingresar. Sin embargo, el OT ingresó al Perú en los noventa, al igual que otras instituciones ambientales. Dado que el *path dependence* no aporta en explicar el proceso de inserción del OT desde el ámbito internacional hasta el Perú, esta investigación se apoya en el institucionalismo organizacional, en específico en su concepto de isomorfismo.

El institucionalismo organizacional es útil para esta investigación porque explica cómo se difunden las instituciones (Campbell, 2004: 11); se aleja de la racionalidad, y acepta que las organizaciones adoptan instituciones externas para adaptarse a su entorno (DiMaggio y Powell, 1999: 46, 107; Scott y Meyer, 1999: 154). Es decir, el institucionalismo organizacional sí explica el cambio institucional. Este proceso de adaptación se advierte en el caso peruano, cuando los legisladores adoptaron el OT por ser una herramienta planteada por especialistas ambientales, y por poseer legitimidad en otros países y organizaciones internacionales, pero sin conocer sus reales implicancias. El principal concepto usado por el institucionalismo organizacional para explicar la difusión de instituciones es el isomorfismo, fenómeno mediante el cual, una organización adopta instituciones, procesos y reglas existentes en su entorno, generándose así una homogenización institucional.

El isomorfismo puede ser competitivo e institucional. El isomorfismo competitivo alega que la institución que viaja es la más eficiente (Hannan y Freeman, 1977, en: DiMaggio y Powell, 1999:108). El isomorfismo institucional puede ser de tres tipos: Coercitivo, mimético y normativo (DiMaggio y Powell, 1999). El isomorfismo coercitivo, por poder o autoridad, es el resultado de presiones (formales e informales) que ejercen algunas

organizaciones sobre otras (1999: 109). El isomorfismo normativo, por atracción o imitación se da cuando ciertas organizaciones se sienten atraídas por modelos institucionales de otras organizaciones por una fuerte influencia de redes de profesionales (Beckert, 2010: 158). El isomorfismo mimético es producto de la incertidumbre. La mimesis se produce porque una organización conoce poco las tecnologías organizacionales adecuadas para resolver uno de sus problemas o cuando no tiene claro cuáles son las metas que debe seguir, por ello, esa organización opta por imitar el modelo de otras organizaciones (DiMaggio y Powell, 1999: 111). Entonces, el que copia lo hace porque no sabe cómo solucionar un problema y piensa que el otro modelo es la mejor solución, aunque no la entienda o no sepa si será eficaz para resolver su problema.

El viaje del OT desde el TCA hacia el Perú cumple con todas las características de una mimesis porque los legisladores que aceptaron su inserción al Perú no podían identificar soluciones institucionales óptimas para la protección de la Amazonía y ante esta incertidumbre, adoptaron una institución legitimada en el ámbito internacional, aun sin conocer sus reales implicancias, ni los desafíos y problemas que su desarrollo generaría años después. Además, otra razón para que esta investigación adopte el isomorfismo es que acepta que el proceso de adaptación se dé para garantizar su supervivencia (Meyer y Rowan, 1999: 92). Así, el OT fue adoptado por los legisladores peruanos en 1997, entre otros motivos, para estar en sintonía con el ambiente internacional de protección de la Amazonía y fomento del desarrollo sostenible.

¿Qué sucede con una institución luego de ser incorporada a otra organización? El isomorfismo no lo explica y, por ello, esta investigación adopta el concepto de desacoplamiento para explicar la falta de implementación del OT a nivel nacional. Entonces, conforme a este concepto es factible que luego de su traslado, una institución se adapte a su nuevo entorno o que no logre esta adaptación y fracase, siendo este último aspecto conocido como un desacoplamiento o *decoupling* entre las instituciones formales y las instituciones en la realidad (Meyer y Rowan, 1977). ¿Por qué una institución permanece en la formalidad a pesar de no contar con aplicación práctica? Entre otros, por un fenómeno conocido como *window-dressing* (Van De Walle, 2001), entendido como una fachada para mantener legitimidad. Como se advierte en materia de OT, esta institución permanece formalmente con todo un conglomerado de normas para ser bien visto frente a organismos internacionales y evitar cuestionamientos por parte de organizaciones de la sociedad civil peruanas interesadas en la protección ambiental. Sin embargo, no se aplica en la práctica a nivel nacional.

El concepto de desacoplamiento explica por qué una institución permanece a pesar de su falta de aplicación práctica, pero no explica por qué esa institución no se implementó. Entonces, ni el *path dependence*, ni el isomorfismo, ni el desacoplamiento explican por qué un cambio institucional no encuentra implementación a nivel nacional, ni mucho menos explican por qué una institución se despliega de forma diferente a nivel regional. En aras de analizar ambos fenómenos (a nivel nacional y regional), esta investigación conversa con la literatura sobre el traslado de normas, para comprender el rol ejercido por

actores poderosos para mantener una trayectoria institucional o para abrir ventanas de oportunidad al cambio. Asimismo, se adopta las teorías de las coaliciones políticas (coaliciones territoriales y ACF) y el institucionalismo histórico, combinándolas y complementándolas entre sí.

2.2. El juego de los actores internacionales para mantener o cambiar una trayectoria institucional

La literatura sobre traslado de normas, políticas o instituciones desde el ámbito internacional hacia países y localidades ha sido estudiada desde diversos flancos. Por un lado, los estudios sobre Transnational Advocacy Networks se enfocan en estudiar cómo estas redes transnacionales emergen, la diversidad de sus miembros, las ventajas y obstáculos para su formación, cómo actúan (p. ej. apoyando políticas domésticas), identifica sus motivaciones, y cómo adquieren poder mediante el uso de información, ideas, y estrategias, tácticas o habilidades de la coalición para lograr su objetivo (Keck y Sikkink, 1999). Esta corriente se enfoca en los ‘emprendedores de normas’ internacionales y advierte las ventajas que la formación de coaliciones genera, como lograr que el tema de interés sea incorporado en la agenda de debate a nivel internacional o lograr obtener cierta atención a nivel interno (De Almagro, 2018: 674). Aunque interesante, dicho enfoque no explica el rol de los actores internacionales —que conforman estas redes transnacionales— en las políticas públicas que buscan implementar. Es decir, esta corriente se enfoca más en los medios usados por las redes transnacionales que en sus resultados a nivel doméstico (nacional y local).

Una segunda literatura (De Almagro, 2018) analiza no solo la formación y actuación de las redes transnacionales de defensa (etapa de difusión de una norma), sino también le brinda importancia a la etapa de implementación de las normas o políticas una vez que llegan a contextos locales. En la misma línea Acharya (2004) se centra en el proceso de adaptación de una norma transnacional cuando aterriza al ámbito local, denominando a este proceso ‘localización’. Asimismo, cuando esta corriente estudia la formación de las redes transnacionales de defensa advierte la existencia de luchas entre sus miembros para otorgar ciertos significados a las normas, identidades e intereses (De Almagro, 2018). A pesar de la utilidad de esta corriente, también es insuficiente para explicar las trayectorias diferenciadas de una institución a nivel local, porque analiza la intervención de los actores internacionales en las políticas locales desde un enfoque no crítico, esto es, no advierte si esta intervención puede generar efectos contrapuestos a lo planificado, o efectos colaterales negativos (p. ej. conflictos sociales, invisibilización de pueblos indígenas).

Una tercera literatura se enfoca en explicar cuándo una norma obtiene éxito en su implementación y cuando fracasa, es decir, más que en los medios, se enfoca en los resultados. Además, esta literatura admite que la intervención de actores internacionales puede generar efectos adversos y negativos durante la implementación de la norma trasladada. Al respecto, Merino y Gustafsson (2021) argumentan que las políticas de

titulación de tierras aplicadas por apoyo de organismos y cooperantes internacionales en la Amazonía peruana, no comprenden completamente las necesidades y demandas de los pueblos indígenas. Esta falta de comprensión genera que la implementación de los programas de titulación de tierras, en vez de generar mayor sostenibilidad, fortalezca los niveles de desigualdad, los conflictos sociales y la marginación de derechos territoriales (p. ej. cuando los pueblos indígenas solicitan ser reconocidos como propietarios de su territorio, y la cooperación internacional y el estado peruano solo los reconoce como concesionarios de uso, mas no como propietarios) (Merino y Gustafsson, 2021). A diferencia de otros enfoques, esta tercera literatura no centra su estudio en la formación de redes transnacionales de defensa o en las luchas de poder dentro de las coaliciones de actores internacionales, sino se enfoca en la influencia que ejercen los actores internacionales durante la implementación de una norma en el ámbito local.

Si bien este tercer bloque de literatura es muy útil y esta investigación se adhiere a su argumento por ser crítico con los actores internacionales, su análisis (al igual que en los otros bloques de literatura) parece considerar a los actores internacionales como sujetos apolíticos que siguen una agenda determinada, basada en el desarrollo sostenible y otros conceptos globalmente aceptados. En cambio, esta investigación doctoral advierte la necesidad de resaltar que los actores internacionales involucrados en la adopción de una norma o institución no son entes robóticos, sino son agentes políticos, capaces de alinearse a un gobierno o a una posición (aunque contraria al ambiente) para continuar avanzando con otros programas y mantener buenas relaciones con los funcionarios del momento. Es decir, los actores internacionales más parecen ser jugadores de ajedrez dispuestos a sacrificar a sus peones (programas menos importantes) para salvar a su reina (programas trascendentales según su propia agenda).

La importancia de considerar a los actores internacionales como sujetos políticos permite advertir que sus decisiones y agenda podrían abrir ventanas de oportunidad al cambio institucional, ya sea financiando programas o siendo parte de coaliciones promotoras de algunas instituciones. De esta manera, los actores locales podrían también tener chances de desafiar las estructuras en su contra o de aprovechar las estructuras a su favor, dependiendo del caso concreto. Esta investigación reconoce que la apertura de ventanas de oportunidad al cambio se dará solo cuando los actores internacionales sean lo suficientemente poderosos y sus programas vayan de la mano con un apoyo sólido y constante para la adopción e implementación de una institución. Además, este cambio requerirá de actores locales que aprovechen esta coyuntura crítica a su favor, esto es, aunque el apoyo internacional puede abrir oportunidades al cambio, este no se manifestará hasta que los actores locales decidan aprovecharlas. De allí, la importancia de estudiar a las coaliciones de actores y su rol para definir una trayectoria institucional.

3. Coaliciones políticas: Coaliciones contextualizadas desde el territorio y cambio institucional

3.1. Cambio institucional por influencia de agencias: El *Advocacy Coalition Framework*

Las coaliciones de defensa o coaliciones promotoras son un conjunto de individuos que comparten un sistema de creencias en particular y que demuestran un grado de actividad coordinada a lo largo del tiempo (Sabatier, 1988). Así, las coaliciones son conjuntos de actores agrupados para lograr uno o más objetivos comunes referidos a una política pública, tienen naturaleza temporal y es más o menos informal, al punto de permitir que sus miembros conserven su identidad e independencia con respecto al resto. Las coaliciones permiten combinar los conocimientos especializados de sus miembros (técnicos, legales y/o de política) (Risley, 2015).

Si bien las coaliciones no son el único tipo de asociaciones o alianzas que buscan influir en una política pública, esta investigación se decanta por este concepto y descarta otros tipos asociativos como los movimientos sociales para explicar el OT. Esto se debe a dos diferencias trascendentales. Primero, los movimientos sociales presentan una identidad colectiva muy fuerte, mientras que en las coaliciones los actores están conectados entre sí en términos de alianzas, pero esas alianzas no están respaldadas por fuertes vínculos de identidad, y tienen una naturaleza puramente contingente e instrumental (Diani and Bison 2004: 281). Así, cuando una coalición logra su objetivo, o cuando se da cuenta que no puede alcanzarlos, la coalición puede terminar sin dejar un legado a largo plazo (2004: 285). Segundo, los movimientos sociales siempre tienen un carácter conflictivo, porque buscan un objetivo contra algo. En cambio, las coaliciones pueden ser o conflictivas¹⁸ o de consenso¹⁹ (2004). Aunque, la literatura no es uniforme con respecto al carácter conflictivo de las coaliciones²⁰, esta investigación simpatiza con Diani y Bison (2004) y considera que las coaliciones pueden formarse sin tener en mente a otras coaliciones de actores, como se advertirá posteriormente al analizar los casos de estudio de esta tesis.

¹⁸ Diani y Bison (2004) denominan a las coaliciones conflictivas como “procesos coalicionales conflictivos”.

¹⁹ Diani y Bison (2004) denominan a las coaliciones no conflictivas como “procesos de consenso coalicional”. Asimismo, ellos mencionan como ejemplo de coaliciones de consenso a las “coaliciones” promovidas por ONG humanitarias transnacionales para abordar crisis particulares, u organizaciones voluntarias que trabajan en la exclusión social cuando unen fuerzas para abordar problemas domésticos específicos, como la falta de vivienda en condiciones de frío invernal, o emergencias causadas por fuerzas naturales, como inundaciones, terremotos y similares. En estos supuestos, los actores y recursos se unen solo para lograr objetivos prácticos específicos, pero sin llegar a poseer identidades y narrativas propias (2004).

²⁰ Gutiérrez (2017), por ejemplo, considera que las coaliciones tienen razón de ser por la confrontación ante otras coaliciones, es decir, para dicho autor, el conflicto es inherente a toda coalición. En un punto medio, se encuentran Massardier et. al. (2016: 166) quienes advierten que las coaliciones siempre implican oposición frente a otras coaliciones, pero que esta oposición no es necesariamente frontal, porque pueden existir puentes entre coaliciones.

Para analizar la agencia, esta tesis se adhiere a la teoría del *Advocacy Coalition Framework* (ACF), entre otros, porque analiza a las coaliciones sin perder de vista la importancia de las estructuras en que dichas coaliciones existen y operan. Así, el ACF reconoce que el análisis de las políticas públicas y sus dinámicas se realiza en dos espacios: i) en los subsistemas de políticas (que es la unidad de análisis del ACF), y ii) en los entornos políticos más amplios (que están formados por parámetros relativamente estables y por eventos externos a los subsistemas de políticas) (Sabatier, 1988; Weible et. al. 2009). Por tanto, para el ACF, las coaliciones no operan en el vacío, operan en un entorno de políticas que trascienden las propias coaliciones, entonces, los agentes operan en una estructura, que esta tesis denomina trayectorias socioeconómicas²¹.

Además, los presupuestos más importantes del ACF coinciden con los casos de OT estudiados en esta investigación. Conforme a Weible et. al. (2009) estos presupuestos son cinco: (a) La información científica y técnica en los procesos de políticas públicas tiene un rol fundamental, (b) el tiempo de perspectiva (periodo analizado) debe ser igual o mayor a 10 años para poder comprender el cambio de las políticas públicas, (c) la principal unidad de análisis son los subsistemas de políticas, (d) los subsistemas de políticas tienen un amplio conjunto de actores, y (e) las políticas públicas son traducciones de creencias de miembros de coaliciones que ya tienen en mente problemas y soluciones (Weible, 2018: 68; Sabatier y McQueen. 2009). Esta investigación y los casos analizados cumplen con estos presupuestos, por lo que se considera al ACF un enfoque teórico adecuado para explicar las diferentes trayectorias de una institución como el OT.

Primero, el proceso de OT en el Perú y regiones se ha caracterizado por un fuerte componente técnico y científico que se advierte por la gran cantidad de datos recolectados y por el personal involucrado en el diseño de la ZEE que, aunque multidisciplinario, tiene una predominancia de geógrafos e ingenieros. Segundo, el OT ingresó en los noventa al ámbito nacional peruano, y a inicios de la década de 2000 a sus regiones, lo que permite tener un periodo de análisis igual o mayor a veinte años. No obstante, esta investigación estudia el contexto socioeconómico existente en las regiones desde antes de los noventa para comprender las trayectorias actuales. Tercero, esta investigación se enfoca en las coaliciones existentes en dos subsistemas de políticas que están delimitados por un ámbito geográfico regional, un área temática (OT) y un conjunto de actores políticos. Cuarto, las coaliciones políticas analizadas en esta tesis son multiactor (combina a actores del estado, sociedad civil y empresas), multinivel (comprende a actores de los niveles internacional, nacional, regional, local) y multisectorial (porque participan distintos ministerios). Quinto, en las creencias y necesidades de los miembros de las coaliciones afectó al OT, por ejemplo, la ZEE en San Martín fue traducida como una herramienta 100% técnica y esto le abrió las puertas para evitar cuestionamientos, mientras que la ZEE en Cajamarca

²¹ Este espacio externo es denominado por el ACF como ‘eventos sistémicos externos’ y ‘parámetros sistémicos relativamente estables’.

fue traducida como una herramienta para limitar la minería, lo que abrió ventanas a cuestionamientos.

En lo referido a la formación, mantenimiento y disgregación de las coaliciones, son útiles los cuatro factores planteados por McCammon y Moon (2015). Como se verá más adelante, las distintas trayectorias institucionales en los casos de estudio analizados dependen, en parte, de compartir un sistema de creencias, lazos sociales, la aparición de oportunidades políticas, y de la abundancia de recursos que una coalición posea. Asimismo, las coaliciones no son eternas y existen muchos motivos por los que van perdiendo fuerza y dejan de existir. Por un lado, las coaliciones dejan de existir porque lograron su objetivo, aunque este logro sea parcial (Lemos y Looye, 2003: 365). Por otro lado, una coalición se puede disgregar cuando los costos de transacción para mantener la coalición y la coordinación entre los miembros se vuelven muy altas (Risley, 2015: 95); o cuando aparecen desincentivos para que los miembros de la coalición decidan dejar de participar.

Las coaliciones pueden estar conformadas por una gran variedad de miembros que hacen que sea una coalición multiactor y multinivel. Las coaliciones son multiactor, porque sus miembros son personas del estado, de la sociedad civil y actores internacionales. Al respecto, en el ACF de Sabatier (1988), una coalición se enfrenta a otra coalición y cada una busca influir en los tomadores de decisiones estatales. Bajo este esquema, cuesta imaginar a actores gubernamentales como parte de una coalición. Sin embargo, sí existen las coaliciones sociedad-estado, entendidas como un grupo de actores estatales y de la sociedad civil con un interés y objetivo en común. Las coaliciones sociedad-estado en materia de OT han sido estudiadas por Gutiérrez (2017) en Argentina y esta teoría visualiza que el estado no es único, porque pueden existir rupturas al interior del estado cuando sus representantes son parte de coaliciones en confrontación. Esto recuerda a los estudios sobre los conflictos políticos entre el estado nacional y los estados subnacionales de Eaton (2017), donde son los últimos quienes se resisten a los cambios neoliberales impuestos por el primero, entre otros, mediante el uso de la ZEE para evitar el avance de la minería (2017).

Las coaliciones son multinivel, porque están conformadas por una variedad de actores de distintos niveles, como representantes electos, expertos y consultores tecnocráticos, actores de agencias de financiación de organizaciones internacionales, ONG, empresarios agrícolas o industriales, activistas (ecologistas, pescadores, etc.), comunidades de productores, etc. (Massardier et. al. 2016: 164-165). En materia de OT, las coaliciones políticas muestran una variedad de miembros que van desde el ámbito regional, pasando por el nacional hasta la arena internacional. Entonces, se advierte que una coalición que puede haber nacido a nivel local o regional trasciende hasta la esfera nacional e internacional cuando posee actores poderosos de estos niveles.

¿Qué hace que una coalición adquiera mayor poder para influir en una trayectoria institucional, ya sea cambiándola o manteniéndola? De acuerdo con el ACF, el poder

puede ser conseguido por la misma coalición o puede ser consecuencia del contexto. Cuando estos factores dependen de la misma coalición se denominan factores endógenos y cuando dependen del contexto se denominan factores exógenos.

De acuerdo con el ACF, un primer grupo de factores endógenos que hacen que una coalición adquiera poder son la autoridad legal formal, el liderazgo hábil, la información y los recursos financieros. La autoridad legal formal implica contar con más miembros poderosos (con cargos) dentro del Estado (Sabatier y Weible, 2010: 217). El liderazgo hábil es la capacidad de sus miembros para canalizar sus recursos a lograr el cambio o permanencia de una política pública, y para elaborar una estrategia que logre convencer a los demás (Sabatier y Weible, 2010: 219). El liderazgo hábil tiene implícito el ‘poder de negociación’ descrito por Pierce et. al. (2016: 71). Además, esta idea se parece bastante a la ‘credibilidad o integridad percibida’ descrita por Risley (2015: 98) para referirse a que una idea tiene más chances de ser aceptada cuando su portador tiene mejor reputación y legitimidad (2015: 98). La información sobre las causas de un problema o sobre su gravedad, le permitirá a la coalición más informada poder debatir contra otras coaliciones, convencer a los funcionarios públicos y convencer a la opinión pública de que su coalición tiene razón (Sabatier y Weible. 2010: 219). Este concepto de información es equiparable al ‘conocimiento’ y ‘aprendizaje’ de Pierce et. al. (2016: 67 y 71), quienes resaltan el rol de los técnicos para recabar y brindar información profesional. Los recursos financieros permiten el desarrollo de investigaciones, conseguir información, financiar a candidatos de preferencia de la coalición, lograr espacios en medios de comunicación, entre otros (Sabatier y Weible, 2010: 219).

Al respecto, esta investigación considera que los cuatro factores descritos previamente configuran un supuesto más amplio que aumenta o disminuye el poder de una coalición: La capacidad estatal regional o subnacional. Esta capacidad es de especial relevancia cuando el desarrollo de una institución es liderado por los gobiernos subnacionales, porque el estudio debe partir analizando sus distintas capacidades políticas para sumar aliados del ejecutivo nacional, elaborar estrategias de conciliación y consenso entre sus miembros, contar con capacidades técnicas para recolectar información, obtener más recursos y optimizar su uso.

Adicionalmente, Sabatier y Weible (2010) consideran a la opinión pública y a la influencia en grupos movilizables como dos factores separados y distintos que le otorgan poder a una coalición. Sin embargo, esta investigación considera que ambos factores hacen referencia al mismo fenómeno entendido como soporte social, porque la viabilidad de convocar movilizaciones y protestas depende —en gran parte— de la opinión pública que una coalición haya ganado.

Bajo el enfoque del ACF, una coalición adquiere poder mediante el diseño de marcos y uso de discursos para atraer la atención de las élites gobernantes y del público (Risley, 2015: 98). El uso de discursos es adoptado por la presente investigación para marcar las distintas trayectorias regionales del OT. Entonces, los factores que determinan si una

coalición política adquiere o pierde poder para desarrollar una institución a nivel subnacional son principalmente tres: La capacidad estatal regional (técnica y política), el soporte social y el uso de discursos.

3.2. Coaliciones contextualizadas en el territorio: El cambio institucional es territorial

El cambio institucional impulsado por las coaliciones políticas no es uniforme y presenta variantes que se deben a los distintos actores que conforman la coalición y a la influencia del contexto estructural en el que estas coaliciones se forman y subsisten. Así, el término coaliciones políticas usada en esta investigación se refiere a coaliciones contextualizadas por las trayectorias socioeconómicas existentes en el territorio. Las trayectorias socioeconómicas son aquellos contextos sociales y económicos regionales existentes durante el ingreso de una institución a cada ámbito local y que perduran hasta la actualidad. Estas trayectorias influyen en el desarrollo diferenciado de una institución porque abren y cierran ventanas de oportunidad al cambio, oportunidades que pueden ser aprovechadas por coaliciones de actores interesados en impulsar o en paralizar esa institución.

Para el estudio de las trayectorias socioeconómicas, esta investigación retoma las teorías del institucionalismo histórico²², pero ya no solo desde el *path dependence* enfocado en estudiar la permanencia, sino lo retoma desde un enfoque más completo que permita explicar también el cambio institucional. Para ello, se adopta las teorías de las coaliciones territoriales, aunque con algunos matices.

El institucionalismo histórico es útil para esta investigación porque permite comprender cómo las estructuras o arreglos institucionales²³ influyen en la formación de coaliciones y en el desenvolvimiento de sus actores; y cómo esta sinergia influye en el desarrollo de una institución. Las corrientes del institucionalismo histórico analizan la política y la historia, y estudian casos prácticos a nivel meso y macro²⁴ (Steinmo, 2008: 136), escalas de análisis que empalman muy bien con el objeto de esta investigación que estudia al OT a nivel nacional y regional. Además, el institucionalismo histórico se preocupa en el orden o secuencia de eventos que influyen en el desarrollo de una institución, análisis de

²² Steinmo (2008) aclara que el adjetivo “histórico” que se le incorpora al institucionalismo apareció en un pequeño seminario de Colorado, Estados Unidos en 1989. A pesar de esta mención posterior, la historia ha sido usada para explicar fenómenos sociales desde muchas décadas antes, como sucedió, por ejemplo, con “La gran transformación” de Karl Polanyi (2008: 131).

²³ Los arreglos institucionales estatales están dados por las agencias gubernamentales, parlamentos, constituciones y reglas electorales; los arreglos institucionales económicos están determinados por los sindicatos y asociaciones empresariales; y las conexiones entre estos estados y sus economías están determinadas por la política económica, las regulaciones comerciales y los derechos de propiedad (Katzenstein, 1978; en Campbell, 2004).

²⁴ Al respecto, Campbell (2004: 11) afirma que los casos prácticos estudiados por los institucionalistas históricos son a nivel macro o nacional.

secuencias importante para comprender la complejidad del proceso de institucionalización del OT.

El orden de los fenómenos sí influye en una trayectoria institucional, porque una secuencia de eventos puede modificar drásticamente una trayectoria, ya sea para mantener una institución o para cambiarla por otra. En efecto, bajo el marco teórico institucionalista, la trayectoria de una institución se manifiesta en dos periodos: Un periodo que da inicio a una secuencia de eventos, tiene corta duración, y está caracterizado por ser de relativa apertura o permisividad para la adopción de una institución; y el siguiente periodo —considerado el estado posterior a una secuencia de eventos— tiene una duración más prolongada, y se caracteriza por ser más cerrado y coercitivo frente a la adopción de nuevas instituciones (Pierson 2004: 51). Las decisiones adoptadas en un momento inicial de una secuencia influirán mucho más en una trayectoria institucional que las decisiones adoptadas en un momento posterior de dicha secuencia.

La importancia de la secuencia se advierte en la paradoja de la abundancia, estudiada por Terry Karl (1997), quien analiza cómo los estados petroleros quedan atrapados en caminos de desarrollo profundamente problemáticos y se mantienen como países con ingresos que provienen de esta actividad extractiva, pero sin lograr madurez organizacional (Karl 1997). Al respecto, Pierson (2000) advierte que esta paradoja se va reforzando con el tiempo, y que este reforzamiento se debe —en parte— a que el descubrimiento de estos depósitos de petróleo y la actividad petrolera comenzó antes de que el estado estuviese lo suficientemente maduro a nivel organizativo. Entonces, los recursos que se van descubriendo, poco a poco van configurando la estructura de los intereses que el estado va adoptando en su formación. Así, el extractivismo se convierte cada vez en una actividad más importante y fundamental para estos estados inmaduros. En el caso de instituciones ambientales, el ingreso temprano de una o varias empresas extractivistas en una región podría crear una nueva estructura que impida el cambio institucional a favor de nuevas instituciones y, viceversa, el ingreso temprano de una institución ambiental a una región podría prevenir que ingresen empresas extractivas con posterioridad. El último supuesto se logra si la nueva institución ambiental establece límites claros sobre dónde y bajo qué condiciones se puede operar, regla que luego la empresa extractiva deberá cumplir si quiere iniciar operaciones.

Entonces, ¿qué explica el cambio institucional aún en contextos adversos? Siguiendo el institucionalismo histórico, la apertura de ventanas de oportunidad al cambio institucional son las coyunturas críticas. Las coyunturas críticas son situaciones de incertidumbre y, durante su existencia, las decisiones de los actores son decisivas para seleccionar instituciones que marcarán la trayectoria de las siguientes instituciones (Capoccia, 2016: 1). Por ello, las coyunturas críticas son la génesis del cambio institucional (Stefes, 2019: 100). Por tanto, el tiempo importa para las coyunturas críticas, porque inclusive las decisiones más pequeñas tomadas en un momento temprano de la coyuntura crítica pueden tener un impacto muy fuerte a futuro y no se podrán cancelar fácilmente (2019: 101). Identificar estas coyunturas críticas en el análisis de una trayectoria institucional

puede ser muy útil, porque permite comprender cuáles son estos fenómenos favorables que pueden influir en el rompimiento de arreglos estructurales previos y apoyar el ingreso de una nueva institución.

Cada institución requiere identificar las coyunturas críticas que marcan el inicio de nuevas estructuras que favorecen o limitan esa institución. Por ejemplo, esta investigación identificó a tres coyunturas críticas durante el ingreso y desarrollo del OT en el Perú y en sus regiones: Creciente atención internacional en las regiones amazónicas (por su potencial como sumidero de carbono y como fuente de madera), disminución del narcotráfico y terrorismo a mitad de la década de los noventa, y el ingreso de poderosas empresas extractivas privadas a las regiones. Las coyunturas críticas varían y dependen del caso concreto, de la institución analizada, de las coaliciones existentes, y del territorio estudiado.

No toda coyuntura crítica generará un cambio institucional. En efecto, pueden existir coyunturas críticas que abran oportunidades al cambio, pero que este cambio finalmente no se dé. Para comprender entonces cuándo se produce un cambio institucional esta tesis se adhiere a la posición de Soifer (2012), quien argumenta que un cambio institucional se da por la confluencia de dos condiciones que deben presentarse a la vez: Condiciones permisivas y condiciones productivas. Por un lado, las condiciones permisivas son aquellas que abren ventanas de oportunidad a la divergencia o cambio institucional, aunque estos no lleguen a presentarse. Por ejemplo, puede suceder que la condición permisiva esté presente —y, por tanto, que el cambio sea posible— pero que no llegue a ocurrir ningún cambio, y puede suceder que haya algunos cambios al inicio de esta condición, pero después no se refuercen y, por ello, no se concrete un cambio institucional (2012: 1574-1575). Aunque Soifer no lo dice expresamente, da a entender que el inicio y el final de las coyunturas críticas coinciden con el inicio y final de las condiciones permisivas, es decir, que son conceptos equiparables. Por otro lado, las condiciones productivas del cambio institucional hacen que la innovación —adquirida durante la condición permisiva— permanezca luego de que las condiciones permisivas desaparezcan (2012: 1575).

Lo interesante de la propuesta de Soifer al diferenciar entre condiciones permisivas y productivas es que justifica el estudio de casos negativos, esto es, escenarios en los que puede haberse presentado una coyuntura crítica, pero no un cambio institucional, por ejemplo, porque este no tuvo actores que lo impulsaran. Además, permite advertir que existen situaciones que merecen ser estudiadas al igual que las situaciones que sí generan cambios institucionales. Por ejemplo, cuando no existen ni condiciones permisivas, ni productivas y la institución se mantiene (2012: 1580). El estudio de estos casos negativos ayuda a comprender por qué una institución permanece.

La importancia de las estructuras en el accionar y éxito de una coalición ha sido estudiada por la corriente de las coaliciones territoriales, al combinar conceptos del institucionalismo histórico con el de coaliciones y agencia. Para esta corriente, las

coaliciones territoriales son “[...] agrupamientos de actores que se producen en torno a objetivos compartidos, ya sea de manera explícita o implícita, referidos a temas relacionados con las dinámicas territoriales” (Fernández y Asencio, 2014: 13). Entre sus características más resaltantes se encuentra aceptar que los factores estructurales asociados con el territorio importan durante la formación y éxito de las coaliciones; y porque comprende que las coaliciones no se desenvuelven en un espacio vacío, sino que se desenvuelven en un “contexto nacional y regional en constante transformación.” (Fernández et. al. 2014: 42). Por tanto, las coaliciones territoriales aciertan al combinar agencia y estructura para explicar los cambios institucionales desde el ámbito local, y conectan estas estructuras al territorio local en el que dichas coaliciones actúan, lo que la asemeja al concepto de coaliciones políticas o coaliciones contextualizadas desde el territorio, planteada en esta tesis.

Para la teoría de las coaliciones territoriales, las estructuras son fuertes y su permanencia solo se ve amenazada cuando existen o “[...] acontecimientos más o menos radicales de origen interno o externo a los territorios, o por adaptaciones graduales a cambios en los contextos nacional o internacional” (Fernández et. al. 2014: 19). Entonces, para esta corriente, no basta que las coaliciones existan para tener éxito, sino que requieren de la apertura de ventanas de oportunidad al cambio, esto es, de coyunturas críticas que brinden oportunidades para que las coaliciones actúen y logren el cambio institucional. Asimismo, acepta que las coaliciones territoriales son frágiles, y reconoce que las coyunturas críticas pueden desestabilizar o desintegrar una coalición (2014: 43). En sintonía con lo anterior, aquellas coaliciones territoriales formadas en territorios con estructuras y dinámicas favorables no requieren de un acontecimiento tan fuerte, mientras que aquellas coaliciones formadas en territorios con estructuras desfavorables, requerirán de una coyuntura crítica más radical para lograr el cambio institucional (Ospina y Hollenstein 2015: 1).

Asimismo, la teoría de las coaliciones territoriales, aunque considera que los territorios son importantes para las coaliciones territoriales, reserva un espacio para analizar el desarrollo de las coaliciones porque estudia cómo estas coaliciones adquieren poder. Así, dicha corriente argumenta que las coaliciones adquieren poder mediante un discurso legitimador y mediante la creación de una red de aliados que o apoyan a la coalición, o evitan confrontarse a esta (Fernández et. al. 2014: 43). Esta investigación doctoral también estudia los factores que le otorgaron y quitaron poder a las coaliciones políticas.

A pesar de estas semejanzas con la teoría de las coaliciones territoriales, la presente investigación no la adopta por completo, debido a algunas diferencias relevantes con su enfoque. Primero, la teoría de las coaliciones territoriales se enfoca en los territorios. En cambio, las coaliciones que impulsan instituciones ambientales como el OT no son solo rurales, sino también ciudadanas. Además, al enfocarse en lo rural, da la impresión de dejar en un segundo plano la influencia de estructuras, contextos y actores del nivel nacional e internacional que también repercuten en el ámbito local rural. Por el contrario, el análisis

del OT en el Perú requiere un análisis multinivel (local, nacional e internacional), porque el OT se desarrolla en los tres ámbitos al mismo tiempo, aunque de modo diferenciado.

Segundo, aunque existe una variedad de coaliciones territoriales, se advierte que los actores que conforman estas coaliciones impulsan determinadas acciones por su cuenta, coincidiendo con los demás miembros de la coalición. Por su parte, las coaliciones políticas o coaliciones contextualizadas por el territorio requieren de un mayor nivel de coordinación entre sus miembros, y cierta estructura con una cabeza (por ejemplo, un funcionario regional o representante de ONG). Esto último es importante, porque permite visualizar a los diversos funcionarios estatales no como terceros a la coalición, sino como miembros de la coalición y, en algunos casos, como impulsores de esa coalición.

Tercero, la teoría de las coaliciones territoriales se enfoca casi exclusivamente en las ‘coaliciones territoriales transformadoras’, esto es, en aquellas coaliciones que han logrado un cambio institucional (aunque sea parcial). Por ello, deja de lado el análisis de otros casos donde también hubo coaliciones territoriales, pero que no lograron esta transformación. Una comparación entre una coalición que tuvo éxito y otra que fracasó ayudaría a comprender qué causó este fracaso, para así identificar los factores que deben ser impulsados mediante políticas públicas. En cambio, esta investigación doctoral analiza con el mismo ímpetu un caso con mayores avances en OT y otro caso con menores avances, ambos en regiones ubicadas dentro del mismo país: Perú.

Entonces, la teoría de las coaliciones territoriales constituye un buen punto de partida para el estudio de las coaliciones que impulsaron y frenaron instituciones ambientales en el Perú. Sin embargo, esta investigación prefiere adoptar un concepto más amplio como el de coaliciones políticas o coaliciones contextualizadas por el territorio para estudiar el OT, debido a su amplitud para analizar esta institución desde diferentes niveles (local, nacional e internacional), y por ser más adecuado para analizar la complejidad de las coaliciones y su diversidad de miembros, además de considerar como objeto de estudio tanto los casos exitosos como los no exitosos.

4. Cambio institucional estratificado o por capas

Para efectos de esta investigación se ha identificado al *path dependence* como la teoría que explica la permanencia institucional, y dentro de las corrientes que explican el cambio institucional se adoptó al isomorfismo, las coaliciones contextualizadas por el territorio, y el institucionalismo histórico, para hacer referencia a la importancia de las trayectorias socioeconómicas en las instituciones. Sin embargo, existe también otra corriente proveniente del institucionalismo histórico que permite explicar el cambio institucional

de forma gradual y que esta tesis adopta para explicar uno de los casos de estudio, constituyéndose así en una diferencia con respecto a las demás regiones²⁵.

Los institucionalistas históricos consideran que el cambio institucional se puede deber a shocks exógenos o a cambios graduales que se presentan bajo la influencia de dinámicas exógenas (Stefes, 2019: 95). Para efectos de esta investigación, es de relevancia el estudio del cambio institucional de modo incremental o gradual (Streeck y Thelen, 2009: 103; Stefes, 2019: 100). El cambio incremental puede ser de dos tipos: Cambio por capas o estratificación y cambio por conversión institucional. En el primero, uno o más arreglos institucionales van modificando poco a poco una institución preexistente sin llegar a eliminarla²⁶; y en el segundo, si estos cambios continúan puede suceder que la institución primigenia desaparezca y sea reemplazada por completo por las nuevas instituciones, y así se produciría una conversión institucional. Entonces, estos dos tipos de cambios institucionales graduales más parecen referirse a dos momentos de un mismo fenómeno. Aunque, Thelen (2003) no permite identificar cuándo se puede afirmar que una institución preexistente ha sido completamente reemplazada y cuándo esta institución preexistente aún subsiste; esta investigación considera que el cambio incremental por capas es el más adecuado para explicar el desarrollo gradual de una institución como el OT en uno de los casos de estudios, y que lo diferencia de las demás regiones.

Las teorías del cambio institucional por capas y las teorías del *path dependence* guardan diversas similitudes y diferencias. Ambos enfoques ponen especial atención al contexto histórico y temporal donde se desenvuelven las instituciones, ambos permiten explicar cómo y por qué los arreglos institucionales actuales nacieron de otras instituciones primigenias anteriores y permiten ver esas conexiones y relaciones entre pasado y presente, y ambos reconocen que los nuevos cambios pueden verse limitados por la institución y el contexto preexistente, esto es, ven que la innovación tiene límites en las instituciones preexistentes. Sin embargo, se diferencian en dos aspectos trascendentales. Por un lado, las teorías del *path dependence* tienen un sesgo de estabilidad y relegan la explicación del cambio institucional a choques exógenos (Capoccia, 2016). En cambio, las teorías del cambio institucional por capas trabajadas por Mahoney y Thelen incorporan elementos endógenos que se manifiestan de forma gradual que, con el paso del tiempo, transforman radicalmente una institución (Capoccia, 2016: 14). Por ende, el

²⁵ El capítulo 4 abordará con detalle por qué se considera que el cambio institucional en el departamento de San Martín, constituye un cambio gradual o estratificado por capas.

²⁶ Los autores que han estudiado este tipo de cambio institucional gradual por capas son Schickler (2001), con su análisis sobre el Congreso de los Estados Unidos, que fue evolucionando poco a poco como producto de negociaciones en los que primaron la integración y la innovación. En la misma línea, Mahoney y Thelen adoptan como ejemplos de estos cambios estratificados a la evolución de la Cámara de los Lores Británicos y a la Corte Suprema de EE.UU. La Cámara de los Lores inició como un grupo de aristócratas y terminó transformándose en un actor importante en la defensa de las libertades en el Reino Unido (Mahoney y Thelen, 2009: 2). Similarmente, la Corte Suprema de los Estados Unidos en sus inicios se limitaba a resolver disputas por temas comerciales y, a veces temas referidos al poder del presidente, pero en el último siglo, esta corte también se constituyó en un espacio o foro para defender los derechos de las minorías y libertades individuales (Thelen, 2003: 210-211). En todos estos ejemplos, la organización primigenia subsiste, pero con modificaciones a lo largo del tiempo.

cambio institucional por capas sí admite pequeños cambios institucionales, inclusive estando en un momento posterior a una coyuntura crítica.

Por otro lado, Thelen (2003: 212-213) resalta que su enfoque de cambio gradual va más allá de la lógica del refuerzo positivo y los rendimientos crecientes (como las teorías del *path dependence*) y trata de explicar cómo las instituciones evolucionan y cambian con el tiempo. Es decir, el cambio institucional gradual se enfoca más en el desarrollo de una institución que en las estructuras preexistentes (como el *path dependence*) (Thelen, 2003: 213). Tomando en cuenta estas diferencias, esta investigación considera más adecuado adoptar las teorías de cambio institucional por capas para el caso de estudio regional con avances en materia de OT, porque permite ver esta evolución gradual y los factores que posibilitaron estos pequeños cambios.

En resumen, el marco teórico de esta tesis está conformado por las teorías del *path dependence* e isomorfismo para analizar la difusión de instituciones desde el ámbito internacional hacia el ámbito doméstico. Una vez que la institución ha arribado al ámbito local requiere del estudio de las teorías de las coaliciones políticas (ACF y coaliciones territoriales) para explicar la importancia de los agentes para generar cambios institucionales. No obstante, dado que las coaliciones no operan en el vacío, sino en un contexto socioeconómico, es fundamental comprender que estas coaliciones políticas son contextualizadas por el territorio, se forman y operan sobre ciertos arreglos estructurales que son difíciles de modificar, aunque sí admiten un espacio para que estas coaliciones actúen y logren este cambio. Finalmente, se adopta una posición crítica respecto del rol de los actores internacionales durante la implementación de normas o instituciones a nivel nacional y local, porque son agentes políticos que con su actuar abren ventanas de oportunidad al cambio o deciden no abrir estas ventanas, con sus consecuentes efectos prácticos en la sociedad e institución local.

Capítulo 3

Isomorfismo y desacoplamiento institucional: El ingreso y adopción formal del Ordenamiento Territorial y Zonificación Ecológica-económica al Perú

1. Introducción

El objetivo de este capítulo es explicar qué generó que el OT y la ZEE ingresaran al Perú desde el ámbito internacional en la década de los noventa y explicar por qué no lograron mayores avances a nivel nacional. Aunque el OT y la ZEE son instituciones con gran potencial para mejorar el uso del territorio, han tenido menores avances a nivel nacional que otras instituciones ambientales. Para responder ambas preguntas, este capítulo dialoga con las teorías del institucionalismo organizacional, en específico, usa el concepto de isomorfismo para explicar la circulación de la ZEE desde la arena internacional como una herramienta científica y técnica necesaria para lograr el desarrollo sostenible, y adopta los conceptos de desacoplamiento, coaliciones políticas e institucionalismo histórico para explicar por qué el OT no mostró mayores avances a nivel nacional luego de ingresar formalmente al Perú.

Este capítulo tiene un doble argumento. Primero, siguiendo la tipología de isomorfismos propuesta por DiMaggio y Powell (1999) esta tesis argumenta que el ingreso de la ZEE al Perú (antesala del OT) se dio como producto de un movimiento isomórfico internacional a favor de instituciones ambientales que fue posible debido a un contexto internacional que promovió la circulación de instituciones ambientales y a la falta de grupos opositores contra el OT. Aunque formal, la adopción del OT por el estado peruano en 1997 constituye un hito que implica la adopción de una institución ambiental, desafiando la trayectoria histórica del Perú, conocido por ser un país minero en el que el estado fomentaba las inversiones extranjeras extractivas privadas durante los noventa. El desafío a este legado extractivista, manifestado por el ingreso formal del OT al Perú, se debe al contexto internacional preocupado por el cambio climático, y las instituciones necesarias para lograr el desarrollo sostenible, como la ZEE. A este contexto internacional se suma que, durante los noventa, no se formó ninguna coalición opositora contra la ZEE porque era aún un instrumento desconocido y porque, las industrias extractivas (que conformarían una coalición opositora muchos años después) aún no poseían el poder para influir en las políticas públicas como sucedió luego de iniciado el boom de los *commodities*.

Segundo, se argumenta que el ingreso formal del OT al Perú no fue de la mano con su aplicación práctica y se generó un desacoplamiento (Meyer y Rowan, 1977)²⁷ debido a la

²⁷ Sin embargo, el éxito, fracaso, avances y retrocesos del OT no se agotan en un análisis nacional y requieren de un estudio más fino en las regiones. Así, este capítulo se complementa con los capítulos 4

existencia de un contexto nacional adverso y a la tardía aparición de una débil coalición promotora del OT a nivel nacional. Este contexto nacional adverso estuvo caracterizado por la implementación de políticas neoliberales y por la reducción de presencia y regulación estatal, que limitaron la aplicación de instituciones ambientales, a pesar de que el gobierno se mostrase abierto a su adopción ante organismos internacionales, produciéndose un *window-dressing* (Van De Walle, 2001). Adicionalmente, desde su ingreso al Perú no existió ninguna coalición promotora del OT a nivel nacional, hasta el 2011, año en el que se formó una coalición a favor del OT a nivel nacional. Sin embargo, esta coalición no logró mayores resultados porque fue muy débil e intermitente y no logró enfrentar con éxito a la fuerte coalición opositora contra el OT formada entre el 2009 y 2010. Con este argumento, la presente investigación busca ir más allá de la falta de capacidades técnicas como explicación de los pocos avances del OT, y estudia al OT como una institución compleja que se desarrolla por impulso de actores que lo defienden y oponen, quienes, a su vez, se desenvuelven en un contexto político que influye en su éxito o fracaso.

Para lograr el objetivo plasmado, este capítulo se divide en dos secciones analíticas. La primera desarrolla los antecedentes del OT en el Perú y el ingreso de esta institución al Perú por isomorfismo. Esta sección desarrolla los intentos fallidos para ordenar el territorio peruano durante los sesenta y ochenta, analiza la apertura al cambio institucional acontecido durante la década de los noventa en el Perú y que fue preparando las bases para la posterior inserción del OT, luego narra el ingreso de la ZEE al Perú y presenta cómo la ZEE —trabajada desde el TCA— llega a ser mencionada por primera vez en una ley orgánica en 1997. Posteriormente, se explica por qué se afirma que la ZEE ingresó al Perú como resultado de un isomorfismo mimético. La segunda sección analiza el desacoplamiento sufrido por el OT dentro del ámbito nacional, e identifica sus causas: El contexto nacional adverso en la década de los noventa y la tardía aparición de una coalición promotora del OT débil a nivel nacional que no pudo hacerle frente a la coalición opositora.

2. Isomorfismo y el ingreso del OT al Perú

2.1. Fallidos intentos para ordenar el territorio peruano (1970 - 1989)

Hubo intentos para organizar el territorio peruano en las décadas de los setenta y ochenta, pero que se distancian del enfoque del OT estudiado en esta investigación. En específico, el trabajo de planificación de actividades sobre el territorio en el Perú tuvo un fuerte desarrollo en los setenta, y permaneció en los ochenta, aunque debilitado. Esos intentos enmarcados en un enfoque sectorial (entre los ministerios y otras instituciones del gobierno nacional) estuvieron a cargo del Instituto Nacional de Planificación (INP),

y 5 de la presente tesis, los cuales están enfocados a desarrollar y comparar el OT en Cajamarca y San Martín, e identificar las causas que explican las diferencias en sus avances.

creado formalmente en 1962²⁸, y fueron respaldados por el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA), hoy en día Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA) (Villacorta, 2009: 134).

Durante los setenta, el INP era una institución poderosa. Según el arquitecto Eduardo Durand, ex funcionario de varias áreas del INP desde 1971 hasta 1981²⁹, esta institución gozaba de poder no solo porque tenía funciones técnicas y de planificación, sino también porque gozaba de autonomía presupuestaria, lo que le permitió decidir qué proyectos financiar (entrevista n.º 5, 25 de octubre de 2017). Asimismo, si bien el INP lideró el trabajo de planificación de actividades sobre el territorio en el Perú, durante la década de los setenta, esta planificación fue producto de un trabajo coordinado con la Oficina Nacional de Evaluación de los Recursos Naturales (ONERN) y la Organización de Estados Americanos (OEA). Así, por ejemplo, fue la OEA la que financió las visitas técnicas de expertos peruanos (pasajes, viáticos) para la elaboración del Plan Nacional de Ordenamiento de los Recursos Hidráulicos (INP, 1976: 38).

Al respecto, si bien la ONERN y el INP se complementaban y trabajaron varios documentos de forma coordinada, estas entidades poseían funciones diferentes. Por un lado, la ONERN era una institución técnica que tenía por función evaluar los recursos naturales, caracterizándose por realizar estudios técnicos, inventarios, evaluaciones, estudios de suelo, entre otros análisis físicos y técnicos³⁰. Entonces, la extinta ONERN tenía funciones similares a las que poseen en la actualidad el Ministerio del Ambiente (Minam), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) (como ente evaluador del estado del agua, suelo, aire y recursos naturales), el Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología del Perú (Senamhi), entre otras, al ser productoras de información técnica del ambiente y de los recursos naturales. Por otro lado, el INP era el brazo político y planificador del estado peruano (entrevista n.º 86, 3 de setiembre de 2020). Si bien estaba conformado también por técnicos, su objetivo era planificar y elaborar políticas sobre la base de la información técnica que le brindaban instituciones como la ONERN, por ejemplo. Entonces, el extinto INP poseía una combinación de funciones de planificación como las que posee actualmente el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (Ceplan) y poseía la facultad para designar presupuesto como el actual Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), lo cual explica su poder financiero en décadas pasadas.

²⁸ Mediante el Decreto Ley n.º 14220 del 19 de octubre de 1962.

²⁹ El arquitecto Durand manifiesta haber iniciado sus labores en el INP como Asistente de Planificación, luego como Planificador 1 del Área de Acondicionamiento del Territorio del INP, luego como Asesor de la Alta Dirección y finalmente como consultor.

³⁰ Ver repositorio de la Autoridad Nacional del Agua (ANA) en el que se aprecian varios documentos técnicos publicados por la ONERN desde los sesenta hasta los noventa y las reiteradas referencias por parte de expertos en materia de recursos naturales durante las exposiciones realizadas en la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República en 1996 y 1997.

La organización del espacio en las décadas de los setenta y ochenta se denominó Acondicionamiento del Territorio, estuvo bajo la dirección del Área de Acondicionamiento del Territorio del INP y fue concebido como la organización del territorio en áreas rurales y urbanas. El Acondicionamiento del Territorio trabajado por el INP se distancia en varios aspectos del Acondicionamiento Territorial trabajado actualmente por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento. Por un lado, mientras que el Acondicionamiento del Territorio del INP comprendía la planificación de áreas rurales y urbanas en su conjunto, el Acondicionamiento Territorial vigente en las leyes peruanas es considerado tan solo como una herramienta de planificación urbana (entrevista n° 3, 23 de octubre de 2017; entrevista n° 5, 25 de octubre de 2017) Por otro lado, el Acondicionamiento Territorial actual es impulsado por el Ministerio de Vivienda y es aprobado por las municipalidades provinciales, mientras que el Acondicionamiento del Territorio trabajado por el INP tenía un impulso desde el gobierno nacional y tenía un enfoque más integrador. En cambio, el Acondicionamiento Territorial carece de este enfoque y no permite conectar aquellas actividades, proyectos y áreas ubicadas en dos o más provincias sobre la base de una misma visión del territorio como sí lo hace el OT (entrevista n° 10, 16 de febrero de 2018; entrevista n° 27, 01 de marzo de 2018).

Entonces, el Acondicionamiento del Territorio trabajado por el INP se parecía bastante a la idea de OT que apareció en el ámbito peruano en la década de los noventa, pero, a diferencia de este último, el Acondicionamiento del Territorio del INP tenía un perfil eminentemente productivo y su enfoque ambiental era casi inexistente. El enfoque productivo del Acondicionamiento del Territorio se advierte en algunos documentos clave elaborados por el INP durante las décadas de los setenta y ochenta, como lo son el Plan Nacional de Ordenamiento de los Recursos Hidráulicos de 1976 y el Modelo Prospectivo - Informe al Horizonte 1990, publicado por el INP en 1980.

El Plan Nacional de Ordenamiento de los Recursos Hidráulicos de 1976 tuvo por finalidad servir de documento orientador para que el estado decida dónde establecer proyectos de irrigación, hidroeléctricas, minas, industrias no urbanas, y proteger a la agricultura, todo sobre la base de la identificación de fuentes de agua³¹. En este Plan, la transformación del territorio no explotado en zonas agrícolas es una constante que se repite varias veces³². Entonces, se advierte la aspiración del gobierno peruano de mediados de la década de los

³¹ “Estas directrices específicas deben traducirse en programas de acción, que permitan la toma de decisiones para las inversiones en proyectos de irrigación, hidroeléctricos, explotación de minas e industrias no urbanas, entre otros; igualmente, permitirán realizar una acción de defensa civil más oportuna y, sobre todo, una labor preventiva sobre la acción destructiva de las aguas, factor que ocasiona enormes pérdidas en la agricultura, poniendo en peligro ciudades enteras de la Costa, Sierra y Selva del país, así como la necesaria protección contra la acción del hombre, evitando de esta manera la pérdida de volúmenes considerables del recurso por efecto de la polución” (INP, 1976: 22-24).

³² “La visión futura que se plantee en el Modelo deberá abarcar: Los lineamientos de política del país, los cuales deberán ser complementados con previsiones de localización de centros industriales, mineros y urbanos. conforme a programas concretos, todo ello como coadyuvante de la necesidad de una ampliación de la frontera agrícola y de acuerdo con el Plan de Desarrollo Económico y Social previsto para el país.” (INP, 1976: 25). Subrayado añadido.

setenta en planificar las actividades humanas a favor de las actividades productivas, poniendo énfasis en la agricultura. Sin embargo, este plan no contó con un enfoque ambiental y participativo. En lo referido al aspecto ambiental, si bien este plan contó con un acápite que buscaba reducir la polución del agua, esta reducción de polución no tenía un enfoque ambiental en sí mismo y estaba enfocado en reducir los conflictos por el agua (en calidad y cantidad). Además, este aspecto ambiental es mencionado como un anexo al plan y no posee el mismo nivel de importancia que el enfoque productivo, el cual es mencionado con mucha frecuencia. Asimismo, este plan no posee elementos de participación ciudadana.

El Modelo Prospectivo - Informe al Horizonte 1990, publicado por el INP en 1980 fue definido como un instrumento que dirigía la planificación del territorio en todos los niveles de gobierno (nacional y regional) y en todos los ámbitos (rural y urbano)³³. De forma similar al plan mencionado en el párrafo anterior, este modelo consideraba a las actividades agropecuarias como en eje central tanto en las zonas rurales como en las zonas urbanas. En lo referido al aspecto ambiental, este modelo solo tiene una subsección pequeña dedicada a este tema en el que menciona problemas de contaminación en algunas zonas del Perú, pero no identifica estrategias para reducirlas; por tanto, este modelo no contó con un enfoque ambiental. Asimismo, el modelo omite incorporar un aspecto de participación ciudadana.

Entonces, el Acondicionamiento del Territorio del INP siguió un enfoque de planificación y organización del territorio sin incluir aspectos referentes a la conservación de los recursos naturales, ni a actividades forestales, lo cual era lógico dado que en dicha década aún no se contaba con mucho conocimiento sobre dichos temas, ya que la discusión ambiental recién comenzaba en el mundo (entrevista n.º 5, 25 de octubre de 2017). En efecto, en 1987 se emitió el Informe Brundtland que por primera vez hace referencia al desarrollo sostenible, lo que marcará la pauta para el inicio de un movimiento internacional a favor de la conservación de la biodiversidad y protección del ambiente.

Esta visión de planificación basada en la producción se encontraba estrechamente relacionada con la visión que los presidentes Fernando Belaúnde Terry (1963-1968 y 1980-1985), Juan Velasco Alvarado (1968-1975) y Francisco Morales Bermúdez (1975-1980) tenían de la selva, a la que consideraban una mancha verde uniforme con gran potencial para ser explotada. La visión de la selva como un espacio vacío de personas y llena de recursos naturales ávidos de ser explotados puede observarse en el Modelo Prospectivo - Informe al Horizonte 1990, que mencionaba a la Selva como el espacio

³³ **Resolución Jefatural n.º 016-81/INP-DT** del 7 de octubre de 1981.

“Artículo 1:

Apruébese el adjunto documento titulado: “Modelo Prospectivo – Informe al Horizonte 1990”, en calidad de instrumento orientador para la planificación nacional, regional y el acondicionamiento del territorio peruano, tanto urbano como rural, así como para las metas de uso del recurso agua y suelo para los diferentes fines.”

elegido por el Estado nacional para redirigir la migración que hasta ese momento se venía dando hacia Lima (ver enfoque del INP en INP, 1980: 15)³⁴.

Luego del apogeo que la planificación tuvo en el Perú bajo la dirección del INP en la década de los setenta, este trabajo se fue debilitando en la década de los ochenta. Al respecto, el ex funcionario del INP entrevistado manifiesta que los gobiernos militares de Juan Velasco Alvarado (1968 - 1975) y de Francisco Morales Bermúdez (1975 - 1980) fueron respetuosos del trabajo que el INP realizaba y que no se inmiscuían en los aspectos técnicos, lo que cambió radicalmente cuando Fernando Belaúnde Terry volvió al poder en 1980 (entrevista n° 5, 25 de octubre de 2017; entrevista n° 86, 3 de septiembre de 2020). Así, Belaúnde pensaba que toda la selva tenía potencial para la agricultura y no veía su potencial forestal, entonces, cuando el INP manifestaba una posición distinta a su visión, Belaúnde fue relegando al INP y le fue quitando su apoyo (entrevista n.º 86, 3 de septiembre de 2020). Por ejemplo, Belaunde eliminó el sistema de becas que tenía el INP con anterioridad, lo que favoreció que varios cuadros del INP salieran al extranjero e ingresara nuevo personal sin incentivos para innovar y crear; asimismo, durante este gobierno se perdieron muchos documentos elaborados por el INP (entrevista n° 86, 3 de septiembre de 2020).

Alan García ingresó como presidente del Perú (1985 - 1990) y encontró a un INP debilitado. Aunque García sí le otorgó importancia nominal al INP, en la práctica lo siguió debilitando porque buscó que el INP justificara sus ideas sobre el Perú que, al cambiar con mucha frecuencia, impidieron que sean desarrolladas (entrevista n.º 86, 3 de septiembre de 2020). Luego, cuando inició la hiperinflación en 1987 y aumentó gravemente el terrorismo, las prioridades del gobierno se distanciaron aun más de la planificación territorial, centrándose en la lucha contra los problemas de violencia interna e inestabilidad económica. Cabe precisar que, en la década de los ochenta, la descentralización aún se encontraba inmadura y no contemplaba el rol de planificación, ni mucho menos de organización del territorio. En el caso peruano, aunque la Constitución de 1979 estableció la descentralización, durante los ochenta, los gobiernos subnacionales solo se encargaron de ejecutar los planes formulados y supervisados por el gobierno central (Contraloría General de la República, 2014: 46). Por tanto, era básicamente el INP el que tenía la función de planificar sobre el territorio nacional y, al verse debilitado, no existió otra entidad que lograra continuar con los avances del Acondicionamiento del Territorio que el INP venía trabajando décadas atrás.

³⁴ El Modelo Prospectivo - Informe al Horizonte 1990, hace referencia a dos modelos, uno rural y otro urbano. Cuando explica el modelo urbano manifiesta: “Su objetivo principal es distribuir la población urbana del país en cierto número de asentamientos de diversos tamaños y funciones, en apoyo de las actividades agropecuarias y el asentamiento integral del territorio, lo que permitirá dar facilidades de acceso a los servicios urbanos, particularmente al rural, contribuyendo a la descentralización del país. Para ello se contempla la reducción del crecimiento macro-cefálico de Lima Metropolitana; la canalización de las migraciones hacia las ciudades y zonas con mayor potencial de recursos naturales, como la Selva, con tamaño y capacidad receptora adecuada; etc.” (INP, 1980: 15). Subrayado agregado.

2.2. Los noventa y el periodo de apertura a cambios institucionales

La década de los noventa fue una de cambios institucionales tanto en el ámbito internacional como en el ámbito nacional. En la arena internacional, el desarrollo sostenible, la preocupación por el ambiente y el cambio climático ganó mayores adeptos a nivel mundial. En el contexto interno, en 1990, Alberto Fujimori fue elegido presidente de la república, debiendo enfrentar una crisis económica y social muy difícil caracterizada por la superinflación y el terrorismo. Esta situación de crisis abrió ventanas de oportunidad al cambio institucional, porque los peruanos estaban dispuestos a aceptar modificaciones en las políticas si se terminaba con la hiperinflación y el terrorismo. Para resurgir económicamente y reinsertarse en el mercado financiero internacional, el gobierno de Fujimori implementó un conjunto de políticas neoliberales promovidas primero y condicionadas después por el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (George, 2001; Seo, 2015: 78). Una de las condiciones impuestas por estos organismos internacionales para el otorgamiento de ayuda financiera implicaba que el gobierno peruano adopte una serie de instituciones ambientales. En este escenario de cambio institucional de apertura del mercado, privatización de empresas, fomento de actividades extractivas, y de desregulación estatal, el OT ingresó al Perú.

Las políticas de apertura al mercado³⁵ aplicadas por Fujimori no fueron las mismas durante todo su mandato. Así, se deben distinguir dos momentos de su gobierno: uno moderado que duró entre 1990 y 1992 y uno neoliberal desde 1992 hasta el 2000 (Orihuela, 2014). En los primeros dos años de su mandato, Fujimori aceptó la emisión de algunas normas de carácter ambiental, como el Código del Medio Ambiente y de los Recursos Naturales³⁶ de 1990 (CMARN). Este código había sido elaborado desde años atrás en el Congreso y Fujimori solo se limitó a acoger y aceptar.

La elaboración del CMARN se remonta a 1981, cuando el exdiputado aprista y abogado Héctor Vargas Haya planteó la idea de crear un ministerio del medio ambiente; sin embargo, luego de plantear esta idea con otros expertos (representantes de ONG, funcionarios y exfuncionarios), concluyen que era mejor contar con un marco legal completo antes de la creación del referido ministerio (entrevista n.º 93, 8 de enero de 2021). Luego, en noviembre de 1984, durante el segundo mandato del expresidente Fernando Belaúnde Terry, se publicó la Ley n.º 23996 que declaró de necesidad nacional la creación del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y dispuso la conformación de una Comisión Redactora de dicho Código. Como las actividades de esta comisión continuaban, en noviembre de 1985, durante el primer mandato del expresidente Alan García Pérez, se emitió la Ley n.º 24372 que prorrogó el plazo para que esta comisión elabore el proyecto de CMARN.

³⁵ Asimismo, el gobierno de Fujimori es conocido por su alto nivel de corrupción institucionalizada de funcionarios, violaciones a derechos humanos, entre otros delitos, que no son materia de estudio en la presente tesis.

³⁶ Aprobado mediante Decreto Legislativo n.º 613 del 8 de septiembre de 1990.

A pesar de estas normas, la elaboración de este código se alargó y, en 1987, la Revista Medio Ambiente publicó el Anteproyecto del Código del Medio Ambiente que había trabajado el Consejo Nacional para el Medio Ambiente y la Salud del Ministerio de Salud³⁷ (entrevista n.º 93, 8 de enero de 2021). Años después, en 1990, y estando aún en el gobierno de Alan García, el Congreso de la República invitó a diversos representantes de la sociedad civil para conformar una comisión revisora del proyecto del CMARN (entrevista n.º 93, 8 de enero de 2021). En ese momento ingresó a la Presidencia de la República Alberto Fujimori Fujimori y el código siguió el proceso para su promulgación y finalmente fue aprobado por el Congreso en 1990 sobre la base de la redacción trabajada por la comisión revisora.

El CMARN incorporó al sistema jurídico peruano el término “ordenamiento ambiental” (ver Artículo 7º del referido código).³⁸ A pesar de esta novedosa incorporación durante el gobierno de Fujimori, el mencionado código nunca definió al ordenamiento ambiental, ni identificó a las autoridades encargadas de impulsarlo, ni la finalidad que tendría. Tampoco existieron intentos para impulsar el ordenamiento ambiental desde que fue aprobado el referido código. Así, el ordenamiento ambiental no tuvo mayor impacto en el Perú hasta que la ZEE —nacida en el ámbito internacional— empieza a adquirir relevancia en el Perú. Entonces, dado que el ordenamiento ambiental no tuvo mayor repercusión, se explica que no fuese cuestionada directamente cuando el CMARN fue aprobado.³⁹ Cuando se consultó con entrevistados sobre la posible causa que explicara esta falta de implementación, algunos mencionaron que, en 1990, el término ordenamiento ambiental “no estaba de moda”, y que existían otros temas más importantes a ser abordados a nivel ambiental, como la incorporación de los EIA (entrevista n.º 91, 19 de setiembre de 2020). Asimismo, otro entrevistado indicó que en ese momento nadie sabía exactamente qué implicaba el ordenamiento ambiental (entrevista n.º 92, 22 de

³⁷ Este consejo era una suerte de órgano desconcentrado del Ministerio de Salud encargado de los temas ambientales, y mantenía cierta autonomía frente al ministerio (entrevista n.º 93, 8 de enero de 2021).

³⁸ Recordemos que el CMARN fue promulgado y aceptado por Fujimori solo porque este proyecto normativo ya se encontraba listo para ser aprobado, luego de una elaboración que demoró muchos años por parte del Congreso y que comenzó a inicios de la década de los ochenta. No obstante, cuando Fujimori advirtió que este código podría tener efectos adversos al modelo neoliberal que adoptó, emitió una serie de normas que derogaron y dejaron sin efectos a varios artículos del CMARN.

³⁹ Aunque el ordenamiento ambiental no fue criticado como tal, una vez aprobado, el CMARN sí fue cuestionado por grupos privados, en especial por empresarios mineros. “Representantes del sector empresarial criticaron las regulaciones del nuevo código y expresaron su preocupación acerca del reducido plazo de seis meses para adecuarse a los nuevos estándares. En los primeros días de su vigencia El Comercio y Expreso se alinearon en la crítica cerrada al Código, columnas como la de Alfonso Baella Tuesta, cuya empresa de publicidad había producido la costosa campaña publicitaria de la Southern Peru Copper Corporation, la empresa responsable de los mayores hechos de contaminación en el Perú, daban eco a la preocupación de los mineros. Expreso publicó unos furibundos artículos bajo el nombre o seudónimo de una periodista desconocida defendiendo los intereses empresariales en desmedro del ambiente y la sociedad. Por su parte, El Peruano, diario relanzado durante el aprismo bajo la dirección de Horacio Gago, abrió las puertas a los ambientalistas para formar un frente común con La República, principal diario de izquierda, en defensa del Código. La página de opinión del Peruano [*sic.*] ofreció un espacio permanente para el debate entre las diferentes posiciones” (Soria, 2002: 9-10).

setiembre de 2020). Adicionalmente, la falta de avances del ordenamiento ambiental en los primeros años de vigencia del referido código se debió a que el gobierno de Fujimori no buscaba implementar políticas ambientales, sino promover las inversiones privadas, dando inicio así a una segunda etapa en su gobierno.

En 1992, Fujimori inició un segundo momento en su gobierno en el que aprobó varios decretos que dejaron al referido código sin efectos prácticos. Por ejemplo, esto sucedió con la emisión de los decretos legislativos n.º 708 - Ley de Promoción de Inversión en el Sector Minero y n.º 757 - Ley de Promoción de la Inversión Privada, ambos de noviembre de 1991, porque estas normas otorgaron la función de evaluación ambiental a los ministerios, sectorizando la función ambiental (Orihuela, 2014)⁴⁰.

Durante esta segunda etapa en materia de planificación y organización estatal, Fujimori apostó por un gobierno centralizado sin lugar para la planificación. En 1992, los gobiernos regionales fueron reemplazados por los Consejos Transitorios de Administración Regional (CTAR) que dependían del gobierno central y se limitaban a ejecutar inversiones (Tanaka, 2002: 8; Contraloría General de la República, 2014: 16). También en 1992, Fujimori desactivó el INP y transfirió sus funciones de planificación y financiamiento al MEF. Las causas que explican la desactivación del INP son diversas, y es probable que Fujimori viese a la planificación del territorio como un concepto muy teórico que no aportaba a solucionar los conflictos internos y la crisis económica que sufría el Perú, y por ello no vio la importancia de la planificación, ni del INP (entrevista n.º 5, 25 de octubre de 2017; entrevista n.º 86, 3 de setiembre de 2020). Así, Fujimori eliminó todos los intentos para planificar el territorio en el Perú.

Entonces, la implementación de políticas neoliberales en la segunda etapa del Fujimorato promovió las actividades privadas y generó una transformación institucional a favor de un modelo extractivista en la década de los noventa. Esta transformación se vio reflejada en la pérdida de poder estatal; porque si antes el estado era un regulador, ahora era solo un mediador entre empresas privadas y comunidades (Arellano-Yanguas, 2011). La implementación de estas políticas neoliberales generó una dependencia del modelo económico seguido por el estado peruano, aun luego de culminado el gobierno de Alberto Fujimori. Estas políticas neoliberales son adversas a las instituciones ambientales, a los mecanismos de participación ciudadana y a la regulación estatal, elementos necesarios para diseñar e implementar el OT. A continuación, se explica el proceso de ingreso del OT al Perú en medio de este contexto nacional adverso.

2.3. El proceso de ingreso de la ZEE al Perú

⁴⁰ Al respecto, es conocido el problema del conflicto de intereses de los ministerios y entidades que deben promover una actividad económica y a la vez deben verificar el cumplimiento de requisitos y normas ambientales, inclinándose la balanza casi siempre a favor de las inversiones por encima de la protección del ambiente.

El proceso de ingreso de la ZEE al Perú duró varios años. Este proceso comenzó en 1992 con el involucramiento de funcionarios y técnicos peruanos en las reuniones del TCA — en las que se trabajaba y decidía sobre la ZEE— y culminó con la adopción oficial del término ZEE en la Ley para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (LASRN) en 1997. A continuación, se narra cómo la ZEE comienza a ser discutida y estudiada en el TCA y, cómo esta institución logra viajar hasta el Congreso de la República para ser finalmente adoptada de forma oficial por la LASRN.

Mientras que en 1992 el gobierno de Fujimori iniciaba una etapa de políticas neoliberales radicales en las que no se encontraba la planificación del territorio, a nivel internacional se manifestó una coyuntura crítica a favor del ambiente que influyó en la adopción de instituciones ambientales en el Perú. En efecto, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo - Río 1992, o Cumbre de la Tierra constituyó un suceso de gran relevancia a nivel mundial y, en especial, en Latinoamérica por influir en la creación de comisiones ambientales o de ministerios del ambiente (Orihuela y Paredes, 2017: 102). Frente a ello, el Perú tuvo presión para incorporar reformas ambientales para permanecer en el mapa comercial con otros países, como sucedió, por ejemplo, cuando el Banco Mundial financió proyectos mineros en el Perú con la condición de que cumplan con ciertos requisitos ambientales (2017: 102-103). Asimismo, Fujimori esperaba que la adopción formal de estas instituciones ambientales le devolviese parte de la legitimidad internacional perdida luego del autogolpe de 1992, aunque no tuviese real intención de implementarlas en la práctica.

Como resultado de esa presión internacional, el estado peruano incorporó formalmente a los estudios de impacto ambiental (EIA), creó la función de supervisión de las actividades económicas y las otorgó a los ministerios respectivos y, en 1994, ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (el cual establece el derecho de los pueblos indígenas y tribales a la consulta previa). Asimismo, fue aprobado el CMARN en 1990 para lograr un espacio en Río 1992, en el que se decidiría la asignación de ayuda financiera internacional a proyectos de desarrollo ambiental (Caillux, s.f.: 11).

Este escenario internacional con mayor preocupación por el ambiente se reflejó también en el TCA, del cual el Perú era miembro. El TCA es un espacio internacional nacido para proteger el ambiente y preservar los recursos naturales en la Amazonía y jugó un rol importante en la adopción de la ZEE en sus países miembros. Desde fines de la década de los setenta, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) ya venía trabajando el concepto de zonificación para propiciar la agricultura, y esto se advierte en la producción de una metodología para elaborar ZEE (OTCA, 1998). De forma similar, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) también elaboró una metodología para elaborar ZEE, y ambas metodologías son puestas a consideración en las reuniones del TCA desde 1992 para buscar una metodología de ZEE adecuada para la región amazónica (OTCA, 1998). A estas metodologías de la FAO y del BID se sumó la metodología de la ZEE desarrollada en Brasil como modelos para el TCA. La influencia técnica de Brasil con respecto a la ZEE se advierte en las actas de diversas

reuniones del TCA en la década de los noventa, en los que Brasil era el que presentaba a su ZEE, y compartía su experiencia con los demás países amazónicos⁴¹. Entonces, luego de varios años, la ZEE empieza a tener mayor notoriedad en las reuniones del TCA, siendo considerada la ZEE como una herramienta técnica indispensable para realizar un diagnóstico del territorio, lo cual se puede advertir en las distintas reuniones mantenidas por el TCA desde 1990 (ver Compilación de documentos de la OTCA 1996).

La influencia del TCA en el ingreso o traslado de la ZEE al Perú fue importante. Este ingreso no fue inmediato y pasó por un proceso de algunos años, en los que los funcionarios peruanos (vinculados con la Amazonía) participaron en talleres del TCA, se instruyeron en el tema y en la metodología de la ZEE en la Amazonía, aprobada y propuesta por el TCA. A continuación, se presenta un resumen de la historia de este proceso de ingreso de la ZEE al Perú.

En 1992, el TCA firmó un contrato con el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para llevar a cabo un proyecto de ZEE y monitoreo geográfico en la cuenca del Amazonas, que fue financiado por el PNUD y que buscaba determinar estándares comunes para aprobar la ZEE en todos los países signatarios del TCA (Inrena y TCA, 1996: 14-15). Dos años más tarde, en abril de 1994 se llevó a cabo el Seminario-Taller "Zonificación Ecológica-Económica: Instrumento para la conservación y el desarrollo sostenible de los recursos de la Amazonia" en Manaus, Brasil, en el que participaron expertos internacionales y expertos sudamericanos. Este taller constituye un hito importante en materia de ZEE en Sudamérica, porque implicaba que todos los países miembros del TCA se pusieran de acuerdo para asumir una metodología para la elaboración de la ZEE, sobre la base de metodologías previamente trabajadas por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (OTCA, 1998). Asimismo, este seminario-taller ahora marcaba la pauta en materia de ZEE, al buscar una metodología que sea

⁴¹ La influencia y liderazgo de Brasil en materia de ZEE en el TCA durante la década de 1990 era palpable y esto se advierte en reiteradas reuniones mantenidas por el TCA en la década de 1990.

En la III Reunión Ordinaria de la Comisión Especial de Medio Ambiente de la Amazonia (CEMAA) del TCA realizada en Quito el 2 y 3 de julio de 1993, se manifiesta que Brasil fue el Coordinador Regional del programa "Zonificación Ecológica-Económica y Monitoreo de las Alteraciones en el uso de la Tierra", uno de los programas del CEMAA (OTCA, 1996: 230). Asimismo, en dicha reunión Brasil también presentó las directrices metodológicas de su ZEE como sugerencias para las demás partes contratantes del tratado, llamando a una reflexión conjunta sobre estas (1996: 232). En la misma reunión "Varias Delegaciones, luego de reconocer el trabajo de la Secretaría y el trabajo interno adelantado por Brasil en la Zonificación Ecológica/Económica, manifestaron la importancia de que se pudiera contar con la armonización de estos aportes." (1996: 233). Ante este pedido, Brasil se ofrece a elaborar las directrices metodológicas de ZEE, dialogarlas con los demás países para luego elaborar un proyecto regional marco de ZEE (1996: 233-234).

De modo similar, en la Tercera Reunión Ordinaria de la Comisión Especial de Ciencia y Tecnología de la Amazonia, realizada en Quito, Ecuador, el lunes 5 de julio de 1993, el delegado de Brasil ofrece prestar el uso de canales de satélite para la recolección e interpretación de datos necesarios para continuar con el "Programa de Zonificación Ecológica y Monitoreo Geográfico de la Cuenca Amazónica", a favor de los demás países miembros del TCA por un costo módico, igual que los equipos de tierra para la recolección de datos. (OTCA, 1996: 165).

aplicable a toda la Amazonía y así pueda ser elaborada en todos los países miembros, pasando la ZEE de ser un término teórico a ser una herramienta con aplicación práctica en la realidad.

Luego, de 1994 a 1996, se celebraron tres reuniones entre el TCA y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) de Perú, que culminaron con la aprobación de la Estrategia para la ZEE y el Monitoreo Geográfico de la Amazonía peruana en 1996 (Inrena y TCA, 1996: 16-17). Al respecto, el Inrena fue creado en 1992 y, como una agencia especializada adscrita al Ministerio de Agricultura, fue la autoridad que representó al Perú en las reuniones de TCA en la década de los noventa. Al cerrarse Inrena sus funciones fueron transferidas a distintas entidades, entre ellas, al Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana (IIAP)⁴², una entidad autónoma y descentralizada, que recibió del Inrena las funciones referidas a la ZEE y la representación del Perú ante el TCA. Un año después, en 1997, el Congreso de la República aprobó la Ley n° 26821 – Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (LASRN), siendo la primera norma legal en mencionar a la ZEE y al OT, incorporándolos así al marco legal del Perú. Por tanto, aunque la ZEE ya venía siendo trabajada por funcionarios peruanos desde inicios de la década de los noventa, es recién en 1997 en el que se puede hablar de un ingreso oficial o formal al Perú, al ser nombrada por una ley.

La historia de la incorporación de la ZEE y del OT a la LASRN en 1997 merece ser abordada, porque permite advertir cómo una institución como la ZEE viaja desde el TCA hasta técnicos en el Perú, y luego cómo este viaja desde dichos técnicos hasta el Congreso de la República, que finalmente termina incorporando a la ZEE en la LASRN, como un instrumento que coadyuva al OT. De esta manera, el OT también es mencionado por primera vez en una norma peruana, pero sin lograr mayor desarrollo.

Así, en 1996, el Congreso de la República creó la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía para los años 1996 y 1997, estando dentro de sus funciones el de realizar estudios y dictámenes de proyectos de ley relacionados con el ambiente, la naturaleza y recursos naturales, y estuvo conformada por quince Congresistas (Congreso de la República, s.f.). Entonces, al advertir la existencia de cuatro proyectos de ley previos sobre los recursos naturales, esta comisión comenzó a analizarlos. Luego esta comisión solicitó la participación de la sociedad civil, brindándoles un espacio a expertos en recursos naturales para que expusieran ante el Congreso y, de esta forma, se creó un debate y un intercambio de conocimientos y puntos de vista entre los expertos y los congresistas. También, la comisión realizó talleres en Piura e Iquitos en 1997 para difundir el trabajo que se venía realizando con este proyecto de ley y recibir comentarios y sugerencias de la sociedad civil (Sandoval et. al. 2015: 2-3). El proceso seguido para la

⁴² Actualmente, el IIAP es un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente.

elaboración y posterior aprobación de la referida ley se encuentra documentada en la página web del Congreso⁴³.

Desde diciembre de 1996 ya hubo menciones al “ordenamiento ambiental” por parte del Congresista Luis Campos Baca, miembro de la Comisión de Ambiente del Congreso⁴⁴. Con posterioridad, el excongresista Luis Campos hace menciones recurrentes al ordenamiento ambiental en otras sesiones de la comisión. Con respecto al “ordenamiento territorial” este término fue mencionado por primera vez en la comisión el 10 de marzo de 1997 en una exposición del Ing. Gustavo Suárez De Freitas, Director Ejecutivo de la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza – Pronaturaleza (Suárez, 1997). En esta exposición se hace uso del término “ordenamiento territorial” tres veces, “ordenamiento del territorio” dos veces, y del término “ordenamiento del espacio” tres veces y la palabra “ordenamiento” es mencionada un total de 25 veces. Al respecto, en esta exposición se entiende al “ordenamiento del territorio” como una herramienta necesaria para lograr un uso armonioso de los recursos naturales por diferentes usuarios en un mismo espacio (Suárez, 1997)⁴⁵. Asimismo, el uso indiferenciado de estos términos para hacer referencia al OT se deduce de la lectura de los diversos documentos en los que se plasman las exposiciones y discusiones mantenidas en dicha Comisión durante la elaboración del proyecto de ley para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ponce Del Río, 1997)⁴⁶.

Luego el Congreso suscribe un Proyecto de Ley n° 2596/96-CR que define al “ordenamiento ambiental”, pero no se hace mención al término “ordenamiento territorial”, ni a la ZEE. Es Antonio Brack⁴⁷ quien, en la audiencia pública realizada por

⁴³ La transcripción de todas las reuniones mantenidas en el Congreso de la República durante la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica para el aprovechamiento de los Recursos Naturales y que fueron revisadas por la presente investigación, pueden ser visualizadas en el siguiente enlace del Congreso: <https://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/indice.htm>

⁴⁴ Ver la Exposición de Elsa Bermejo Solano ante la Comisión del 9 de diciembre de 1996, en la que interactúa el excongresista Luis Campos Baca. Asimismo, es de resaltar que el Ing. Luis Campos Baca fue director del IIAP antes de ser congresista de la república, y luego de su paso por el Congreso, volvió al IIAP como director y luego como presidente de dicha institución durante varios periodos consecutivos hasta el año 2018.

⁴⁵ “[...] si tenemos que utilizar diferentes recursos del mismo espacio, un elemento fundamental para que los usos simultáneos de diferentes recursos por diferentes usuarios puedan ocurrir de manera armoniosa es el ordenamiento del espacio o del territorio y, necesariamente, una ley de acceso de recursos debe estar vinculada al ordenamiento del espacio para que el acceso de los recursos sea ordenado, armonioso y no caótico.” (Suárez, 1997).

⁴⁶ “En cuanto a lo mencionado por el Congresista Santa María en relación a que no tenemos ordenamiento ambiental en el país. Desde hace 20 años se está hablando del ordenamiento territorial ambiental que es una piedra fundamental para que usemos mejor nuestros recursos. Francia lo hizo hace 30 ó 40 años, como se dice que no debemos tomar muchos ejemplos de los países del Norte no quiero insistir en eso, pero hace 40 años Francia inició todo su proceso de ordenamiento territorial y ambiental que ha dado magníficos resultados, pues uno sabe que puede hacer en tal parte del país y que puede hacer en la otra. Debería ser un mandato que en el Perú se ejecute el ordenamiento territorial o ambiental.” (Ponce Del Río, 1997). Subrayado añadido.

⁴⁷ Antonio Brack fue consultor del PNUD, FAO, Organización Internacional de las Maderas Tropicales (OIMT), la cooperación técnica del gobierno suizo en Bolivia (Cotesu), USAID, GTZ, BID, y otros

la comisión el 4 de abril de 1997, manifiesta que el Proyecto de Ley n° 2596/96-CR no dice nada del “ordenamiento territorial” y que este concepto es básico para evitar la sobreposición de intereses, el desorden sobre la diversidad biológica y las áreas naturales protegidas (Congreso de la República, 1997) Luego, el 25 de abril de 1997, en la audiencia pública en Iquitos, organizada por la comisión, el Sr. Tedi Pacheco Gómez, en representación de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, manifestó la necesidad de incorporar en el proyecto de ley al ordenamiento del territorio, pero en especial a la ZEE, por considerarlo el único modo en el que esta ley tendría aplicación (Congreso de la República, 1997b)⁴⁸. De forma similar, Antonio Brack también pide incorporar la “zonificación” y el “ordenamiento del territorio” al proyecto de ley.

Con posterioridad a estas sesiones y talleres realizados en Piura e Iquitos, la comisión aprobó un documento de trabajo denominado Fórmula Legal Proyecto 2596/96-CR - Ley Orgánica para el Aprovechamiento de los Recursos Naturales y es así como por primera vez la ZEE y el OT son mencionados en un proyecto de ley en el Perú (ver Art. 24°)⁴⁹. Luego, en varias discusiones y debates en las semanas siguientes en el Congreso se observa que la ZEE fue incorporada al proyecto de ley como un apoyo al ordenamiento territorial. Entonces, se advierte que en ese momento no estaba claro qué cosa era ordenamiento territorial (entendido como sinónimo de ordenamiento ambiental), pero se incorporó la ZEE solo como uno de los factores que apoyaría el OT, entendido como un fenómeno más complejo. Entonces, el Art. 11 de la LASRN de 1997 estaba dirigida a la ZEE y no tanto al OT, pero marca un hito importante, porque por primera vez una norma peruana (máxime con rango de ley) menciona al OT. No queda claro por qué los congresistas prefirieron el término OT en vez de ordenamiento ambiental y de ordenamiento territorial ambiental, pero sí queda claro que se estaban refiriendo a lo mismo, conforme se advierte de varias discusiones y debates mantenidos en reiteradas oportunidades en el Congreso.

Aunque el reconocimiento formal de la ZEE y del OT en la LASRN fue importante, no logró avances prácticos hasta inicios de la década de 2000, que es cuando comienzan a

organismos internacionales (Libros peruanos, s/f). En el 2006 fue presidente del Conam y fue el primer Ministro del Ambiente del Perú, cargo que ocupó desde el 2008 hasta el 2011.

⁴⁸ En específico, el Sr. Pacheco Gómez manifestó:

“Finalmente, en este análisis global debemos resaltar que, para que realmente los recursos naturales sean explotados apropiadamente y aprovechados sosteniblemente, lo primero que se debe considerar es el ordenamiento del territorio, pero fundamentalmente la zonificación ecológica y económica, con la finalidad de tener el espacio geográfico del Perú en base a la oferta de sus recursos perfectamente estratificados. No olvidemos que el espacio geográfico y su oferta de recursos son los que dictan las reglas de juego para su utilización, bajo esta premisa recién es posible orientar tanto la explotación adecuada como el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

Consideramos que [,] sin la zonificación ecológica y económica, del territorio nacional este Proyecto de Ley Orgánica no sería aplicable, pues traerá más deterioro no sólo del medio ambiente y de los recursos naturales principalmente renovables, sino también de las poblaciones, fundamentalmente, de la amazonia peruana.” (Congreso de la República, 1997b,). Subrayado añadido.

⁴⁹ Ver documentación de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/28web.htm>

realizarse pilotos de ZEE en algunos departamentos de la Amazonía peruana, como la ZEE en Madre de Dios, iniciada en el 2000, y la ZEE en San Martín, iniciada en el 2002, estando a la cabeza de esos proyectos el IIAP. En el caso del OT, lamentablemente, este nunca llegó a ser implementado en ninguna región del Perú; sin embargo, en febrero de 2022 el Gobierno Regional de Tacna aprobó su Plan de OT, pero requiere de tiempo para determinar si logrará cambios en la práctica.

Asimismo, esta subsección permite advertir que a pesar de la trayectoria extractiva seguida por el Perú desde hace varios siglos y que se fortaleció durante el Fujimorato, instituciones ambientales como la ZEE y el OT lograron ingresar al sistema jurídico peruano, aunque sea de modo formal. Entonces, para explicar esta adopción se requiere dar un paso delante de las teorías que se centran en la permanencia (como el *path dependence*) y se requiere hacer uso de las teorías que explican el cambio institucional, como el isomorfismo.

2.4. Factores que influenciaron en el isomorfismo del OT: Contexto internacional a favor de instituciones ambientales y falta de grupos opositores contra la ZEE

La ZEE ingresó al Perú como resultado de un proceso de homogenización institucional desde el ámbito internacional. Este isomorfismo fue posible, a pesar del contexto nacional adverso, por la conjunción de dos fenómenos. Por un lado, el contexto internacional de la década de los noventa comenzó a preocuparse por frenar el cambio climático e impulsó la circulación de instituciones ambientales, siendo este fenómeno una coyuntura crítica que abrió ventanas de oportunidad al cambio institucional. Así, los funcionarios peruanos aceptaron a la ZEE y al OT sin conocer sus reales implicancias y los problemas que acarrearía a futuro y lo hicieron porque trataron de adecuarse a ese contexto internacional que consideraba a la ZEE como una herramienta técnica y necesaria para el desarrollo sostenible. Por otro lado, cuando el OT ingresó al Perú no existían grupos opositores porque, en ese entonces, era aún una institución desconocida y, porque las industrias extractivas aún no contaban con tanto poder para influir en las políticas públicas, poder que aumentó luego de iniciado el boom de los *commodities*.

Pero ¿qué implica el isomorfismo? DiMaggio y Powell (1999) usan este concepto para explicar la difusión de las instituciones entre distintas organizaciones con el fin de obtener mayor legitimidad, prestigio, poder político, y así lograr cierta homogeneidad entre ellas. La literatura de la difusión e isomorfismo acepta la existencia de dos tipos de homogenización: Por competencia e isomorfismo institucional. El isomorfismo competitivo sucede cuando una organización decide adoptar la institución más eficiente para solucionar un problema, y descarta las otras instituciones que considera menos óptimas (Hannan y Freeman, 1977). El isomorfismo institucional (planteado por DiMaggio y Powell, 1999) reconoce que puede darse mediante tres mecanismos: a) coerción, cuando una organización impone (formal o informalmente) presión sobre otra para que adopte una institución, b) mimesis, cuando una organización ignora cuáles son

las causas y las soluciones a un problema y decide tomar como modelo la institución de otra organización a la que considera un modelo a seguir para así mejorar su prestigio y legitimidad; y c) isomorfismo normativo, presente cuando existe una homogeneización de las bases del conocimiento y de los profesionales, de modo tal que todos terminen aceptando las mismas ideas, procesos y políticas, y terminen adoptando decisiones iguales o similares (DiMaggio y Powell, 1999: 115).

Esta investigación plantea que la ZEE ingresó al Perú por un proceso mimético. Este isomorfismo mimético se produce cuando existe incertidumbre sobre las causas que producen un problema o sobre las soluciones a este problema, y se caracteriza por lograr que algunas organizaciones copien los modelos o instituciones de otras organizaciones, a pesar de no existir pruebas que las instituciones —que serán copiadas— son más efectivas o beneficiosas que otras (DiMaggio y Powell, 1999: 111). En el caso de la ZEE, su traslado al Perú no fue el resultado de luchas, negociaciones o disputas entre diferentes actores nacionales para identificar la institución ambiental más adecuada para solucionar los problemas de pérdida de diversidad biológica y de deforestación en la Amazonía, sino este traslado fue producto de un intento del estado peruano de estar en congruencia y adaptarse a una política internacional considerada necesaria para lograr el desarrollo sostenible. Esto recuerda a la adaptación de la que Meyer y Rowan (1977: 348) hacen referencia cuando una organización se adapta al contexto institucional, aunque asumiendo un rol activo en ese proceso de adaptación.

Las razones que explican el ingreso de la ZEE al Perú durante la década de los noventa son: El contexto internacional que promovió la circulación de instituciones ambientales para luchar contra el cambio climático, y la falta de grupos opositores. Respecto del contexto internacional, se recuerda que en 1987 se emitió el Informe Brundtland y durante la década de los noventa la preocupación por el cambio climático se hizo más evidente en espacios internacionales, generando así una coyuntura crítica a favor del traslado de instituciones ambientales. Uno de esos espacios fue el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) que contaba con cierta experiencia proveniente de la ZEE en Brasil y que fue usado como base para que cada país amazónico adopte su propio instrumento para ordenar su territorio. Entonces, la ZEE poseía las características necesarias para su difusión: Tenía legitimidad⁵⁰ y estaba alineada a políticas innovadoras que aparecen como prioritarias en la agenda política global⁵¹. Esto se debió a que la ZEE fue considerada una institución técnica y científica, y a que fue concebida como un instrumento complementario para lograr el ansiado desarrollo sostenible.

⁵⁰ Recuerda a Beckert (2010: 158), quien afirma que la legitimidad ganada por una institución dentro de un campo organizacional influye a favor de procesos de isomorfismo.

⁵¹ Tews et. al. (2002: 29) aseguran que una institución se difunde más cuando está alineada a políticas innovadoras que figuran prominentemente en la agenda política global.

La ZEE es considerada una institución técnica y científica⁵². El isomorfismo mimético no solo se advierte en el viaje que la ZEE hace desde el TCA hacia los funcionarios y técnicos del Inrena e IIAP en la década de los noventa, sino también en el modo en que se trasladó desde técnicos, considerados expertos en recursos naturales, hacia el Congreso de la República logrando que la ZEE fuese considerada en la LASRN de 1997. La mimesis es aún más evidente durante el traslado de la ZEE desde especialistas en recursos naturales hacia los congresistas encargados de elaborar la LASRN. Así, estos expertos fueron llamados por el Congreso para exponer sus sugerencias y comentarios sobre los proyectos de ley existentes en la época. Conforme se puede advertir de los documentos que contienen las discusiones y debates antes de la aprobación de la LASRN, se advierte la incorporación de la ZEE al proyecto de ley luego de que manifestaran su posición Antonio Brack (biólogo considerado conservacionista y experto en recursos naturales) y Tedi Pacheco (ingeniero forestal que manifestó su posición ante el Congreso en representación de la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana). Asimismo, estos documentos permiten advertir que no hubo oposición por parte de los congresistas con respecto a la ZEE y que la legitimidad que este término alcanzó se debía —en parte— a haber sido sugerido por técnicos expertos en recursos naturales. Entonces, la ZEE era considerada una institución técnica que brindaba información sobre el suelo, y dado su objetivo noble no podría encontrar oposición⁵³.

La ZEE es una herramienta complementaria al desarrollo sostenible. El isomorfismo institucional fue legitimado por un discurso técnico y congruente con la protección del ambiente, el cual adoptó mayor fuerza a nivel mundial con el nacimiento del concepto de desarrollo sostenible. Esta mimesis se advierte, por un lado, en la incertidumbre de las causas y las soluciones ante un problema (como la deforestación y la pérdida de biodiversidad en la Amazonía peruana) y, por otro lado, en la promoción de la ZEE en los países del TCA como la herramienta técnica y científica, clave para diagnosticar las potencialidades del territorio y reducir impactos ambientales, siendo entonces, una herramienta necesaria para lograr el ansiado desarrollo sostenible. Este último aspecto es lo que le otorgó a la ZEE tal legitimidad que consiguió que todos los países del TCA decidieran adoptarlo, incluido el Perú. En este sentido, en la década de los noventa era ilógico que un país se opusiera a la protección del medio ambiente y al desarrollo sostenible, ya que se habían convertido en ingredientes naturales de la gobernanza del estado-nación (Orihuela, 2014: 247). Entonces, la ZEE logró un estatus de herramienta imprescindible para diagnosticar el territorio y ayudar a los tomadores de decisiones a decidir de forma sustentable.

⁵² De la revisión de algunas reuniones del TCA en la década de los noventa se advierte que la ZEE era considerada una herramienta técnica y científica, lo que le permitió ganar legitimidad en espacios como el TCA (ver compilación de documentos de la OTCA 1996 en la que se hace una frecuente referencia a la ZEE como una herramienta técnica).

⁵³ Tal y como lo manifiesta el ex funcionario del IIAP y ex coordinador del proyecto ZEE en San Martín, en las décadas de 1990 y 2000: “El estudio como tal, la ZEE, tiene un objetivo noble. Ese es, poner la información del territorio a disposición de las personas, no es otra cosa. Es información, eso se les dice, no que tienen que hacer una u otra cosa. Entonces, ¿así quién se podría oponer?” (Entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020).

El segundo aspecto que permitió un isomorfismo del OT fue la falta de grupos opositores contra la ZEE en el Perú durante la década de los noventa. La carencia de actores que se opusieran al OT se explica porque la ZEE y el OT eran términos desconocidos (para legisladores, empresarios, funcionarios) durante su traslado al Perú y, porque en dicha década las industrias extractivas (que años después liderarían una oposición en su contra) aún no lograban el poder de influencia en las políticas públicas que lograron luego del boom de los *commodities*.

En su momento, los políticos congresistas que admitieron la incorporación del OT y la ZEE en la LASRN (en 1997) no tuvieron suficiente conocimiento sobre las implicancias, cuestionamientos y problemas que significaría su diseño e implementación. Si los legisladores hubiesen previsto todas las controversias en las que estaría envuelto el OT, es posible que se habrían desistido de incorporarla en la legislación peruana. Al respecto, la adopción del OT recuerda a la adopción del presupuesto participativo y del canon. Por un lado, el presupuesto participativo es una herramienta que nace en Brasil y que luego fue trasladada a miles de localidades en Latinoamérica, a pesar de haber fracasado en muchos lugares debido a las particularidades que se requiere para su éxito (Goldfrank, 2006). Al igual que en el caso del presupuesto participativo, ni la ZEE, ni el OT contaban con los presupuestos mínimos requeridos por el estado peruano para lograr que estas instituciones tengan efectividad y sean realmente implementadas. El diseño e implementación del OT constituye una labor titánica para el estado, porque implica tener un aparato adecuado para difundir el OT, lograr visiones consensuadas entre todos los sectores, entre todos los niveles de gobierno, y entre el gobierno y la sociedad civil.

Por otro lado, la ZEE y el OT recuerdan también al canon, en el sentido de que fue adoptado en las normas peruanas antes del inicio del aumento de precios de las materias primas, por lo que su impacto no pudo ser considerado en su total dimensión. Así, aunque inicialmente se esperaba que el canon fomentase proyectos significativos a favor del estado, en la práctica, se tradujo en una competencia entre los gobiernos subnacionales en gastar el canon lo más rápido posible en obras de construcción e infraestructura públicas y en ser usado políticamente por candidatos que prometieron un aumento del canon en su región de ser elegidos autoridades (Gruber y Orihuela, 2017). El OT ingresó al Perú como una herramienta necesaria para lograr el desarrollo sostenible, pero los congresistas que lo adoptaron formalmente en 1997 no pensaron en la oposición que tendría por parte de empresas mineras cuando advirtieran que el OT podía limitar los lugares de sus operaciones⁵⁴. Asimismo, los legisladores tampoco pensaron en la necesidad de contar con una institucionalidad ambiental poderosa que fuese de la mano

⁵⁴ Años después, cuando varios gobiernos regionales comenzaron a aprobar sus ZEE recomendando usos y exclusiones de usos en zonas específicas en los que existían intereses económicos distintos, los funcionarios advirtieron el potencial de la ZEE (y del OT) de limitar las actividades económicas, con el agregado de que este poder recaía en los gobiernos regionales y no en el gobierno nacional. En ese momento, la ZEE y el OT comienzan a ser vistas como peligrosas.

con organizaciones y normas ambientales y territoriales con capacidad para respaldar el OT.

Asimismo, la ZEE y el OT no enfrentaron oposición durante su adopción formal en el Perú porque los grupos económicos aún no poseían el nivel de influencia en las políticas públicas que obtuvieron en la década de 2000 con el boom de los *commodities*. En efecto, aunque las políticas neoliberales fueron implementadas con fuerza en el Perú desde inicios de la década de los noventa, no fue hasta el 2004, aproximadamente, cuando inició el boom de los *commodities* en el Perú, suceso que fortaleció a las industrias extractivas. Al respecto, el boom de los *commodities* aumentó el poder de las empresas involucradas en su extracción, porque durante estos años significaron un ingreso económico considerable en impuestos⁵⁵ y los gobiernos nacionales no podían perder dichos ingresos. A la par, desde antes del boom de los *commodities*, los gobiernos nacionales no impulsaron programas de diversificación productiva, lo que generó una dependencia del extractivismo y otorgó mayor poder a estas empresas.

Es imposible saber con exactitud qué hubiese sucedido si la ZEE y el OT intentaban ingresar al Perú luego de iniciado el boom de los *commodities*. No obstante, si las industrias extractivas la hubiesen considerado como un peligro para sus actividades, es probable que este ingreso no se hubiese dado.

Entonces, el OT ingresó al Perú mediante un proceso de homogenización que fue posible por un contexto internacional que promovió la difusión de instituciones ambientales y por la falta de grupos opositores. Sin embargo, la adopción formal de una institución es insuficiente y su implementación requiere de un proceso de adaptación una vez que se inserta a la legislación nacional y a las regiones. Así, el OT ingresó al Perú formalmente en 1997 y logró iniciar su diseño temprano en algunas regiones, a la par que el gobierno nacional iba generando un marco normativo en materia de OT, sobre la base de la experiencia ganada a nivel regional. A continuación, la siguiente sección explica el desarrollo del OT en el Perú a nivel nacional desde su ingreso formal en 1997 hasta la actualidad.

3. Desacoplamiento: El OT en el contexto nacional adverso peruano

El ingreso formal de la ZEE y del OT al Perú en 1997 no vino de la mano con su aplicación práctica, y sufrió un desacoplamiento. Este desacoplamiento tiene su causa en el contexto nacional adverso que enfrentó el Perú en la década de los noventa y a la falta de coaliciones promotoras del OT a nivel nacional hasta muchos años después de su ingreso.

⁵⁵ Los impuestos recaudados por la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) en minería e hidrocarburos comenzaron a aumentar en el 2003 y, desde el 2004, se ve un crecimiento considerable hasta el 2012 (Dargent et. al. 2017: 6).

Para explicar por qué la ZEE y el OT no lograron más avances a nivel nacional desde su adopción formal en la LASRN de 1997, esta investigación adopta el concepto de desacoplamiento de Meyer y Rowan (1977). En efecto, los cambios institucionales, por lo general, no nacen de la nada y pueden aparecer como producto de la incorporación de una institución extranjera a un contexto local (Campbell, 2004). Así, nace el concepto de traducción como un fenómeno que implica la adaptación de una institución foránea a un contexto local (Orihuela y Paredes, 2017: 99). La traducción⁵⁶ permite observar las diferencias entre la noción original de una política exterior y la noción que va adoptando en un país o localidad distinta, de acuerdo con el contexto cultural e institucional propio (Orihuela, 2014: 242). Los cambios que una institución puede presentar durante su inserción a un contexto local son múltiples y estos pueden implicar que la institución logre adaptarse al nuevo contexto y cumplir con su objetivo primigenio. También puede implicar que la institución no logre su objetivo original y fracase, a pesar de haber sido reconocida formalmente, fenómeno conocido como desacoplamiento (*decoupling*).

Un desacoplamiento se produce cuando una política se traslada a un contexto con mecanismos de coerción débiles o inexistentes, o cuando las unidades organizacionales poseen una relación débil, generando así un desacoplamiento entre las leyes formales y la realidad (Meyer y Rowan, 1977: 348; Hironaka y Schofer, 2002: 215). Cuando existe esta incoherencia entre lo formal y lo real, se crea lo que Meyer y Rowan llaman un mito o ceremonia (Meyer y Rowan, 1977). Las instituciones adoptadas en el Perú por influencia de la comunidad internacional no pudieron implementarse completamente al ingresar al contexto peruano porque, desde la crisis económica y social de la década de los ochenta, se debilitaron los mecanismos de coerción estatal y social, y porque imperaba un escenario neoliberal imperante que limitaba la regulación estatal de las actividades económicas desde la década de los noventa (Hironaka, 2002: 65-70).

Dentro de las instituciones ambientales que no pudieron implementarse conforme a lo previsto se encuentran la ZEE y el OT. La visión neoliberal que relega al estado a un mero árbitro de las relaciones privadas generó que el estado peruano no les otorgue la importancia debida a las instituciones ambientales, conformándose con su adopción formal para mantenerse en el mapa geopolítico a nivel internacional. Entonces, aunque el OT es presentado como una política del estado peruano y es mencionado por más de treinta normas a nivel nacional este proceso está estancado. Dicho fenómeno es denominado por la literatura como *window-dressing* (Van De Walle, 2001), o una institución de fachada (Levitsky y Murillo, 2009). Ambos términos hacen referencia a una institución que es utilizada por un estado para ser exhibida frente a un escaparate y así lograr y/o mantener legitimidad ante organismos internacionales y actores internos (p. ej. organizaciones de la sociedad civil peruanas interesadas en la protección ambiental), pero sin que exista una verdadera voluntad para su implementación.

⁵⁶ Concepto estudiado con amplitud por Bruno Latour (2005) y Michael Callon (1986).

En el caso específico del OT, es una institución que ha sido formalmente adoptada por el estado peruano en un gran número de normas legales de nivel nacional y regional, cuenta con todo un procedimiento complejo y técnico de varios pasos para lograr su diseño⁵⁷, y con una gran cantidad de planes. Sin embargo, no ha logrado una implementación real y completa, convirtiéndose el OT en una institución con presencia formal que le permite al estado peruano lograr reconocimiento y apoyo a nivel internacional por tener un sello verde, pero que no tiene aplicación práctica para su objetivo: Ordenar las actividades en el territorio peruano de forma sostenible. Así, todo este procedimiento complejo y técnico para diseñar el OT, las normas legales que mencionan al OT, y los planes que consideran al OT a nivel nacional, se convierten en lo que Meyer y Rowan denominan un mito o ceremonia. Los mitos y ceremonias se mantienen porque, a pesar que una institución no brinde eficiencia a la organización, sí le brinda legitimidad a nivel interno (con sus miembros) y a nivel externo (con otras organizaciones) (Meyer y Rowan, 1999: 2).

¿Qué causa un desacoplamiento? Existen muchas causas y, en materia de OT a nivel nacional, vale la pena tener en consideración las razones expuestas por diversa literatura que esta investigación clasifica en tres grandes bloques. Los autores del primer bloque atribuyen la falta de avances del OT a la falta de capacidades técnicas y articulación, superposición de competencias, una débil descentralización, entre otras razones atribuibles al estado. En ese sentido, Postigo (2017a) atribuye estos escasos avances a una cantidad innecesaria de instrumentos para el OT, a una superposición desordenada de usos en el territorio por concesiones otorgadas por el gobierno nacional, a una contraposición de competencias entre gobiernos regionales y locales, a falta de mecanismos de coordinación intersectorial y multinivel entre entidades para adoptar criterios y procedimientos armónicos, a una incertidumbre respecto de qué es el Plan de OT (POT), y a falta de claridad sobre las diferencias entre el OT, el AT, y el Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC) (Postigo, 2017a). De modo similar, Glave (2010) explica la no implementación del OT por una superposición desordenada de usos, porque las normas piden demasiados requisitos y etapas, porque los gobiernos regionales no cuentan con capacidades para manejar información especializada, y porque no hay una perspectiva de corto y largo plazo en los gobiernos regionales (Glave, 2010).

El segundo bloque está conformado por una interesante literatura que les otorga un rol resaltante a las industrias extractivas y analiza la influencia de actores poderosos, agrupados a favor y en contra del OT. Estos estudios no niegan la existencia de las falencias estatales mencionadas en el párrafo anterior, sino que las aceptan y las complementan con factores más complejos (coaliciones de actores e industrias extractivas). Así se tiene el trabajo de Preciado et. al. (2015), quienes argumentan que la ZEE es un proceso que se desarrolla en Cajamarca en medio de una controversia entre la coalición en favor de la minería —presidida por el gobierno central con apoyo del sector minero— y la coalición que prima la conservación, presidida por el gobierno regional.

⁵⁷ Como el contar con una ZEE, varios estudios especializados (EE), un diagnóstico integrado del territorio (DIT) y un plan de ordenamiento territorial (POT).

Estos autores entonces les otorgan una importancia singular a las coaliciones de actores para explicar su falta de implementación.

De otro lado, Gustafsson y Scurrah (2019) combinan la falta de capacidades estatales con un factor agencial como explicación a la falta de implementación del OT en el Perú. Por un lado, desarrollan de modo más claro qué significa tener capacidades, y presentan las implicancias de una descentralización incompleta en materia de OT. Así, entienden la falta de capacidades institucionales de los gobiernos regionales, como la falta de recursos financieros y habilidades, a la carencia de una representación con rendición de cuentas, y a la falta de apoyo del gobierno central (Gustafsson y Scurrah, 2019). Asimismo, ambos autores se percatan que el OT se ha visto afectado por una descentralización incompleta, que es solo administrativa y no política, y cuando existen intereses o visiones diferentes, los gobiernos regionales no tienen armas para contradecir al gobierno nacional (Gustafsson y Scurrah, 2019)⁵⁸. En cuanto al factor agencial, Gustafsson (2017) reconoce que la oposición de empresas mineras al OT también jugó un rol importante contra esta institución. Además, al comparar los casos de Cajamarca y Moquegua, ambos autores argumentan que para resolver los problemas de calidad y cantidad del agua, fueron trascendentes las estrategias de los gobernadores regionales para hacerle frente al sector empresarial; y concluyen que, mientras el ex presidente regional de Moquegua aplicó una estrategia basada en la colaboración y negociación con la minera, el ex presidente regional de Cajamarca usó una estrategia basada en la confrontación, lo que no le permitió avanzar en el proceso (Gustafsson y Scurrah, 2020).

Un tercer bloque lo conforma un estudio bastante reciente de la influencia de actores internacionales en el proceso de OT en el Perú (Gustafsson et. al. 2020). Aunque desde hace varios años se viene estudiando el apoyo de organismos y cooperantes internacionales en las políticas públicas aplicadas en el Perú, este estudio se presenta como más novedoso porque critica el actuar de estos actores internacionales en OT. Estos autores afirman que GIZ y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) han contribuido con el debilitamiento del OT en algunas regiones del Perú porque no han podido prever la resistencia que actores económicos y élites nacionales manifestarían contra el OT (Gustafsson et. al. 2020). De este modo, el OT ha ingresado en la agenda y discurso de entidades nacionales que, a pesar de manifestarse como impulsores del OT, en la práctica lo limitan al interpretarlo según sus intereses (por ejemplo, haciéndolo meramente facultativo, estableciendo muchas trabas burocráticas para evitar su implementación, entre otros). Al respecto, esta investigación doctoral considera que los actores internacionales pueden fortalecer o debilitar una institución y el aporte de esta tesis es explicar —entre otros— el rol de cooperantes internacionales en el

⁵⁸ En los últimos años, los gobiernos subnacionales han formado coaliciones con organizaciones de la sociedad civil, para que las competencias sobre el OT sean transferidas a los gobiernos regionales y locales, y para lograr contar con una ley de OT que unifique todo el caótico marco regulatorio actual (Gustafsson, 2017). No obstante, esta investigación afirma que, la transferencia de todas las competencias en materia de OT a los gobiernos subnacionales no solucionaría el problema.

proceso de ZEE-OT en Cajamarca y San Martín, complementando así la mencionada literatura, pero de modo más detallado.

La falta de implementación del OT es mucho más compleja que la carencia de capacidades técnicas de los gobiernos subnacionales o las trabas impuestas por el gobierno nacional, porque existe una lucha entre coaliciones. Los hallazgos de esta investigación muestran que, las dificultades del desarrollo del OT en el Perú se deben, no tanto a la falta de capacidades técnicas, sino a la agencia de actores involucrados (entidades nacionales, actores privados, internacionales y otros) y a un contexto histórico y territorial en el que estos actores se unen y desenvuelven.

En congruencia con ambos factores (agencia y estructura) esta investigación concluye que el desacoplamiento del OT a nivel nacional sucedió porque durante los noventa, existió un contexto nacional adverso caracterizado por una disminución de presencia y regulación estatal. Para explicar este contexto, se conversa con el institucionalismo histórico, porque brinda una visión más completa del terreno nacional al que el OT llega, y que influye en su contra, al desfavorecer la formación de coaliciones promotoras del OT. Asimismo, este contexto de reducción estatal, limitó la formación de coaliciones de actores que veían limitado su derecho de asociación y que, dada la coyuntura de los noventa, estaban más preocupados por defender derechos humanos como la libertad. Así, esta investigación también adopta las teorías de las coaliciones políticas para explicar que el desacoplamiento del OT se debe a la inexistencia de coaliciones que lo impulsen durante sus primeros catorce años en el Perú.

3.1. Contexto nacional adverso y debilidad institucional

Cuando se afirmó que el OT ingresó al Perú por isomorfismo, se mencionó que esta adopción desafiaba el legado extractivo del país y el fomento de las inversiones extranjeras privadas. Sin embargo, este desafío solo se manifestó a nivel formal, pero no en la práctica. Para entender qué sucedió luego que el OT fuese adoptado por el sistema peruano, se requiere volver a la importancia del contexto socioeconómico y de la historia del Perú, para comprender cómo las estructuras preexistentes al OT (de poca presencia y regulación estatal) han influido negativamente en su desarrollo práctico a nivel nacional.

Bajo dicho enfoque, esta investigación considera como contexto nacional adverso a todo el conjunto de políticas de reducción de presencia estatal, disminución de la planificación, y políticas centralistas adoptadas desde el Fujimorato y que han prevalecido en muchos aspectos hasta la actualidad en el ámbito nacional. Se recuerda que el gobierno de Fujimori era uno de tipo centralista y, en 1992, sustituyó a los gobiernos regionales por los CTAR que básicamente debían ejecutar los planes y proyectos determinados por el gobierno central, no teniendo autonomía para solicitar, diseñar, ni implementar instituciones ambientales, como la ZEE y el OT. Esta situación cambia luego de la

creación de los gobiernos regionales en el 2002, porque estos asumen la función de ordenar su territorio y, con ello, de elaborar e implementar sus respectivas ZEE y OT.

La disminución del rol del estado ha limitado el diseño e implementación de instituciones ambientales de forma directa e indirecta. Esta limitación es directa, en el sentido de que las instituciones ambientales podrían restringir —o al menos disminuir— el fomento de las industrias extractivas, lo cual era contraproducente para el propósito del gobierno. En la década de los noventa, Fujimori promovió las industrias extractivas privadas y esto se vio reflejado en el aumento exponencial en las actividades mineras (De Echave y Diez, 2013: 7)⁵⁹.

Asimismo, esta limitación es indirecta en el sentido de que el debilitamiento del estado también mella el desarrollo de capacidades (técnicas y políticas), necesarias para la aplicación de instituciones ambientales como la ZEE-OT. La ausencia y desorganización estatal se advierte en que hasta la fecha no se cuenta con una única visión de país, en que cada entidad a nivel nacional, regional y local no lleguen a consensos, y en la partición de una misma función a cargo de distintas entidades. Aunque esta falta de capacidades y de organización del estado es endémica a todo el aparato estatal, golpea con más fuerza a aquellas instituciones con mayor nivel de complejidad e integralidad como la ZEE y el OT, que requieren un trabajo muy fino y dedicado en los tres niveles de gobierno, y entre el estado y la sociedad civil. Sobre esto último, aunque varios entrevistados identificaron a la falta de capacidades del estado como una de las causas que limitaron los avances del OT, esta investigación considera que más que una causa, la poca organización del estado peruano es la consecuencia de décadas de políticas neoliberales, que precisamente defendieron la reducción de presencia estatal.

En medio de este contexto nacional adverso ingresan la ZEE y el OT al Perú formalmente, pero no llegan a ser implementados. La falta de implementación se refleja en que, al 2021, solo diecisiete gobiernos regionales lograron aprobar sus respectivas ZEE (Minam, 2021; Quiroz, 2021), y solo uno (San Martín) ha logrado avances en su implementación que se ven reflejados en la reducción de sus tasas de deforestación. Además, la única región que logró aprobar su Plan de OT es Tacna y lo hizo recién el 10 de febrero de 2022⁶⁰.

Entonces, dada su falta de aplicación práctica se afirma que la ZEE y, aún más, el OT son instituciones formales débiles en el Perú. La debilidad de estas instituciones se manifiesta en su bajo grado de imposición y en su baja estabilidad. Levitsky y Murillo (2009) entienden a la imposición como el grado de cumplimiento de una institución; y consideran que la estabilidad de una institución no solo implica que sobreviva en el tiempo, sino que sobreviva a los cambios en la forma en la que el poder se distribuye y a los cambios en

⁵⁹ El aumento de la minería vino de la mano con el incremento de los conflictos sociales relacionados con el desarrollo de industrias extractivas y superposición de derechos sobre el mismo territorio que pasó de ser 8 en enero de 2005 a 129 en septiembre de 2020 (Defensoría del Pueblo, 2005, 2020).

⁶⁰ Ordenanza Regional N° 028-2021-CR/GOB.REG.TACNA – Aprueban el Plan de Ordenamiento Territorial – POT del departamento de Tacna.

las preferencias de los *policy-makers* (Levitsky y Murillo, 2009). Siguiendo dicha teoría, esta investigación afirma que la ZEE y el OT tienen un bajo nivel de imposición porque ninguna es vinculante. Asimismo, la ZEE y el OT poseen una baja estabilidad porque, a pesar de permanecer en las normas peruanas en veinticuatro años, han sufrido demasiados cambios normativos que les ha ido restando poder y limitando su contenido y eficacia. Entonces, estas instituciones siguen existiendo en el ámbito nacional peruano, más a nivel formal que práctico.

Aunque importante, la debilidad de una institución ambiental no puede ser explicada solo en función a la falta de capacidades estatales o a un contexto no favorable, sino también requiere de una explicación agencial que, en el caso singular de la ZEE y del OT, recae en la falta de una coalición impulsora de la ZEE y del OT a nivel nacional en sus primeros catorce años, y a la fuerza de una coalición opositora que encontró aliados del gobierno nacional.

3.2. Coaliciones a nivel nacional: La tardía aparición de una coalición promotora débil vs. una coalición opositora fuerte

Desde que el OT ingresó formalmente al Perú ha sufrido un desacoplamiento, por causas que han cambiado a lo largo del tiempo. Durante sus primeros catorce años en el Perú, el OT permaneció como una institución desconocida y este desconocimiento evitó la presencia de coaliciones opositoras y promotoras a nivel nacional. Si bien la ausencia de una coalición opositora era positiva para el OT, esta situación no logró mayores avances debido a la ausencia de una coalición impulsora que fomente el desarrollo de esta institución durante sus primeros años. Luego, entre el 2009 y 2010 se comienza a formar una coalición opositora que cuestiona fuertemente la tecnicidad del OT en una región (Cajamarca) para luego volcar esa preocupación al OT a nivel nacional; y en el 2011, se formó tardíamente una coalición promotora del OT a nivel nacional, pero su impulso solo fue intermitente y no logró hacer frente a la coalición opositora.

a) Etapa sin coaliciones nacionales sobre el OT (1997 - 2009)

La adopción nominal de la ZEE y del OT en la LASRN de 1997 muestra preocupación por mejorar la situación ambiental por parte de algunos legisladores peruanos. En efecto, la adopción de instituciones ambientales en el Perú no solo fue causada por influencia internacional, sino también por cierta preocupación que actores nacionales venían mostrando desde la década de los ochenta. De las múltiples discusiones, debates y conversaciones mantenidas por el Congreso de la República para la elaboración, revisión y aprobación de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de 1997 se advierte que sí existió una preocupación por parte de los congresistas de la época (en específico, de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso) en mejorar la legislación ambiental. Esto explica su interés en promover e

invitar exposiciones de especialistas en diferentes materias ambientales, como Antonio Brack que, al contar con experiencia en entidades estatales y diversos organismos internacionales, era un técnico con cierta facilidad para influir en las políticas públicas, esto es, un tecnoburócrata⁶¹, y Tedi Pacheco, técnico de la sociedad civil por ser profesor universitario.

No obstante, esta preocupación de los legisladores fue insuficiente para crear una coalición que impulse el OT, principalmente, debido a que esta institución era conocida solo por algunos funcionarios de nivel nacional y de nivel local (básicamente en zonas amazónicas), pero desconocida por miembros de la sociedad civil. Entonces, durante sus primeros años en el Perú, el OT logró muy pocos avances, y solo a nivel formal sin llegar a tener repercusión práctica. En ese sentido, el Conam conformó un Grupo Técnico Intersectorial de Ordenamiento Ambiental en 1997, que recomendó la elaboración de lineamientos para definir un plan nacional de ordenamiento territorial y de planes regionales. Siguiendo dicha línea, la PCM formó un grupo de trabajo en el año 2001 denominado Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental⁶², en el que participaban diversas instituciones estatales y de la sociedad civil. A pesar del nombre de la comisión, en la práctica se advierte solo un impulso a favor de la ZEE en el Perú, pero no de un OT. En el año 2002, la Ley n° 27783 – Ley de Bases para la Descentralización y la Ley n° 27867 – Ley Orgánica de Gobiernos Regionales establecen que la ZEE y el OT son funciones de los gobiernos regionales. Tomando como referencia este marco legal del nivel nacional, algunas regiones amazónicas comienzan con pilotos de ZEE.

Sobre la base de la experiencia que el Conam venía ganando del desarrollo de la ZEE en algunas regiones amazónicas (principalmente de San Martín), desde el año 2004 hasta el 2010 se advierte una serie de normas que comienzan a regular (y ya no solo mencionar) a la ZEE y al OT a nivel nacional. Estas normas buscaban darle un marco legal que permita unificar el procedimiento para su aprobación en todas las regiones. En dicho contexto, en el año 2004, el Conam elaboró y aprobó el Reglamento de la ZEE, de obligatorio cumplimiento a nivel nacional. Luego, en el 2010, el Minam (ex Conam) aprobó los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial⁶³ que, entre otros, definía al OT. A pesar de este primer impulso normativo legal, no se lograron cambios reales a nivel nacional, debido a un contexto nacional adverso (caracterizado por mecanismos de coerción débiles) y a la inexistencia de una coalición promotora del OT.

La falta de coaliciones políticas que impulsen la ZEE y el OT se debe a que, en su momento, ni los legisladores, ni los funcionarios peruanos conocían a estas instituciones.

⁶¹ Los tecnócratas son funcionarios estatales no elegidos por el pueblo que cuentan con una formación avanzada en universidades consideradas prestigiosas y ejercen gran influencia en las decisiones de los actores políticos y económicos (Dargent, 2014).

⁶² Mediante Decreto Supremo n.º 045-2001-PCM – Constituyen Comisión Nacional para el Ordenamiento Territorial Ambiental del 27 de abril de 2001.

⁶³ Mediante Resolución Ministerial N° 026-2010-MINAM - Aprueban los Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial del 23 de febrero de 2010.

De allí que no puedan visualizar sus implicancias y potencial para organizar las actividades, ni mucho menos la necesidad de formar una coalición de actores que defiendan el desarrollo de la ZEE y del OT a nivel nacional. Además, luego de culminado el Fujimorato, la mayoría de ONG en el Perú estaba enfocada en la defensa de los derechos humanos que habían sido vulnerados durante la década pasada, y el OT no se encontraba aún en su agenda. De modo similar, tampoco se formó una coalición opositora contra la ZEE y el OT durante estos primeros años, porque eran instituciones aún desconocidas.

Aunque el desarrollo de la ZEE y del OT fue básicamente formal durante la década de 2000 a nivel nacional, sí hubo una etapa de transición en la que el OT comenzó a ser más conocido y comenzaba a ser mencionado con más frecuencia por representantes de ONG que acompañaban proyectos y programas regionales y locales, por ejemplo, la abogada Ana Leyva comenzó a pensar si el OT sería la herramienta ideal para poder organizar las actividades en el territorio del Valle del Tambo desde el 2002 (entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022). No obstante, este acercamiento de profesionales con el OT en las regiones no se vio plasmada en iniciativas concretas a su favor desde el nivel nacional hasta años más tarde.

En resumen, durante esta primera etapa no se formó una coalición a favor del OT a nivel nacional, porque no hubo información suficiente y, en esas circunstancias, era imposible generar lazos entre organizaciones de la sociedad civil en torno al OT. Así, se desaprovechó un momento en el que las industrias extractivas no conocían su potencial y no se avanzó lo suficiente hasta antes de que apareciera la coalición opositora.

b) Etapa de coaliciones del OT a nivel nacional (2010 - actualidad)

El momento crucial y en el que el OT se va convirtiendo en un tema frecuente de discusión sucede con fuerza entre los años 2010 y 2011, cuando la ZEE de Cajamarca fue aprobada y cuando estalló el conflicto por el proyecto minero Conga, también en el departamento de Cajamarca. Así, en diciembre de 2010 el Gobierno Regional de Cajamarca aprobó su ZEE, pero esta fue fuertemente cuestionada por el Grupo Norte (conjunto de mineras lideradas por Yanacocha) y tuvo repercusión ante el Minam⁶⁴. Esta influencia fue palpable porque, para deslegitimar esta institución, el ministro del ambiente de la época afirmó que la ZEE en Cajamarca era política y no técnica. Por tanto, en el 2010 se advierte la formación de una coalición opositora al OT que, aunque nació en una zona geográfica específica, luego trascendió su influencia a nivel nacional. Luego, en el 2011 estalló el conflicto por el proyecto Conga, y el Gobierno Regional de Cajamarca emitió una ordenanza que declaraba dicha zona como intangible sobre la base de la ZEE aprobada,

⁶⁴ Los acontecimientos referentes a la aprobación de la ZEE en Cajamarca y la oposición del Grupo Norte y del Minam serán explicados en detalle en el capítulo 4 de la presente investigación en lo referido al caso del OT en Cajamarca.

lo que agudizó los cuestionamientos a la ZEE. Para ese entonces, la coalición opositora al OT iba adoptando más fuerza y ganó el apoyo del Minam durante el gobierno de Alan García Pérez.

En el 2011 se produjo un evento político que significó un cambio momentáneo en la política del OT y la aparición de una coalición promotora del OT a nivel nacional: Las elecciones presidenciales en las que resultó victorioso el representante del Partido Nacionalista, Ollanta Humala Tasso. Durante su campaña electoral, Humala prometió impulsar al OT y, luego de ganar las elecciones mencionó en su discurso de toma de mando que trabajaría una ley de OT. Así, diversos miembros de ONG de nivel nacional comienzan a coordinar para elaborar y presentar iniciativas concretas en la materia, naciendo entonces una coalición promotora del OT (entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022).

La coalición promotora del OT a nivel nacional nació en el 2011 bajo el nombre de Plataforma para el Ordenamiento Territorial y fue fundada por las ONG Fedepaz, CooperAcción, Propuesta Ciudadana, SER, Ciudades para la Vida, Red Muqui, y se fueron sumando asociaciones de municipios como AMPE, la asamblea de gobiernos regionales (ANGR) y algunos consultores (entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022). La Plataforma para el OT era una coalición de actores que buscaba principalmente dos objetivos: a) lograr que el OT sea incorporado dentro del Acuerdo Nacional, para que, de esta manera trascienda los gobiernos, y b) que se apruebe una ley de OT que permita ordenar todos los vacíos advertidos hasta ese momento en la materia. La Plataforma para el OT logró el primer objetivo y el OT fue considerado como la política 34 “Ordenamiento y gestión territorial” dentro del Acuerdo Nacional⁶⁵. Sin embargo, no logró el segundo objetivo, que coincide con un periodo bastante difícil para el OT a nivel nacional, por las trabas establecidas por el Minam desde el 2012, que fueron secundadas por la dación de la Ley n.º 30230 promulgada por el Congreso de la República en julio de 2014 y por la creación del Viceministerio de Gobernanza Territorial en febrero de 2017, normas que debilitaron a la ZEE y al OT.

La Plataforma para el OT fue un espacio de diálogo intermitente y que tuvo sus mejores años entre el 2012 y 2014⁶⁶. Entre otras, sus actividades se enfocaron a realizar foros, conferencias y tratar de que el OT permanezca en la agenda pública (entrevista n° 102, 14 de febrero de 2022; entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022) Luego de lograr que el OT ingresara como un apolítica de estado dentro del Acuerdo Nacional, los miembros de

⁶⁵ Ana Leyva, fundadora de la Plataforma para el OT, narró que los miembros de la Plataforma conversaron con Javier Iguíñiz Echevarría, quien ejerció el cargo de Secretario Técnico del Foro Acuerdo Nacional por el periodo 2011 – 2016. Estas conversaciones tenían por fin convencerlo de la importancia de que el OT sea considerado una política de estado y es así como finalmente lograron incorporar la política 34 del Acuerdo Nacional sobre ordenamiento y gestión territorial (Entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022).

⁶⁶ En el blog de Plataforma para el OT se advierte que el mayor número de noticias y actividades de esta Plataforma se dio en los años 2012 y 2013, y en menor medida durante el 2014.

la Plataforma para el OT elaboraron y difundieron una propuesta de ley de OT, que consolidaba los proyectos existentes hasta ese momento. Este proyecto de ley de OT fue luego adoptado por la otrora Congressista de la República Verónica Mendoza (entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022); y fue presentado como proyecto de ley que no logró ser aprobado. Luego de ello, en el 2014, con la Ley n.º 30230, los ánimos se fueron enfriando y algunos de sus miembros fundadores, como la abogada Ana Leyva se fue retirando de su coordinación (entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022). Años más tarde, las actividades de la Plataforma para el OT se limitaron a proponer unos pocos foros y a participar en reuniones convocadas por el ejecutivo en materia de OT⁶⁷ (entrevista n° 102, 14 de febrero de 2022).

La debilidad de la Plataforma se explica por carecer de una estructura organizacional, es decir, no cuenta con un presupuesto propio, ni con personas avocadas a actividades de la plataforma, sino que esta sobrevive por el trabajo de algunos actores que son parte de otras ONG y que le dedican su tiempo de modo no remunerado (entrevista n° 102, 14 de febrero de 2022). Si bien durante el 2012 y 2014 se advirtió un mayor flujo de actividades de la Plataforma, esto se debió a que existía cierta esperanza por parte de sus miembros en lograr que el proyecto de ley de OT sea aprobado por el Congreso, pero al advertir que sus esfuerzos no tendrían mayor impacto, los ánimos se fueron perdiendo y se generó un cansancio y agotamiento⁶⁸ (entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022). Esto se diferencia de las coaliciones promotoras del OT en Cajamarca y San Martín que, aunque insuficiente, por lo menos tenían un presupuesto dado por los gobiernos regionales, un personal designado (dentro de los gobiernos regionales) y un liderazgo claro sobre qué hacer, además de tener la necesidad de continuar con el proceso para presentar resultados como un mecanismo de rendición de cuentas. En cambio, la Plataforma a nivel nacional no contaba con estas cualidades y poco a poco fue perdiendo notoriedad.

Por otro lado, la coalición opositora al OT fue ganando mayor poder para influir en las políticas públicas. Esto se advierte por una serie de medidas adoptadas durante el gobierno de Ollanta Humala, quien en diciembre de 2011 cambió al entonces ministro del ambiente Ricardo Giesecke Sara-Lafosse por Manuel Pulgar-Vidal, iniciándose así una etapa que implicó limitar a la ZEE y al OT hasta el punto de hacerlo inviable. Estas medias

⁶⁷ Una de estas reuniones fue la convocada por el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la Presidencia de Consejos de Ministros, entre los años 2019 y 2020, para que los miembros de la sociedad civil presentaran sus dudas y consultas respecto de la propuesta de ley de OT que dicho Viceministerio venía trabajando. No obstante, esta propuesta de ley no llegó a ser presentada por el ejecutivo al Congreso.

⁶⁸ Por ejemplo, una de estas muestras de agotamiento de los miembros de la Plataforma se advierte en que, luego de publicada la Ley n.º 30230, cuyo Artículo 22º destruía la ZEE y el OT, la Plataforma no se pronunció, ni lideró una demanda en su contra. En cambio, fue Juan Carlos Ruíz Molleda del IDL y Ana Leyva de CooperAcción quienes elaboraron esta demanda de inconstitucionalidad contra varios artículos de la Ley n° 30230 (entrevista n° 101, 11 de febrero de 2022). La Plataforma solo participó en este proceso constitucional adhiriéndose a un escrito de alegatos como parte de un *Amicus Curiae* (entrevista n° 103, 14 de febrero de 2022). En el 2021, el Tribunal Constitucional se pronunció declarando infundada la demanda (Expedientes 0003-2015-PI/TC y 0012-2015-PI/TC, expedientes acumulados).

implicaron remover a gran parte del personal de la Dirección de OT del Minam que había trabajado en el proceso desde sus inicios, aprobar una guía metodológica que incorporaba a los estudios especializados (EE) y al diagnóstico integrado del territorio (DIT) como requisitos indispensables para aprobar el OT.

Luego, en julio de 2014 se aprobó la Ley 30230, cuyo Artículo 22° expresaba que ni la ZEE ni el OT podían establecer usos ni exclusiones de usos y, en febrero de 2017, el Decreto Supremo n.º 022-2017-PCM creó el Viceministerio de Gobernanza Territorial dentro de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), creó la categoría de ‘Ordenamiento Territorial Ambiental’ y determinó que el Minam ahora solo sería competente para ver el OT ambiental, pero no indicó la entidad competente para normar sobre OT. Al respecto, se recuerda que, en su sentido actual, el OT tiene un enfoque ambiental y carece de sentido diferenciar un OT general (por llamarlo de alguna forma) de un ‘OT ambiental’, por lo que la referida norma solo generó confusión y que el Minam se negara a revisar cualquier solicitud de apoyo y pronunciamiento de los avances en materia de OT de los gobiernos regionales y locales⁶⁹. En cualquier caso, el miedo a las limitaciones que la ZEE y el OT podrían implicar en el desarrollo de actividades extractivas implicó que sea el mismo estado desde el ámbito nacional el que boicotee sus avances, siendo insuficiente el pedido de algunas organizaciones de la sociedad civil en impulsar el OT.

Entonces, los noventa e inicios de la década de 2000, fueron periodos especialmente complicados para las organizaciones de la sociedad civil, y era también más difícil que pudiesen unirse y organizarse en torno a un objetivo común como impulsar el OT, además de no contar con suficiente presupuesto. En cambio, la coalición opositora, luego de vislumbrar en la ZEE y el OT a un potencial enemigo, tenía muchas ventajas para organizarse, como el contar con un importante poder financiero, y tener en claro un objetivo común: Lograr que la ZEE y el OT no modifiquen sus derechos económicos. De allí, que la coalición opositora tuviese una ventaja para influir en el gobierno nacional para modificar las normas sobre ZEE y OT y hacerlas, prácticamente inviables. Por tanto, aunque sí se formó una coalición promotora del OT a nivel nacional, esta se creó catorce años después del ingreso del OT al Perú y, a pesar de los esfuerzos de algunos de sus miembros, no logró mayores avances a nivel nacional, ni tuvo la fuerza para enfrentarse al Minam y al Congreso para defender al OT cuando se iniciaron los cuestionamientos en su contra. Además de no perdurar en el tiempo, principalmente, por falta de recursos y por un agotamiento por parte de sus miembros al ver que el gobierno nacional no tenía ningún interés en avanzar en la materia. En la actualidad tampoco existe optimismo por los miembros de la Plataforma en retomar el OT, puesto que existe demasiada movilidad de funcionarios en el gobierno que imposibilitan su desarrollo e implementación.

⁶⁹ El ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca (2018 – 2021) facilitó a la investigadora oficios remitidos por el Gore hacia el Minam solicitando se pronuncie sobre los proyectos de estudios especializados que habían sido elaborados y remitidos previamente por el Gore (entrevista 63). Sin embargo, la respuesta que la Coordinación recibió fue que el Minam ya no era competente para los temas referidos al OT (entrevista n° 63, 13 de agosto de 2018).

4. Conclusión

Este capítulo tuvo por objetivo explicar por qué el OT y la ZEE ingresaron al Perú desde el ámbito internacional en la década de los noventa, a pesar del contexto y trayectoria adversa a las instituciones ambientales; y explicar por qué el OT y ZEE no lograron mayores avances a nivel nacional. Para ello, se adoptó los conceptos de isomorfismo de DiMaggio y Powell (1999) y desacoplamiento de Meyer y Rowan (1977), ambos bajo el enfoque del institucionalismo organizacional. Estas corrientes se complementaron con la teoría de las coaliciones políticas y del institucionalismo histórico, que permitió advertir la importancia del contexto nacional en el que el OT y la ZEE fueron incorporados.

Sobre el ingreso formal de la ZEE y el OT al Perú en 1997, este capítulo argumenta que fue el resultado de un proceso isomórfico mimético que fue posible por un contexto internacional a favor de la circulación de instituciones ambientales y por la falta de una coalición opositora. En el ámbito internacional, la ZEE era concebida como una herramienta técnica-científica y congruente con el desarrollo sostenible, por ello adquirió legitimidad y logró hacerse un lugar en la agenda internacional. La falta de una coalición opositora se explica porque durante la década de los noventa, la ZEE y el OT eran términos aún desconocidos, así los funcionarios del estado peruano que participaban en las reuniones del TCA vieron a la ZEE como una herramienta que podía ayudar a disminuir la deforestación y proteger la biodiversidad en la Amazonía⁷⁰. Además, la falta de este grupo opositor se explica porque en ese momento, las industrias extractivas (que años más tarde conformarían una coalición contra el OT) aún no contaban con tanto poder para influir en las políticas públicas. Entonces, el ingreso del OT y ZEE al Perú desafía la trayectoria histórica del Perú caracterizada en los noventa por promover fuertemente el ingreso de inversiones privadas extranjeras. Si la ZEE y el OT hubiesen buscado ingresar al marco jurídico peruano durante el boom de los *commodities*, tal vez este traslado no hubiese sido posible, ni si quiera desde el ámbito formal.

Respecto de la falta de implementación de la ZEE y del OT a nivel nacional, este capítulo afirma que se debe a un desacoplamiento producido por un contexto nacional adverso y por la tardía aparición de una débil coalición promotora del OT. El contexto nacional adverso de los noventa se caracterizó por la aplicación de políticas neoliberales que redujeron la presencia estatal al mínimo, lo que a su vez se tradujo en una débil institucionalidad ambiental a nivel nacional. No obstante, la ZEE y el OT han permanecido en las normas legales peruanas con el propósito de servir como fachada frente a organismos y actores internacionales. Asimismo, la preocupación por mejorar la situación ambiental no fue lo suficientemente fuerte para crear coaliciones políticas que

⁷⁰ Si los legisladores que aprobaron incorporar la ZEE y el OT a la LASRN en 1997 hubiesen conocido los problemas que esta adopción generaría a futuro, posiblemente no hubiesen sido adoptados.

impulsen la ZEE y el OT durante estos primeros años de adopción, generando este desacoplamiento entre el propósito original de la ZEE-OT y su adopción en el Perú. Cuando finalmente se formó una coalición promotora del OT a nivel nacional, en el 2011, esta fue débil e intermitente y no tuvo la fuerza suficiente para defender al OT de los cuestionamientos en su contra, difundidos por una poderosa coalición opositora, creada entre el 2009 y 2010.

De esta manera, la presente investigación considera que el pobre desenvolvimiento del OT en el Perú no solo se debe a la falta de capacidades (técnicas y políticas)⁷¹, sino principalmente, a un contexto nacional adverso y a la tardía formación de una coalición promotora a nivel nacional que fue intermitente y débil y que no pudo enfrentarse con éxito a una fuerte coalición opositora. La dualidad entre agencia y estructura es una característica que acompaña al análisis del OT en todos sus ámbitos geográficos. De este modo, queda claro que el OT no es una institución meramente técnica, sino también política, en el sentido que es el resultado de las acciones (comisiones u omisiones) de los actores que lo defienden y que se le oponen. Identificar como causales limitantes del OT a nivel nacional a la falta de coaliciones promotoras, la presencia y poder una coalición opositora, y la influencia del contexto nacional adverso en su contra, ayuda a comprender que la real aplicación de la ZEE y del OT en el Perú no se logrará solo mediante el fortalecimiento de capacidades (que en los últimos años se ha limitado solo a capacidades técnicas). Ambas instituciones lograrán aplicación práctica si junto al fortalecimiento de capacidades, el gobierno también adopta políticas que empoderen el rol regulador del estado y fomenten la reorganización estatal. Esto solo se logrará si existe una fuerte decisión política que avale a la ZEE y al OT.

Finalmente, la explicación dada en este capítulo del por qué la ZEE y el OT ingresaron al Perú y por qué no lograron mayores avances a nivel nacional constituye solo un estudio parcial, porque requiere analizarse conjuntamente con el desarrollo del OT en el ámbito local. Así, el desarrollo local de la ZEE alimentó las normas legales de la ZEE adoptadas a nivel nacional y, las políticas adoptadas desde el Minam también influyeron (negativamente) en el desenvolvimiento de la ZEE y del OT a nivel regional y local. Este entrelazamiento entre lo nacional y local se advierte en los dos próximos capítulos, que abordan los casos de estudios del OT en los departamentos de Cajamarca y San Martín. Ambos casos permiten advertir, entre otros, que el inicio del diseño e implementación de la ZEE en ambas regiones no nació de un impulso a nivel nacional, sino de la preocupación de actores locales (e internacionales en algunos supuestos).

⁷¹ Para una explicación detallada de las diferencias entre capacidad técnica y política, véase la sección 2 ‘capacidad estatal regional’ del Capítulo 5 de la presente investigación.

Capítulo 4

Trayectorias socioeconómicas en Cajamarca y San Martín: su influencia en la formación de coaliciones a favor y en contra del ordenamiento territorial

1. Introducción

El principal hallazgo de esta investigación es identificar como factor clave para explicar las diferencias del desarrollo del OT en Cajamarca y San Martín a las coaliciones políticas contextualizadas en un territorio. Así, las coaliciones no nacen, ni operan en el vacío, sino en un contexto preexistente que posee estructuras y trayectorias socioeconómicas que influyen en estas coaliciones, de allí que se considere a estas coaliciones como contextualizadas en un territorio. De acuerdo con lo anterior, el objetivo de este capítulo es explicar la influencia de las distintas trayectorias socioeconómicas seguidas por Cajamarca y San Martín en la formación de coaliciones de actores a favor y en contra de la ZEE y OT. Para explicar cómo estas trayectorias socioeconómicas impactan en la formación de coaliciones políticas a favor y en contra del proceso de ordenamiento del territorio de forma diferenciada, este capítulo adopta el institucionalismo histórico.

El presente capítulo argumenta que, la trayectoria socioeconómica minera en Cajamarca se caracterizó por crear dependencia, desalentar apoyo internacional e impulsar la formación de coaliciones en conflicto. Es decir, esta trayectoria generó un *path dependence* que, no vino secundada de coyunturas críticas, lo que evitó la apertura de ventanas de oportunidad al cambio institucional, y dificultó la formación temprana de una coalición promotora del OT. En cambio, la trayectoria socioeconómica agrícola y forestal de San Martín, secundada por las coyunturas críticas de disminución del narcotráfico y terrorismo, y por la creciente atención internacional por la Amazonía, favorecieron la formación de una coalición promotora del OT que logró captar aliados internacionales y evitó la formación de una coalición opositora. De esta manera, San Martín logró un cambio institucional gradual (por capas) a favor de la ZEE.

La trayectoria minera en Cajamarca presenta una maldición de los recursos, porque posee una próspera actividad minera que no se ve reflejada en mejoras en la calidad de vida de sus habitantes. Esta trayectoria minera adquirió mucha fuerza luego del ingreso de Yanacocha a la región en 1992⁷², transformando el modo de vida de los cajamarquinos. En consecuencia, ha desalentado la presencia de apoyo internacional y ha impulsado la formación de coaliciones en conflicto en la región (a favor y en contra del OT). Por su parte, San Martín presenta una importante área de bosques que le ha permitido mantener y fortalecer una trayectoria agrícola y forestal a lo largo de las décadas. Esta trayectoria agrícola y forestal de San Martín favoreció la formación de coaliciones de actores locales

⁷² En 1992 Yanacocha inició sus actividades de exploración en Cajamarca, y en 1993 inició sus actividades de explotación. Así, el 7 de agosto de 1993 obtuvo su primera barra de oro (Seifert, 2003: 25).

pro-ambiente y sumó aliados internacionales poderosos a favor de instituciones ambientales, formándose así una sola coalición de consenso en torno a la ZEE.

Asimismo, esta diferencia sustancial se debe a las distintas secuencias de eventos en cada región. San Martín fue fuertemente golpeada por el narcotráfico y terrorismo hasta mediados de la década de los noventa, lo que desincentivó el ingreso de la industria petrolera en una zona tan insegura. Luego, cuando la industria petrolera intentó ingresar a San Martín en el 2004, no pudo hacerlo porque la ZEE ya estaba encaminada y seguía un camino sólido. En cambio, durante los noventa, el ingreso de Yanacocha a Cajamarca no encontró limitantes y tuvo el tiempo suficiente para fortalecerse en la región antes del ingreso de instituciones ambientales como el OT.

Otra diferencia importante en las trayectorias socioeconómicas de Cajamarca y San Martín se debe a la presencia y apoyo de actores internacionales. Mientras que, en Cajamarca, los cooperantes internacionales tuvieron menos incentivos para invertir por ser una región considerada andina, San Martín logró contar con mayor apoyo internacional por ser considerada una región amazónica. Los actores internacionales no son neutrales y siguen su propia agenda. Por ello, cuando iniciaron los cuestionamientos a la ZEE de Cajamarca, la cooperación internacional —que había participado en el proceso— decidió abandonar todo apoyo a los procesos de ZEE, para mantener buenas relaciones con el ejecutivo nacional y continuar sus demás programas en las otras regiones peruanas. Aunque es incierto, tal vez la ZEE-OT en Cajamarca hubiese logrado mayores avances y menos cuestionamientos y los cooperantes internacionales hubiesen defendido esta institución con fuerza, pero eso no sucedió. Lo anterior también permite visualizar a los actores internacionales como agentes políticos, cuyas decisiones repercuten positiva y negativamente en una institución y en la sociedad local. Dependiendo de la fuerza de su intervención y del poder de las estructuras o trayectorias socioeconómicas, la intervención internacional podría significar la apertura de ventanas de oportunidad al cambio institucional, pero esto no sucedió en Cajamarca.

Con el fin de lograr el objetivo plasmado, este capítulo se encuentra dividido en una introducción, dos secciones analíticas y una conclusión. La primera sección analítica explica por qué los recursos mineros en Cajamarca se enmarcan en una “maldición” al convertirla en una región cada vez más dependiente de la minería, que propició la formación de una fuerte coalición anti ZEE-OT y retrasó la formación de una coalición promotora del OT hasta el año 2007. Cuando la coalición opositora se enfrentó a la coalición promotora del OT en la región creó coaliciones en conflicto que han limitado la construcción de una institucionalidad ambiental y el desarrollo del OT. La segunda sección analítica desarrolla la importancia de los bosques en San Martín y de las coyunturas críticas para crear una coalición de actores locales interesados en lograr un equilibrio entre la explotación de este recurso y la protección del ambiente, así como para atraer apoyo de cooperantes y organismos internacionales para dicha causa. Asimismo, esta sección explica cómo la sumatoria de estos factores (coalición local e influencia

internacional) logró construir una institucionalidad ambiental en San Martín que se ve reflejada en los avances en la ordenación de su territorio.

2. Trayectorias socioeconómicas y la construcción de coaliciones en conflicto en Cajamarca

El impacto de la trayectoria socioeconómica minera en Cajamarca y su rol en la formación de coaliciones en conflicto es un fenómeno que requiere comprender la historia y cambios sufridos por la región en las últimas décadas. Para una explicación más detallada, esta sección inicia presentando el contexto socioeconómico cajamarquino hasta 1992, para luego mostrar como este contexto cambió drásticamente con el ingreso de Yanacocha en dicho año. Desde entonces, la región adoptó una trayectoria socioeconómica minera de *path dependence* que ha prevalecido hasta la actualidad y ha retrasado la formación de coaliciones promotoras. A continuación, se explica por qué Cajamarca es un ejemplo de maldición de los recursos y cómo, a raíz de esta trayectoria minera, se fueron formando coaliciones de actores a favor y en contra de las instituciones ambientales. Finalmente se muestra que los actores internacionales —involucrados primigeniamente en el proceso de ZEE en Cajamarca— decidieron abandonar el proceso para concentrarse en otros programas prioritarios en el resto de regiones.

2.1. La agricultura y ganadería en Cajamarca antes del ingreso de Yanacocha (1940- 1992)

La agricultura tuvo un predominio indiscutible en Cajamarca hasta 1940 y el sistema económico en la región estaba conformado por haciendas con campesinos a los que les alquilaban la tierra que trabajaban (Deere, 1992). En la década de los cuarenta, la industria ganadera y lechera comienza a captar interés por parte de los hacendados de la región por el ingreso de la empresa láctea Compañía Peruana de Alimentos Lácteos, subsidiaria de Nestlé S.A (Perúlac) (Deere, 1992). En las décadas de los cincuenta y sesenta, Perúlac inició el otorgamiento de créditos, ayuda técnica y construcción de redes viales que favoreció a quienes buscaban emprender en el sector lechero; así, muchos hacendados vieron atractivo particionar sus tierras y destinar parte importante de estas a la ganadería y producción de lácteos, lo que marca el inicio de una reforma agraria voluntaria en Cajamarca (Deere, 1992). Desde los cuarenta hasta fines de los sesenta, entonces se fue incrementando de modo gradual la parcelación de tierras, y los grandes hacendados fueron reemplazados por agricultores medianos (usualmente dedicados a la industria lechera) y agricultores pequeños (Deere, 1992: 267)⁷³.

⁷³ Entonces en 1969 el problema no era tanto la lucha de los campesinos por ser reconocidos como propietarios de las tierras, porque muchos ya eran propietarios de pequeñas tierras, sino que el problema estaba en las luchas de clase entre el campesino pobre y el agricultor rico, en el que el segundo ganaba acceso a mejor comercialización de sus productos (Deere, 1992: 268).

Con el paso de los años, la reforma agraria voluntaria se fue fortaleciendo, al punto de que, cuando el presidente Velasco Alvarado promulga la Ley de Reforma Agraria en 1969, esta reforma ya estaba bastante avanzada en Cajamarca. No obstante, la reforma agraria de Velasco, en vez de fortalecer la industria lechera la debilitó, porque generó abandono de las tierras y desinterés por el cuidado de las reses hasta la década de los setenta (Escrura, 2001: 20-21). En la década de los ochenta, la industria lechera comenzó a crecer nuevamente debido a la creación de los Fondos de Fomento de la Ganadería Lechera (Fongales)⁷⁴, pero decayó otra vez con el inicio del terrorismo, porque propició que los campesinos vendiesen sus tierras y migraran a las ciudades (Escrura 2001: 22). Ya en los noventa, la producción de leche nuevamente aumentó y ahora lo hizo de forma más sostenida. Sin embargo, este aumento no se debe a una mayor productividad, sino a: i) la influencia de la Industria Cajamarquina de Lácteos - Incalac (de Nestlé) que construyó carreteras y brindó apoyo técnico y créditos a los ganaderos, ii) el aumento de centros de comercialización, iii) el incremento de la cuenca lechera en la región (Escrura, 2001: 22); ampliándose la zona de producción lechera también a Hualgayoc, Chota y Cutervo (BCR, 2007: 82); y iv) que en 1998 la empresa Gloria estableció una fábrica de derivados lácteos llamada Carnilac, que poco a poco fue aumentando sus rutas para llegar a más lugares (Escrura 2001: 22).

Asimismo, en 1990, antes del ingreso de Yanacocha a Cajamarca, la minería solo representaba el 5.9% del Producto Bruto Interno (PBI) regional (INEI, en De Echave y Diez, 2013: 23). Es decir, su presencia se limitaba a la vieja minería asentada en la provincia de Hualgayoc y a algunas actividades mineras pequeñas en otras zonas. Entonces, durante las décadas de los ochenta y noventa⁷⁵, fueron la ganadería y agricultura, las actividades predominantes en Cajamarca, ocupando la minería un lugar mucho menos importante en la economía regional.

2.2. Inicia una era minera en Cajamarca: El incremento de poder de Yanacocha y los cambios en la agricultura, ganadería y modos de vida (1992 - 2020)

La trayectoria económica en Cajamarca cambió en la década de 1990 y pasó de ser conocida como una región lechera a ser considerada una región minera por el gobierno nacional, debido a la importancia que esta actividad extractiva fue adoptando en la región y en el Perú. Aunque actualmente exista una importante presencia de agricultores y ganaderos (pequeños en su mayoría), así como de prestadores de servicios de manufactura, comercio, entre otros, gran parte de estas actividades están ubicadas y determinan su producción, prestación de servicios y demás, en función a las actividades mineras realizadas en zonas aledañas. Por ello, se afirma que la minería ha generado un cambio en el modo de vida de los cajamarquinos que predomina hasta la actualidad. Esta

⁷⁴ Creadas mediante Decreto Supremo n.º 0229-DGAC del 10 de octubre de 1980.

⁷⁵ En Cajamarca, la principal actividad económica en la década de 1980 fue la agricultura, caza y silvicultura, llegando a ocupar entre el 43.80% y el 45.50% del PBI regional (INEI, 1996).

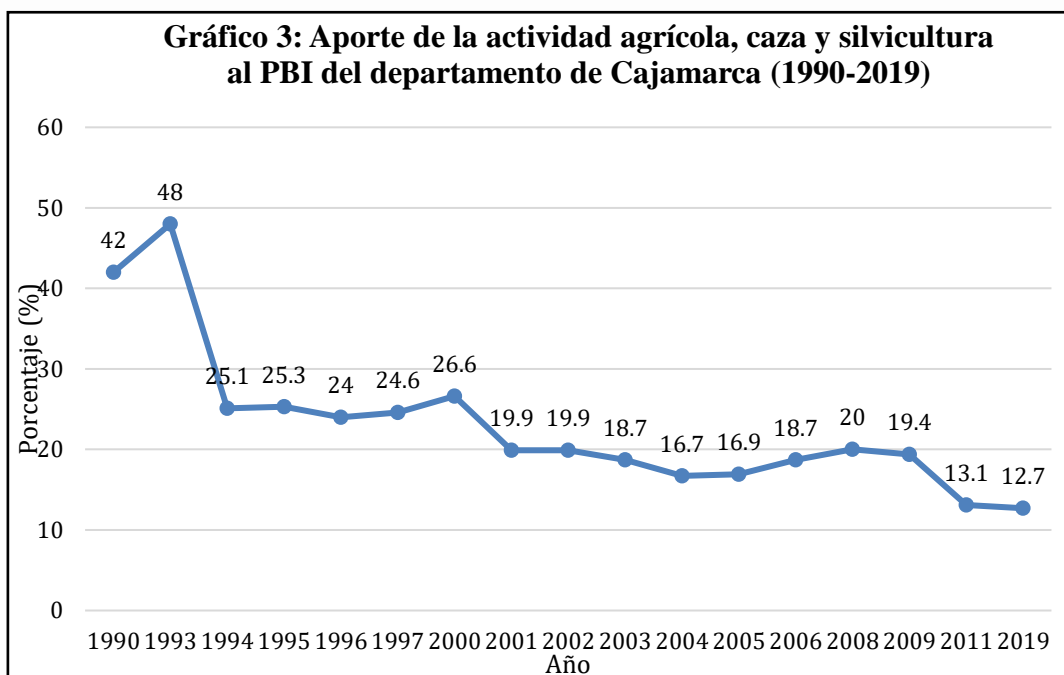
nueva trayectoria económica minera de poco menos de tres décadas vino acompañada de tensiones sociales y conflictos ambientales que se fueron acrecentando con el paso de los años y que generaron un clima de desconfianza entre la población cajamarquina y Yanacocha. Asimismo, esta trayectoria minera creó un contexto regional adverso a las instituciones ambientales como el OT que buscaba innovar en el modo de cómo decidir el ordenamiento de las actividades sobre el territorio.

a) La agricultura, ganadería y demás actividades económicas luego del ingreso de Yanacocha

Durante los noventa, el gobierno de Fujimori adoptó una serie de políticas neoliberales de apertura al mercado y de fomento de las inversiones, en especial, de las industrias extractivas. Por ello, el ingreso de empresas mineras fue visto con buenos ojos por parte del ejecutivo nacional. En este escenario regional de predominancia ganadera y agrícola, Yanacocha ingresó a la región Cajamarca en 1992. Al momento de su creación se denominaba Consorcio MYSA y estaba conformado por “Newmont Gold Co. De EE.UU. (38% del capital social); Bureau de Recherches Geologyques et Minieres (BRGM) de Francia (24.7%); Buenaventura S.A. del Perú (32.3%) y el Banco Mundial con el 5% restante” (Seifert, 2003: 25).

Yanacocha atrajo un aumento súbito de población con poder adquisitivo que buscaba vivir con comodidades fuera del centro urbano. Entonces, las campiñas (anteriormente destinadas al pastoreo de reses) ahora eran vistas como suelos más rentables para sus propietarios si los vendían a terceros para la construcción de casas, lo que generó que el pastoreo migre a otras áreas más alejadas como laderas y zonas de jalca (Escurra 2001: 22). A pesar del traslado de la ganadería de los valles (zonas más bajas) hacia las laderas y jalca (zonas más altas), la producción ganadera y lechera siguió aumentando debido a la presencia de Incalac y Carnilac que proporcionaban una demanda sostenida de leche, y a la actividad minera que aumentó el dinamismo del comercio y la industria en la región.

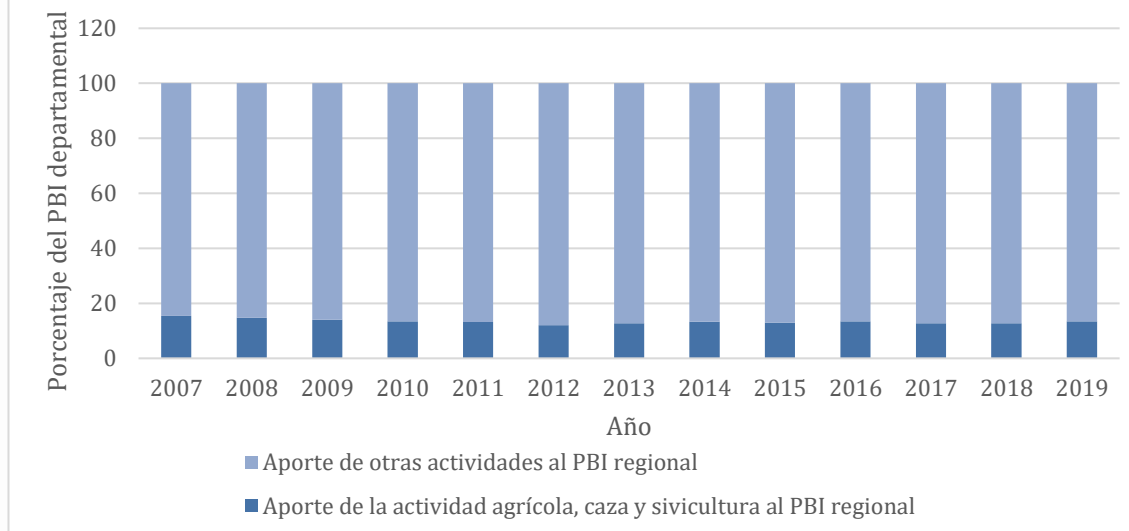
En el caso de la agricultura, esta no muestra mejoras a lo largo de los años y su aporte al PBI regional ha ido disminuyendo considerablemente (ver Gráfico 3).



Fuente: Elaboración propia con información de INEI (2001), Presidencia de Consejo de Ministros (2006), Ministerio de Producción (2011), Barrantes et. al. (2012), INEI en De Echave y Diez (2013), INEI (2013), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2019).

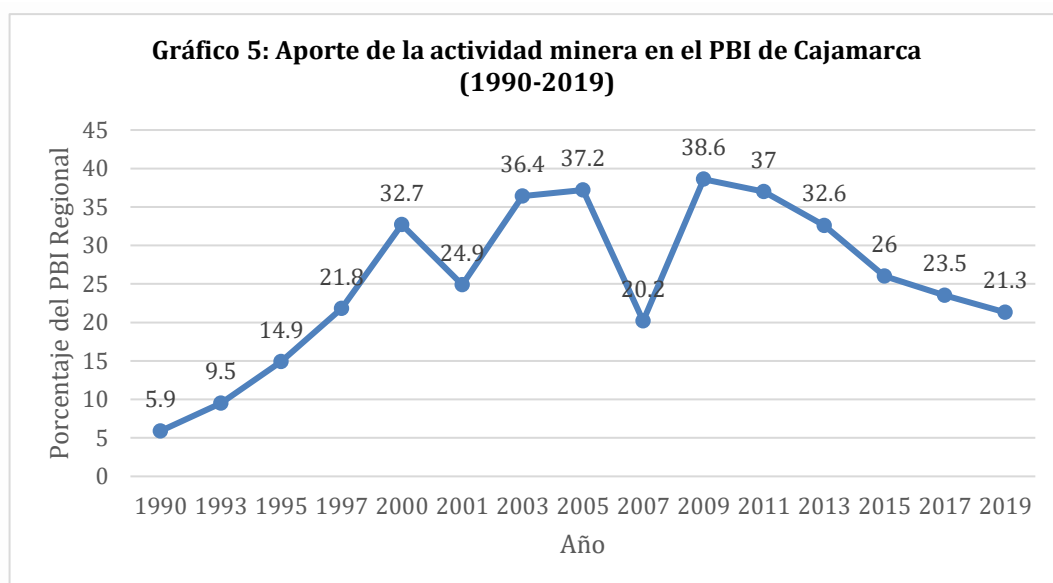
El aporte del sector agropecuario al PBI regional disminuyó desde la década de los noventa, no por el ingreso de Yanacocha, sino por la sumatoria de otros factores que, de acuerdo al BCR (2007: 65-66, 84) son: i) la parcelación de los terrenos agrícolas, al punto de que el 61% medían menos de 2 hectáreas, ii) gran parte de las tierras que anteriormente habían sido destinadas a la ganadería, ahora se habían urbanizado, lo que generó que hayan pastos insuficientes, iii) la producción destinada al autoconsumo y al comercio local, iv) baja educación de los campesinos que no conocían cómo ofertar sus productos, y v) pobre productividad y tecnología que limitaban la generación de productos transformados. Todos estos factores generaron que Cajamarca dejase de ser la primera región lechera del Perú y se convirtiese en la tercera región lechera del Perú, por debajo de Arequipa y Lima (BCR, 2007: 84). Al respecto, no se ha podido encontrar estadísticas históricas sobre la industria ganadera por sí sola antes de 2007 y, en la mayoría de los casos, los datos identificados sobre la ganadería en Cajamarca combinan su aporte con el de la agricultura (ver Gráfico 4). Del gráfico presentado se advierte que, la ganadería y agricultura juntas en el 2019 suman un aporte al PBI regional de Cajamarca de 13,4%, cifra ligeramente menor que el aporte de ambas actividades en el 2007, que ascendía a 15,4%.

Gráfico 4: Aporte de la agricultura, ganadería, caza y sicultura en el PBI del departamento de Cajamarca (2007-2019)



Fuente: elaboración propia con datos recogidos de INEI (2007 – 2020).

En un escenario muy distinto se encuentra la minería, que pasó de aportar solo 5.9 % en 1990 al PBI regional, a 37.2 % en 2005, 42.1 % en el 2011, y 21.2% en 2019 (ver Gráfico 5). En congruencia con estos datos, en el 2018, la minería en Cajamarca aportó 1 463,1 millones de dólares americanos en exportaciones, lo que equivale al 84,8% del ingreso por exportaciones en la región (Mincetur, 2018: 2). Asimismo, aunque en el 2018, Cajamarca lideró la producción nacional de carne de vacuno y de leche (2018: 1); el sector agropecuario generó 254,3 millones de ingresos por exportación en 2018, ocupando el 14,9% de las exportaciones, porcentaje mucho menor que en minería (Mincetur, 2018: 2). Aunque en los últimos años la minería ha aportado un porcentaje menor al PBI regional, este sigue siendo mucho mayor que el de la agricultura y ganadería juntas. En definitiva, la relación que Cajamarca ha generado en torno a la actividad minera lo hace una región susceptible a generar dependencia económica y hace que los mineros tengan poder en la región.



Fuente: Elaboración propia con información del INEI en De Echave y Diez (2013) sobre la década de 1990, y de INEI (2013) sobre la década de 2000.

b) El impacto de Yanacocha en el modo de vida de los cajamarquinos: Promesas incumplidas y descontento social

Yanacocha también generó un cambio de vida de la población Cajamarquina que hasta ese momento era una ciudad tranquila y pacífica, pero que, con la llegada de Yanacocha y la transformación de la ciudad en un campamento minero, se transformó en un lugar inseguro, con un aumento frenético de la delincuencia, clubs nocturnos y prostitución (Pérez, 2010). Adicionalmente, debido al alto porcentaje de trabajadores migrantes de Yanacocha provenientes de otras regiones del Perú, los ciudadanos cajamarquinos locales tuvieron que adaptarse a un nuevo modo de vida caracterizado por las fiestas, el volumen alto, el uso de las vías públicas para las reuniones realizadas por estos trabajadores, ver sus principales calles como focos de prostitución, entre otros cambios que hacían notar el impacto negativo de Yanacocha en la ciudad (Pérez, 2010).

A nivel social, la trayectoria minera en Cajamarca vino de la mano con tensiones y desconfianza social. Desde antes del inicio de sus operaciones, Yanacocha ya había generado descontento debido a la compra de tierras a campesinos por debajo del precio de mercado (De Echave y Diez, 2013: 82); tanto es así que diversos testimonios indican que Yanacocha pagó solo entre 100 (Seifert, 2003: 26) y 140 Soles por hectárea (Tanaka y Meléndez, 2009: 78). Con el inicio de sus operaciones en 1993, el descontento social se acrecentó por no cumplir con las expectativas de la población en lo correspondiente a puestos laborales (De Echave y Diez, 2013: 82). La desilusión se generó ya que, a diferencia de otras minas, el ingreso de Yanacocha a Cajamarca se dio cuando la zona ya se encontraba densamente poblada

y, en vez de contratar mano de obra no calificada de la zona, la empresa optó por contratar mano de obra calificada foránea, discriminando así a los ciudadanos locales (Li, 2015: 132-133; Pérez, 2010: 234). Adicionalmente a ello, Yanacocha incorpora fuertemente los *services* y adopta una política demagógica por la cual realiza diversas promesas de obras cuando advierte peligro de conflictos sociales, pero que luego incumple cuando estas tensiones disminuyen, lo que genera aun mayor descontento en la población cajamarquina (Pérez, 2010: 105 y 177).

A los problemas laborales y cambios de vida en la ciudad de Cajamarca, se unió una larga lista de denuncias por contaminación ambiental en su contra que no solo afectó a la población, sino también a la agricultura y ganadería. En noviembre de 1993, un derrame de químicos ocurrido durante la exploración fue considerado por la población como la causa de dolores estomacales en las personas y alopesia en las ovejas. En 1998 Yanacocha fue denunciada por altas concentraciones de metales pesados en afluentes de la planta El Milagro, por relaves mineros sobre el río Llapino, y por un derrame de nitrato de amonio debido a un accidente durante su transporte. En el 2000, las denuncias implicaban relaves de Yanacocha con arsénico y mercurio en viviendas y en el colegio de la ciudad de Cajamarca (Ecovida, en Tanaka y Meléndez, 2009: 80). El rápido inicio de operaciones de Yanacocha durante la década de 1990 no permitió una integración de la empresa con las poblaciones que se verían afectadas, careciendo de una adecuada política de responsabilidad social; esta situación se debió no solo al poder de la minera, sino también a la inacción o abandono estatal y a una débil acción social por parte de los actores que habitan las zonas en las que Yanacocha opera (Tanaka y Meléndez, 2009: 81).

Las tensiones entre la población y Yanacocha se acrecentaron en la década de 2000 (Preciado et. al. 2015: 104). Los tres conflictos sociales más importantes en Cajamarca desde el año 2000 son el derrame de mercurio de Yanacocha en el 2000⁷⁶, el conflicto por el Cerro Quilish en el 2004 y el conflicto por el proyecto Conga, que estalló en el 2011. Estas denuncias y tensiones contra Yanacocha, en el

⁷⁶ Con respecto al derrame de mercurio, este se dio en julio de 2000, durante su transporte terrestre desde la empresa minera Yanacocha hacia Lima, afectando las localidades de San Juan, Choropampa y Magdalena (Defensoría del Pueblo, 2001). El mercurio derramado fue de 151 kilos en una longitud de 27 kilómetros, impactando suelos e intoxicando 755 personas en dichas localidades (Defensoría del Pueblo 2001). Lejos de comunicar a la población de los efectos nocivos del mercurio, Yanacocha ofreció dinero por el mercurio que se lograra recuperar, lo que generó incentivos para que las personas, inclusive niños, recogieran los restos del mercurio derramado sin ningún tipo de protección, a pesar de la alta toxicidad y rápida absorción de este metal en el cuerpo humano (Defensoría del Pueblo, 2001). Luego de ello, la empresa firmó transacciones con cada una de las familias afectadas, pagándoles cierto monto de dinero para que estas renuncien a solicitar indemnizaciones. Lo ocurrido generó indignación en Cajamarca y aunque fue materia de una demanda por indemnización civil ante el Poder Judicial, este resolvió en el 2008 que las transacciones eran válidas —aun cuando las normas establecían que estas transacciones no tenían validez— y evitó pronunciarse sobre el fondo del asunto: daño por influjo ambiental.

fondo vislumbraban una preocupación generalizada por la falta de agua en Cajamarca.

El problema del agua (en cantidad y calidad) en Cajamarca no solo provenía de la minería, sino también de la expansión de las actividades agrícolas y pecuarias, aunque dado el aumento del descontento social en contra de Yanacocha fue difícil virar la atención a otros ámbitos distintos a la minería como causantes de los problemas con el agua. Desde inicios de la década de 2000, el gobierno nacional conocía de un gran número de problemas que afectaban el departamento que iban más allá de la minería (por ejemplo, inadecuada disposición de la basura, de los vertimientos, mala gestión de pasivos ambientales, entre otros)⁷⁷. A pesar de ello, la minería y la lucha de diversos sectores sociales en su contra eclipsó la búsqueda de soluciones que trascendiesen la paralización de las actividades mineras. En efecto, cuando el OT ingresó formalmente a Cajamarca en el 2002, con la creación de los gobiernos regionales, la atención estaba volcada en solucionar los problemas sociales y ambientales que Yanacocha había generado con sus actividades, siendo este contexto desfavorable para el inicio y avance de la ZEE y el OT.

Entonces, el ingreso de Yanacocha a Cajamarca significó un cambio institucional en dos sentidos: Se pasó de una trayectoria económica pecuaria y agricultora a una trayectoria económica minera, y significó cambiar la minería antigua (vinculada con socavones y al uso de maquinarias obsoletas) por una minería más moderna (relacionada con tajos abiertos y con el uso de tecnologías que generaron expectativas de menor impacto ambiental y de rehabilitación de áreas degradadas). Sin embargo, el cambio de minería de socavón por el de tajo abierto —más moderno aplicado por Yanacocha— implicaba la remoción de enormes cantidades de tierra para combinarlas con cianuro, implicando con ello la demolición de cerros, afectando las fuentes de agua y modificando el paisaje y geografía cajamarquina (Pérez, 2010: 68). Asimismo, dado que Yanacocha combinaba grandes masas de tierra con cianuro (veneno potente) en zonas donde se originan los ríos, su método minero era más lesivo que el tradicional método usado en los socavones de extracción de tierra con su amalgamación con mercurio (Pérez, 2010: 68).

⁷⁷ El ex presidente del Consejo Ambiental Regional de Cajamarca (CAR - Cajamarca) manifestó que este espacio se constituyó en el 2002 como un esfuerzo para solucionar los problemas hídricos y otros problemas ambientales en la región que trascendían el conflicto con la minería (entrevista n.º 68, 20 de agosto de 2018). Al respecto, mencionó lo siguiente: *“El conflicto podría ser las diferencias que había entre las comunidades campesinas y la empresa minera y era un conflicto estrictamente minero, pero los problemas ambientales subyacentes eran otros, dentro de los cuales había la débil institucionalidad, una mala gestión de los residuos sólidos, una mala gestión de vertimientos y una mala gestión de los pasivos ambientales mineros que había en diferentes cuencas como, por ejemplo, en la Cuenca de Bambamarca. Entonces, era necesario enfocarnos en estos problemas y no en la coyuntura del momento. Estaba el tema de la erosión de suelos, el cambio de uso hacia la zona de la jalca, en donde se perdía una buena cantidad de páramos y, por tanto, la capacidad de capturar el agua no solamente estaba ocurriendo por los tajos mineros, sino también por el avance de la ganadería y agricultura.”* (Entrevista n.º 68, 20 de agosto de 2018).

2.3. La maldición de los recursos mineros: La creciente dependencia por la minería y el debilitamiento de la diversificación productiva en Cajamarca

a) La maldición de los recursos y paradoja de la abundancia

La maldición de los recursos afirma que, aquellos países que dependen de la exportación de minerales e hidrocarburos tendrán un bajo crecimiento económico a largo plazo y sufrirán diversos problemas sociales y políticos, como conflictos, inequidad, y una débil capacidad estatal (Paredes, 2017). Esta maldición implica que la abundancia de los recursos minerales y de hidrocarburos, aunque genera riqueza para algunos, viene acompañada de problemas sociales y políticos. La maldición de los recursos está fuertemente relacionada con la tesis de “la paradoja de la abundancia” y es usada para explicar cómo los estados petroleros quedan atrapados como países con ingresos que provienen del petróleo, pero sin lograr madurez organizacional (Karl, 1997).

La paradoja de la abundancia y la maldición de los recursos se manifiestan en el caso de Cajamarca. Por un lado, la minería en Cajamarca y en el Perú ha aumentado su presencia e influencia en las políticas públicas⁷⁸. Por otro lado, aunque los índices de pobreza han disminuido en Cajamarca en las últimas dos décadas, esta disminución ha sido menor que en otras regiones peruanas, siendo Cajamarca la región más pobre del Perú en el 2018. Además, el coeficiente GINI en Cajamarca se ha mantenido en los últimos 17 años⁷⁹. Por su parte, los conflictos socioambientales en Cajamarca asociados a la minería aumentaron en los últimos 17 años, pasando de 3 conflictos en diciembre de 2004, a 13 conflictos en el 2011, y 8 conflictos en junio de 2021 (Defensoría del Pueblo, 2004, 2011, 2021).

⁷⁸ El aumento de la presencia e influencia de la minería en Cajamarca debe a que: i) la minería ha acompañado al Perú desde la época prehispánica y se acrecentó considerablemente durante la colonia (Asociación Artesano 2019). Entonces, la minería se encuentra tan enraizada en el Estado que el mismo Ministerio de Energía y Minas utiliza el lema “*Perú, país minero*” (Minem, 2019), ii) el sector minero en el Perú se encuentra representado por la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía (SNMPE), sociedad que posee gran fuerza e influencia en las políticas públicas y un fuerte poder organizativo debido a su antigüedad (1896), iii) la gran y mediana minería se encuentra ubicada principalmente en la sierra peruana, donde el acceso es menos complicado que en zonas amazónicas llenas de bosques, iv) dado que la atención y activismo internacional está centrado en la Amazonía, es menos complicado para las mineras explorar las zonas de sierra donde hay menos atención internacional, v) la industria minera en Cajamarca encontró una oposición local desarticulada y sin alianzas tan fuertes, como fue explicado en el Capítulo 4 de la presente tesis.

⁷⁹ **Coeficiente GINI de Cajamarca**

Año	2004	2007	2009	2015
Coeficiente GINI	0.38	0.36	0.34	0.39

Fuente: INEI (2007, 2010), Berganza y Purizaga (2011), Cámara de Comercio de Lima (s/f.).

Aunque no se cuenta con información certera antes de 2004 sobre conflictos socioambientales, es probable que hayan existido algunos conflictos sociales no ambientales antes del ingreso de Yanacocha en Cajamarca, pero estos hayan tenido una causa distinta a temas ambientales (por ejemplo, el descontento por el pago de salarios a los trabajadores que trabajaban en socavones en la provincia de Hualgayoc). Asimismo, durante los noventa, es posible que el número de conflictos sociales fuese mínimo, debido al bajo nivel de sindicalización y al fomento de la tercerización de servicios en las mineras⁸⁰.

El orden de los eventos o secuencia (ver Pierson 2000) fue clave para limitar el desarrollo de instituciones ambientales como el OT en Cajamarca. Esto se debe a que Yanacocha ingresó a la región en 1992, esto es, 10 años antes de que la ZEE y el OT ingresaran formalmente a Cajamarca con la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales de 2002, y 15 años antes de que el proceso de ZEE inicie en el 2007. Durante todos estos años, Yanacocha obtuvo suficiente fuerza económica, se fortaleció con el boom de los *commodities* y obtuvo poder para influir en las políticas públicas, además de modificar el modo de vida de los cajamarquinos haciendo que sus actividades giren en torno a la minería. Entonces, el contexto cajamarquino al que ingresó el OT en el 2002 era desfavorable para las instituciones ambientales y limitó la formación de coaliciones promotoras del OT.

¿Qué hubiese sucedido si el OT ingresaba a Cajamarca antes que Yanacocha? Aunque no se puede saber con certeza, el OT podía haber tenido alguna oportunidad de ser adoptado debido a que no habría encontrado oposición, aunque tal vez hubiese sido necesario también la existencia de una coalición promotora. Inclusive, el OT podría haber tenido alguna oportunidad si ingresaba a Cajamarca poco tiempo después del ingreso de Yanacocha si hubiese existido una coalición promotora fuerte, porque: i) Si bien es probable que hubiese encontrado oposición, esta no hubiese sido lo suficientemente poderosa para limitar al OT; y ii) el descontento social generado por Yanacocha podría haber sido una justificación para presentar al OT como la institución adecuada para reducir las injusticias sociales mediante una distribución equitativa de las actividades en el territorio, prefiriendo a la agricultura y ganadería. Sin embargo, ninguno de los dos fenómenos sucedió y el OT ingresó formalmente a Cajamarca recién en el 2002 durante un *path dependence* minero, cuando ya no existía ninguna condición permisiva (ver Soifer, 2012) generada por el ingreso de Yanacocha que permita revertir este cambio.

En cambio, en San Martín la ZEE ingresó antes del inicio de las actividades de hidrocarburos y por ello esta región amazónica tuvo oportunidad de ir construyendo una institucionalidad ambiental antes de que la industria petrolera intentara ingresar, favoreciendo la formación de coaliciones promotoras del OT. Cajamarca

⁸⁰ Tanto la tercerización de servicios como el bajo nivel de sindicalización de los trabajadores debilitaron su capacidad organizativa, ergo, reducía la conflictividad relacionada con el vínculo laboral.

por su lado, no tuvo esa posibilidad y Yanacocha ha generado cada vez mayor dependencia minera en esta región, manteniendo así una baja diversificación productiva.

b) La baja diversificación productiva en Cajamarca

Si existe diversificación productiva, una provincia o región no depende de una sola actividad económica para producir riqueza; por tanto, no tiene incentivos para incorporar una actividad extractiva allí (Novas, 2018). En cambio, si no hay diversificación productiva (porque la provincia depende de actividades extractivas), hay fuertes incentivos económicos para fomentar o aceptar actividades extractivas (Novas, 2018). Este último supuesto sucede en Cajamarca con los nuevos proyectos mineros que van ingresando a la región, porque la dependencia minera fue aumentando y así se fueron reduciendo las probabilidades de que instituciones ambientales, como el OT, sean desarrolladas.

La maldición de los recursos se ve reflejada en que Cajamarca gozaba de ingresos importantes en la década de 2000, por lo que había pocos incentivos para luchar por una diversificación productiva. En efecto, durante dichos años, la minería permitió que el aporte del PBI regional al PBI nacional aumentara (Gráfico 6). Esto disminuyó los incentivos para diversificar la producción en la región y generó que esta se volviese dependiente de la minería, porque la minería parecía ser prometedora y ser fuente suficiente de ingresos económicos para la región. Aquí se advierte una importante distancia con el caso de San Martín, región que luego de haber sido duramente golpeada por el narcotráfico y terrorismo, tenía fuertes incentivos para fortalecer su diversificación productiva. En especial, se prefirieron la agricultura y actividades forestales sostenibles para evitar que el narcotráfico se vea atractivo para los agricultores y retorne a la región.

A nivel nacional, el poder logrado por la minería también ha ido en aumento y se ha ido reforzando no solo por lograr mayor porcentaje en el PBI nacional, sino también por la decisión de los gobiernos nacionales de las últimas décadas de dejar de lado la diversificación productiva, y optar por flexibilizar las normas laborales, ambientales y tributarias a favor de las empresas mineras. Es difícil suponer lo que hubiese sucedido si la ZEE comenzaba a ser diseñada en Cajamarca antes del inicio de operaciones de Yanacocha en 1993, o a inicios de la década de 1990, cuando la minera aún no obtenía el nivel de poder que tiene ahora; sin embargo, quizá en ese escenario la ZEE haya tenido más probabilidades de ser desarrollada.

Gráfico 6: Aporte (en porcentaje) del PBI regional de Cajamarca al PBI nacional (1990 – 2019)



Fuente: Elaboración propia con información del INEI (s.f., en Rosales, Chingel y Siancas 2007: 28-29).

En conclusión, cuando el OT ingresó formalmente a Cajamarca en el 2002 no hubo un cambio institucional del modelo de ordenación del territorio, por lo cual se afirma que es un caso de *path dependence* en el que las trayectorias socioeconómicas mineras preexistentes limitaron el desarrollo del OT. Luego, desde 2007 hasta 2010 hubo avances interesantes en el diseño de la ZEE en Cajamarca, pero debido a controversias sobre su supuesta falta de tecnicidad, el proceso de OT se paralizó y no ha logrado mayor progreso hasta la fecha. Véase una línea de tiempo que resume los acontecimientos más importantes en Cajamarca (Anexo 1).

¿Por qué los arreglos institucionales enmarcados por la minería permanecen en Cajamarca? Mahoney (2000: 517) indicaba que el *path dependence* se mantiene no solo por razones de eficiencia, sino también por razones de legitimidad, funcionales y de poder. Al respecto, el ordenamiento del territorio entorno a la minería en Cajamarca es muy costoso a nivel social, económico y ambiental; tampoco posee legitimidad, porque la minería cuenta con una pésima reputación en Cajamarca; ni tienen utilidad para toda la sociedad. En cambio, las instituciones mineras en Cajamarca se mantienen por influencia de una élite empresarial minera en la región que ha ampliado su red de influencia a nivel nacional. Es en este contexto de fuerza minera donde el OT ingresa formalmente a Cajamarca en el 2002, pero encuentra un ambiente hostil para su desarrollo.

2.4. La formación de coaliciones en conflicto en Cajamarca luego del ingreso de Yanacocha

En el caso de Cajamarca, la ZEE se desarrolló en medio de controversias entre una fuerte coalición a favor de la minería, presidida por el gobierno central, y una coalición a favor

de la conservación, presidida por el gobierno regional (Preciado et. al. 2015:104). Entonces, la trayectoria minera en Cajamarca fue ganando fuerza en la región con el paso de los años e incentivó la formación de dos grupos de coaliciones en conflicto. En un primer momento, a raíz del descontento social por la minería, desde la sociedad civil se formó una coalición proteccionista con el ambiente, que tuvo que enfrentarse a una coalición pro minería. En un segundo momento, luego de que el proceso de OT iniciara en Cajamarca y cuando había avanzado, esta trayectoria minera impulsó la formación de una fuerte coalición anti-OT que debilitó a la existente coalición pro-OT en la región. A continuación, se identifican estas cuatro coaliciones, sus miembros y el contexto en el que se formaron.

a) La coalición ambientalista en Cajamarca: Formación y luchas por el cerro Quilish y el proyecto Conga

En Cajamarca ha existido una coalición proteccionista con el ambiente y una coalición a favor del OT. Estas coaliciones están relacionadas y comparten muchos de sus miembros, pero son coaliciones distintas porque tienen objetivos diferenciados.

La coalición ambientalista a la que esta investigación se refiere es aquella creada en Cajamarca en la década de los noventa, luego del inicio de las operaciones de Yanacocha. Al respecto, Pérez (2010) separa la defensa del ambiente en Cajamarca en dos corrientes a las que denomina “primer ambientalismo” y “segundo ambientalismo”. El primer ambientalismo nació décadas antes del ingreso de Yanacocha a Cajamarca, tuvo por objetivo proteger la ecología y fue impulsado por Pablo Sánchez Cevallos, figura emblemática en la región quien fundó la ONG Aspaderuc, y por Luis Guerrero Figueroa, quien fundó la ONG Equipo de Desarrollo Agropecuario de Cajamarca (EDAC) (Pérez, 2010: 233). La corriente de Pablo Sánchez fue conocida como “El Poncho Verde”, y consideraba que la protección del ambiente se lograba mediante la creación de las escuelas azules, la construcción de andenes, programas para reforestar zonas degradadas, entre otros proyectos, pero guardaba silencio sobre los efectos adversos de la minería hacia el ambiente (2010: 233). El segundo ambientalismo o “ambientalismo anticontaminación minera” (2010: 190) nació cuando Yanacocha ingresó a Cajamarca. Este ambientalismo ha tenido por objetivo defender el ambiente de las actividades mineras, comprende a un grupo muy diverso de actores, sus líderes son representantes de ONG y se relacionan directamente con organizaciones internacionales preocupadas por el ambiente⁸¹ (2010: 234).

⁸¹ Durante el primer ambientalismo, la relación entre actores internacionales y actores locales se daba previa coordinación con funcionarios del gobierno nacional (Pérez, 2010: 235).

Ambas corrientes son muy diferentes. Mientras que los representantes del primer ambientalismo han sido acusados de venderse a la minera y culpar a los campesinos y a la minería informal por la contaminación del agua, el segundo ambientalismo se alza como uno anti minero (Pérez, 2010: 92). Así, el segundo ambientalismo no deriva del primer ambientalismo (no es una versión moderna del primero), sino que nace como una alternativa a este primer ambientalismo (Pérez, 2010). Entonces, la coalición proteccionista en Cajamarca a la que esta tesis hace referencia es el segundo ambientalismo, es decir, una coalición de actores que comparten la defensa del ambiente y se manifiestan contra las actividades de Yanacocha y de otras mineras que contaminan el entorno.

La coalición proteccionista ha estado conformada por diferentes actores a lo largo del tiempo, que van desde organizaciones de la sociedad civil cajamarquina, pasando por gobiernos locales y regionales, hasta cooperantes internacionales. Al inicio de las operaciones de Yanacocha, la coalición proteccionista anti minera en Cajamarca estuvo conformada por un gran número de ONG locales, nacionales e internacionales.

En Cajamarca existen tres figuras emblemáticas desde 1990 que se han manifestado contra Yanacocha y a favor de la protección del ambiente, estos son Reinhard Seifert, Nilton Deza y Marco Arana Zegarra. Reinhard Seifert es un ingeniero alemán que reside en Cajamarca hace más de tres décadas, fue a Francia a realizar un postgrado y volvió con las ideas de un movimiento verde. Nilton Deza es biólogo pesquero con estudios de postgrado en ecología en los Estados Unidos de América. Marco Arana es sociólogo y párroco en Cajamarca, posee un postgrado en Italia y otro postgrado en Sociología en la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), y siempre ha mostrado especial preocupación por el ambiente, por las personas y la defensa del territorio (Pérez, 2010: 227). Entonces, estos tres líderes comparten ideales de protección del ambiente y defensa de las personas que luego plasmaron en una coalición ambientalista en Cajamarca contra la minería. A diferencia de las coaliciones anteriores en Cajamarca, enfocadas en la defensa de los trabajadores, ahora no se trataba de un grupo político, ni lo lideraba un sindicato, sino era un conjunto de personas preocupadas por el ambiente, con estudios superiores y residentes de la ciudad, lo que le daba un carácter intelectual y ciudadano a este movimiento ambientalista (2010: 227).

A nivel local, es quizás el Grupo de Formación e Intervención para el Desarrollo Sostenible (Grufides), la organización local más activa en contra de la minería en Cajamarca⁸². Asimismo, aunque también existen otras ONG interesadas en la protección del ambiente y el fomento de la agricultura y la ganadería, estas no difundieron los abusos de la minería como lo ha venido haciendo Grufides desde

⁸² Grufides fue fundada por Marco Arana.

hace varias décadas⁸³. Adicionalmente, también se menciona a la ONG Ecovida que, junto a Grufides, investigó, tradujo y difundió información técnica en términos sencillos para la población sobre problemas ambientales (Arana, 2002: 130). A nivel nacional, las organizaciones a favor del ambiente y contra la minería en Cajamarca han sido: Labor, ONG que se torna ambientalista; la Confederación Nacional de Comunidades del Perú Afectadas por la Minería (Conacami) —creada en 1999 en Lima⁸⁴— que promovió el Convenio 169 de la OIT y mantuvo las redes con ONG defensoras del ambiente (Pérez 2010: 232); la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que apoyó en la creación de la Conacami (Pérez, 2010: 229-230); y la Red de Propuesta y Acción Minería Ambiente y Comunidades (Red Muqui) (Pérez, 2010: 231).

De forma enunciativa Pérez (2010: 229-230) menciona a las siguientes ONG internacionales que se sumaron a la coalición contra la minería en Cajamarca: Global Greengrants Found, que financió a académicos y activistas a favor del ambiente y los enlazó con abogados estadounidenses expertos en materia ambiental; Friends of the Earth Internacional, que difundió material escrito manifestando que las actividades extractivas como la minería y el petróleo no son sostenibles y producen daños a la salud de las personas y el ambiente⁸⁵; América que apoyó a la Conacami y a ONG ambientalistas locales, también financió y difundió la presentación del documental “El precio del oro”⁸⁶ en el que se presenta el derrame de mercurio causado por Yanacocha en Choropampa en el 2000. Project Underground de EEUU que apoyó a la Federación de Rondas Campesinas Femeninas del Norte del Perú (Ferocafenop) e introdujo la preocupación ambiental como parte del trabajo de las rondas campesinas; Parroquia alemana Saint Gallus de Tettngang que brinda apoyo a la iglesia de Porcón para que medie por los campesinos que perdieron sus tierras al venderlas a Yanacocha a precios insignificantes; Grupo de Diálogo Minero que impulsó conversaciones entre la sociedad civil, algunas empresas y entidades estatales.

De modo complementario, algunas ONG proteccionistas realizaron campañas en los Estados Unidos de América ante el Banco Mundial, y lograron que esta entidad envíe una carta a Yanacocha para que se desista de realizar actividades en el cerro Quilish (Pérez, 2010: 230)⁸⁷. Asimismo, este conflicto estalló, entre otros, a partir

⁸³ Las ONG pro-ambiente en Cajamarca distintas a Grufides son: Asociación Civil para la Investigación y el Desarrollo Forestal (Adefor), CIPDER, Proyecto de Desarrollo Integral Andino (Prodia) en la provincia de Hualgayoc.

⁸⁴ La Conacami se erigió como una asociación sin fines de lucro y logró apoyo de ONG ambientalistas.

⁸⁵ Las hojas informativas divulgadas por Friends of the Earth internacional tenían por título “Autodeterminación de las comunidades y eliminación progresiva de los Proyectos de Minería, combustibles y fósiles” (Pérez, 2010: 229).

⁸⁶ “El precio del oro” puede ser visualizado en Youtube desde este enlace: <https://www.youtube.com/watch?v=cr-txUv0Zpo>

⁸⁷ Estas organizaciones y personas de los tres niveles (local, nacional e internacional) se articularon de diferentes formas. Esta articulación entre lo local y lo internacional se vio cuando Nilton Deza y Marco

del fracaso de la Mesa de Diálogo de la Compliance Advisor/Ombudsman (CAO) en Cajamarca, creada en el 2001, para solucionar los conflictos entre Yanacocha y el pueblo cajamarquino (Friends of the Earth International y Grufides, 2006)⁸⁸.

Las movilizaciones de campesinos y de los ciudadanos para proteger el cerro Quilish⁸⁹ no tenían una postura ideológica única, ni las personas compartían un interés común, sino que se trataba de varios actores con intereses diferentes y con múltiples demandas (Li, 2015: 160-161)⁹⁰. Lo interesante de estas protestas es que lograron su objetivo y, en el 2004, Yanacocha se vio obligada a paralizar toda actividad en el cerro Quilish. Luego, en el 2010, Yanacocha buscó iniciar el proyecto minero Conga, enfrentándose así a muchas protestas multitudinarias y un fuerte conflicto que terminó impidiendo la ejecución de este proyecto.

El conflicto por el proyecto minero Conga de Yanacocha inició por el descontento social generado ante la aprobación del estudio de impacto ambiental (EIA) por parte del Ministerio de Energía y Minas (Minem) en el 2010 (De Echave y Diez, 2013). Este EIA contemplaba la desaparición de cuatro lagunas y otros impactos ambientales trascendentales. Frente a ello, se generaron varias manifestaciones en Cajamarca solicitando al gobierno nacional declare intangibles las cabeceras de cuenca (De Echave y Diez, 2013). Ante estas demandas, el Minam revisó el EIA y concluyó que este poseía diversas deficiencias, pero esta revisión del Minam fue desconocida por el Minem y provocó muchas tensiones dentro del gobierno central que provocaron la renuncia del ex ministro del ambiente, ex viceministro de gestión ambiental, ex ministro de energía y minas y del ex presidente del consejo de

Arana viajaron a Estados Unidos y manifestaron lo que venía sucediendo en Cajamarca por las actividades de Yanacocha (Pérez, 2010: 233). En específico Nilton Deza fue quien organizó plantones en la puerta principal del Banco Mundial en Washington y repartió afiches sobre lo que sucedía en Cajamarca (Pérez, 2010: 233). Otro ejemplo se advierte cuando ONG locales solicitaron —sin éxito— a la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) y a Oxfam Green Peace que evalúen los impactos de las actividades de Yanacocha en Cajamarca (Pérez, 2010: 233).

⁸⁸ La CAO es la defensoría del pueblo que ejerce funciones en aquellos proyectos financiados por la Corporación Financiera Internacional (CFI) y el Banco Mundial. Dado que, en ese entonces, la CFI era accionista del 5% de acciones de Yanacocha, la CAO intervino en Cajamarca instaurando una Mesa de Diálogo en el 2001 para solucionar estos conflictos. Sin embargo, este espacio de diálogo fracasó porque Yanacocha lo manipuló y sometió, hubo errores en la gestión y manejo de conflictos, porque no gozaba de la confianza de la población cajamarquina, entre otros (Friends of the Earth International y Grufides, 2006: 2).

⁸⁹ La imagen de Yanacocha en Cajamarca estaba bastante desprestigiada desde que ingresó a la región a inicios de la década de 1990, primero por los abusos cometidos ante la compra de tierras a campesinos por precios irrisorios y, después, por ser responsable de daños ambientales y contaminación en diferentes episodios. Esta situación empeoró cuando se produjo el derrame de mercurio en Choropampa en noviembre de 2000, y empeoró aún más cuando insistía en realizar actividades en el cerro Quilish, lo que generó protestas masivas y recurrentes de la población pidiendo la paralización de operaciones de la minera en el Quilish.

⁹⁰ Esta diversidad estaba conformada por profesionales urbanos y usuarios de canales de riego hasta sindicatos y organizaciones religiosas, el Sindicato Único de Trabajadores de la Educación en el Perú (SUTEP), vendedores del mercado, choferes de transporte público y taxis, estudiantes de las universidades, artistas, iglesias y ONG, rondas campesinas, entre otros (Li, 2015: 162).

ministros (De Echave y Diez, 2013). A fines de noviembre de 2011, Yanacocha anunció la suspensión del proyecto Conga, suspensión que continúa a la fecha por presión social (De Echave y Diez, 2013).

En resumen, vemos en acción a la coalición proteccionista tanto en el caso de la defensa del cerro Quilish (2004), como en la paralización del proyecto Conga (2011-2012). Ambos casos muestran fuertes movilizaciones, protestas y enfrentamientos de coaliciones de actores unidos contra una coalición minera y que buscaban un objetivo común: Paralizar y evitar el inicio de actividades mineras de Yanacocha. Luego de lograr este objetivo, estas coaliciones se desintegraron y perdieron la oportunidad de demandar al gobierno nacional la implementación de políticas e instituciones integrales como el OT. A continuación, se presenta a la coalición prominería, formada a raíz del ingreso de Yanacocha a Cajamarca, y que se ha venido enfrentando a la coalición ambientalista.

b) La coalición prominería en Cajamarca: Formación y poder sobre funcionarios, federaciones y figuras ambientalistas

La coalición prominería en Cajamarca ha estado liderada por Yanacocha y ha sufrido algunos cambios con el paso del tiempo. Desde que Yanacocha inició operaciones en Cajamarca en 1993⁹¹ su estrategia fue captar entidades estatales locales, lograr la simpatía del ejecutivo nacional, construir alianzas con ONG locales y crear sus propias ONG, lo que favoreció el aumento de su poder en la región⁹². Este poder ha sido tal que, en pocos años, cambió la economía local, pasando de ser una región agrícola y lechera, a ser considerada una región minera (por el aporte que la minería brindaba al PBI regional y nacional). Asimismo, esta influencia fue mucho más allá y también modificó el modo de vida de los cajamarquinos en todos los sentidos, haciéndolos dependientes de la minería, lo que fortaleció aún más el poder de Yanacocha⁹³.

⁹¹ “Minera Yanacocha inició sus operaciones en agosto de 1993, con la ejecución del proyecto Carachugo; posteriormente entraron en operación los proyectos Maqui Maqui (1994), Cerro Yanacocha (1997), La Quinoa (2001) y Cerro Negro (2003).” (Vargas, 2015: 150).

⁹² El detalle de cómo Yanacocha fue captando a ONG locales y a funcionarios locales y regionales, será desarrollado con más detalle en los ítems: 3.1. autoridad legal y 3.2. opinión pública del presente capítulo.

⁹³ A modo de resumen se menciona que los cambios sufridos en Cajamarca desde el ingreso de Yanacocha estaban relacionados con la migración de personas de otras regiones, lo que generó conflictos por tener en un mismo lugar una mixtura de culturas distintas. También la aparición de *night clubs* y de prostitución en la ciudad de Cajamarca que antes de Yanacocha no existía; y la inseguridad que creció enormemente en la ciudad de Cajamarca, conocida hasta antes del ingreso de Yanacocha como una ciudad tranquila y en la que podían transitar sus ciudadanos sin temores. Al existir más personas en la ciudad, la falta de espacios públicos también comenzó a ser un problema, así como el tráfico de vehículos que comenzó a empeorar, no solo por la cantidad de camiones cargados de minerales y trabajadores de la empresa que usan las carreteras locales y nacionales, sino también por el aumento de la población foránea. En general, los cambios sufridos por la ciudad de Cajamarca luego del ingreso de

Esta coalición pro-minería también está conformada por las demás empresas mineras de la región y por funcionarios del ejecutivo nacional. Es el caso de todos los presidentes de la república en el cargo desde el inicio de operaciones de Yanacocha. Estos fueron Alberto Fujimori⁹⁴, que aplicó políticas neoliberales y abrió el mercado a inversiones extranjeras; Alejandro Toledo⁹⁵, quien se mostró a favor de la minería por considerar que abría mayores puestos de trabajos y contribuía a la economía; Alan García⁹⁶, quien expresó su deseo de abrir las puertas a una minería con mayor tecnología y reducir las trabas para estas actividad económica; Ollanta Humala, quien llegó a la presidencia con un discurso contra Conga y luego terminó apoyando este proyecto y otros proyectos mineros⁹⁷, y Pedro Pablo Kuczynski, abiertamente a favor de una política liberal de apertura a las inversiones y de mínima intrusión estatal. Por tanto, se concluye que Yanacocha mantuvo buenas relaciones con todos los presidentes del Ejecutivo desde que inició operaciones.

Yanacocha se dieron porque en vez de que Yanacocha crease un campamento minero alejado de la ciudad, hizo de la ciudad de Cajamarca su campamento minero, modificando dramáticamente el modo de vida de los cajamarquinos y generando resentimiento también por parte de los ciudadanos con respecto a su actividad (Pérez, 2010; Seifert, 2003).

Al respecto, se recomienda la lectura de la tesis doctoral en antropología de José Pérez Mundaca de 2010 en el que desarrolla con mucho detalle todos los cambios y permanencias que Yanacocha generó en la sociedad cajamarquina.

⁹⁴ En un vídeo grabado durante su mandato, Fujimori expresó su apoyo a la minería, en específico, hacia Yanacocha: “El desarrollo del sector minero en la década del 90 demuestra que en general las condiciones para las nuevas inversiones extranjeras fue un acierto que ha permitido la estabilidad y crecimiento de hoy. Al enterarme que las empresas que más aportaron al crecimiento de las exportaciones en el último año fueron la compañía minera Antamina debido al incremento de su venta de cobre y zinc en 239 millones de dólares y la minera Yanacocha por el aumento de sus exportaciones de oro en 194 millones de dólares (...) me queda la satisfacción del deber cumplido.” (Fujimori, 2000).

⁹⁵ A modo de ejemplo, en el mensaje de Alejandro Toledo ante el Congreso, el 28 de julio de 2004, expresó: “Sólo entre enero y abril, las exportaciones mineras fueron de 2 mil millones de dólares. Los efectos positivos que genera la actividad minera están a la vista: genera más de 400 mil puestos de trabajo. La principal responsabilidad del manejo de la economía es proteger el salario de los trabajadores.” (Toledo, 2004).

⁹⁶ Quien escribió una nota denominada “El perro del hortelano”. El perro del hortelano hace referencia a un perro que no come, ni deja comer a los demás. García hizo una analogía entre el perro del hortelano y todos aquellos se oponen a las inversiones mineras.

Asimismo, Alan García se manifestó a favor de la minería en múltiples ocasiones, a modo de ejemplo se cita parte del discurso realizado por García durante la Inauguración del Reservorio San José - Spot de Yanacocha: “Nosotros no podemos dar la espalda a la geología manifiesta del Perú que es un país minero por excelencia, cuya riqueza está en la vena de sus Andes. Nosotros necesitamos una minería de la más alta tecnología, pero impulsarla, abrirle las puertas sin temores ni complejos. Pidiéndole que se asocie a la agricultura como en este caso. Los que dicen que la minería destruye están pensando en el siglo XIX, pero no han visto experiencias como se ven en el resto del mundo, donde al lado de ciudades tan importantes están las minas apenas a un kilómetro de distancia y aquí estamos buscando cinco pies al gato para decir que no debemos hacer más minería” (Yanacocha Cajamarca, 2008).

⁹⁷ En las últimas declaraciones, el ex Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso manifestó que estaba a favor de Conga y que tuvo que destituir del cargo al ex Viceministro de Gestión Ambiental del MINAM, José De Echave, por emitir un informe contra este proyecto minero sin haberle consultado previamente, porque lo consideró un acto de deslealtad (Humala, 2021).

Adicionalmente, Yanacocha obtuvo el apoyo de Pablo Sánchez Cevallos, Luis Guerrero Figueroa y Emilio Cacho Gayoso, considerados los impulsores del primer ambientalismo o ambientalismo pre-Yanacocha. El apoyo es visible en algunas publicaciones de Yanacocha en los que Pablo Sánchez participó. Además, ALAC (financiada por Yanacocha) publicó un libro conmemorativo al legado de Pablo Sánchez en Cajamarca y fue difundido por medios de comunicación con enfoque pro inversiones⁹⁸. Según Reinhart Seifert, Yanacocha ganó el favor de estos tres ecologistas al invitarlos en 1993 a ellos y a otros funcionarios (al entonces alcalde Luis Guerrero Figueroa) a visitar las instalaciones de Newmont en Nevada, EE. UU., momento desde que estos tres ecologistas comenzaron a ver a la minera como importante para atraer inversiones y para el desarrollo de Cajamarca (Seifert, 2003: 26; Pérez, 2010: 187). Por tanto, aunque no queda claro por qué los tres defensores del primer ambientalismo viraron su posición respecto de la minera, no queda duda que apoyaron las actividades de Yanacocha en Cajamarca.

Luego, el Frente Independiente Regional (FIR), Asodel, Ferocafenop (relacionadas con los tres ecologistas) comenzaron a refutar e ir contra los ecologistas que se pronunciaban contra Yanacocha. A modo de ejemplo, Seifert (2003) narra que, cuando un grupo ecologista contra Yanacocha propuso enviar muestras de leche y de agua a Trujillo para identificar minerales, Luís Guerrero se negó y denominó a estas personas como “*antidesarrollistas y que estaban contra el bienestar general de la sociedad cajamarquina.*”; de igual modo, los eventos organizados por Yanacocha en los que participaban Pablo Sánchez y Luis Guerrero estaban enfocados en un ecologismo que dejaba a Yanacocha y la minería a gran escala fuera del ámbito de discusión (Seifert, 2003).

Inclusive formaron parte de esta coalición prominería la Ferocafenop que, en julio de 1999, firmó un convenio con Yanacocha para recibir, en el transcurso de dos años, 10,000 dólares americanos para créditos para pequeños negocios rurales a favor de los pueblos de Porcón Alto, Manzanas, La Ramada, Huacataz y Combayo.’ (Seifert, 2003: 153). Así, Ferocafenop pasó de ser un opositor a la minería a considerarse un aliado de la empresa, luego de recibir financiamiento de Yanacocha. Al punto de que la Ferocafenop entorpecía los procesos de diálogo en Cajamarca (Friends of the Earth International y Grufides, 2006: 6). De modo similar, se advierte cierta movilidad de personal desde ONGs hacia Yanacocha, favoreciendo a la minera en todo el conocimiento y relaciones que estas personas ya poseían sobre muchos cajamarquinos. Un ejemplo de ello se advierte con la ex Directora de CARE-Perú, Violeta Vigo, quien pasó a trabajar como Directora Ejecutiva de ALAC – Yanacocha en el 2001 (Belling, 2020).

⁹⁸ Este es el libro denominado “El Poncho Verde. Cajamarca y la visión de Pablo Sánchez Zevallos”, elaborado y publicado por ALAC – Yanacocha en el 2015, y que fue difundido por el diario Gestión, en la web de ProActivo, entre otros.

Un ejemplo de cómo las mineras desbarataron iniciativas locales para ordenar el territorio en Cajamarca es el caso de la eliminación de las áreas de conservación municipal. Desde el 2001 hasta el 2007, las municipalidades tenían como una de sus funciones, aprobar y gestionar Áreas de Conservación Municipal⁹⁹; no obstante, en el 2007, esta función fue eliminada, al igual que toda referencia a las Áreas de Conservación Municipal¹⁰⁰. Este cambio normativo se debió a que, en febrero de 2007, la Municipalidad Provincial de San Pablo, en Cajamarca aprobó la Ordenanza Municipal N° 01-2007, mediante la cual declaraba la zona de Las Lagunas como Área de Conservación Ambiental Municipal, cuando dicha zona le pertenecía a Yanacocha (Cerdán, 2007). Este caso devino en un proceso judicial en el que la empresa resultó victoriosa, y generó cambios normativos que reducían las competencias ambientales de las municipalidades (Cerdán, 2007).

Asimismo, en el año 2000, la Municipalidad Provincial de Cajamarca emitió la Ordenanza Municipal N° 012-2000-CMPC, que declaró el cerro Quilish zona reservada protegida municipal provincial. Sin embargo, luego de un proceso judicial, el Tribunal Constitucional emitió una sentencia favorable para Yanacocha y otras empresas, alegando que estas empresas tenían expedito su derecho a explorar y explotar dicha zona, siempre y cuando cumplan con presentar previamente su respectivo estudio de impacto ambiental¹⁰¹.

Entonces, la coalición prominería en Cajamarca era lo suficientemente fuerte para ejercer presión en funcionarios del gobierno nacional, regional y local, capturando incluso a algunas federaciones y a figuras ambientalistas. Por tanto, el poder que ejercía esta coalición sobre las decisiones adoptadas en el estado no era menor y, a excepción de los casos del cerro Quilish y Conga, logró su cometido: Que el Estado nacional decida hacer prevalecer el fomento de la minería por encima de preocupaciones ambientales y sociales. En este contexto de conflicto entre coaliciones prominería y pro-ambiente, ingresan a Cajamarca la ZEE y el OT, y se forman primero, una coalición promotora de estas instituciones, y después, una coalición opositora, como se verá a continuación.

⁹⁹ El Artículo 5°, Inciso 41.2. y Capítulo X del Decreto Supremo N° 038-2001-AG- Reglamento de Áreas Naturales Protegidas mencionaban y desarrollaban las Áreas de Conservación Municipal.

¹⁰⁰ Las referencias a las Áreas de Conservación Municipal fueron eliminadas por el Decreto Supremo N° 015-2007-AG – Modifican el Reglamento de Áreas Naturales Protegidas. Este último decreto también derogó la Resolución de Intendencia N° 029-2006-INRENA - Aprueban Lineamientos Generales para la Gestión de las Áreas de Conservación Municipal.

¹⁰¹ La Sentencia del Tribunal Constitucional es del 7 de abril de 2003 (EXPS. ACUMULADOS N.º 300-2002-AA/TC Y OTROS) y corresponde a una Acción de Amparo interpuesta en el 2001 por Minas Conga S.R.L.; Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Chaupiloma Dos de Cajamarca, y Minera Yanacocha S.R.L., contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca.

c) La coalición promotora del OT en Cajamarca: Su formación e intentos para avanzar con la ZEE y el OT

Es complicado determinar una fecha exacta de formación de la coalición promotora del OT. Si bien desde el año 2002, el OT ya era nombrado en Cajamarca por defensores ambientales como Marco Arana de Grufides¹⁰², tuvo que pasar cuatro años para que el gobierno regional apruebe un proyecto de inversión pública para elaborar la ZEE. Así, en el marco de la implementación de este proyecto de inversión, el 25 de junio de 2007 se instaló la Comisión Técnica Regional del OT y ZEE de la región Cajamarca (CTR OT-ZEE Cajamarca), teniendo por objetivo elaborar la ZEE y demás instrumentos necesarios para el OT.

Asimismo, los miembros de la coalición promotora del OT en Cajamarca son variados y quienes asumieron un rol promotor trascendental fueron funcionarios del gobierno regional y, en menor medida, representantes de la sociedad civil preocupados por el medioambiente. Al respecto, la coalición promotora del OT estuvo encabezada por el equipo técnico del Gobierno Regional de Cajamarca (Gore Cajamarca), y estuvo conformada por ONG locales, cooperación internacional (en específico, GTZ/GIZ), entidades estatales con sede en Cajamarca, y algunas entidades nacionales como el Conam (ahora Minam).

En específico, la CTR OT-ZEE Cajamarca está conformada —formalmente— por representantes del gobierno regional (Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente, y la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial) y de los trece gobiernos provinciales¹⁰³. También la conforman los representantes del gobierno nacional con competencia en el otorgamiento de autorizaciones sobre el uso del territorio y recursos naturales: El Conam, la Dirección Regional de Agricultura, Dirección Regional de Energía y Minas, el Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena) - Administraciones Técnicas de Control Forestal y de Fauna Silvestre Cajamarca (Inrena ATFFS Cajamarca), el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), el Instituto Nacional de Cultura (INC), la Dirección Regional de Vivienda, y la Administración Técnica del Distrito de Riego (ATDR). Asimismo, la conforman representantes de instituciones científicas (Instituto de Innovación Agraria – INIA, y la Universidad Nacional de Cajamarca – UNC, representantes de organizaciones de pueblos indígenas (Asociación Fronteriza Awajun – San Ignacio, y Comunidad Los Naranjos – San

¹⁰² El término OT es mencionado el 13 de septiembre de 2002 por Marco Arana, quien en ese momento era Vicepresidente de la Mesa de la Mesa de Diálogo, y fue realizada a raíz de la quema de bosques de pino en Porcón. Sus declaraciones fueron: “La quema de bosques de pino en la zona de Granja Porcón (cerro negro), no escapa a la raíz del problema central: la falta de un Plan de ordenamiento Territorial y de Desarrollo Socio-Ecológico y de una institucionalidad que haga que aquello se respete. Preocupa sobremanera el rol que nuestras autoridades puedan jugar para evitar que sigan vendiendo los bosques de Granja Porcón.” (Salas, 2006: 42).

¹⁰³ Esto incluye a las municipalidades provinciales de Hualgayoc, Cajamarca, Celendín, San Miguel, Cajabamba, Jaén, San Ignacio, San Marcos, Chota, San Pablo, Contumazá y Cutervo.

Ignacio), representantes de la empresa privada (Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca, Compañía de Minas Buenaventura y Yanacocha, estas dos últimas del Grupo Norte), y representantes de ONG (CIPDER, Instituto Cuencas)¹⁰⁴. No todas estas organizaciones y entidades han participado del proceso de OT en Cajamarca desde sus inicios. Asimismo, mientras que algunas se fueron sumando con el pasar del tiempo, otras se fueron retirando en la práctica, pasando incluso a formar parte de la coalición opositora al OT.

Aunque existieron muchos miembros formales de la CTR OT-ZEE, en la práctica fueron pocos los que realmente participaron en las reuniones de forma continua y activa. Las actas de la CTR OT-ZEE Cajamarca —a las que esta investigadora tuvo acceso— muestran que algunos representantes de estas instituciones nunca se presentaron, y que representantes de otras instituciones se sumaron a los talleres y reuniones sobre la materia. En ese sentido, el acta del taller de instalación de la CTR OT-ZEE Cajamarca muestra un gran número de participantes¹⁰⁵ y, aunque se fueron sumando nuevos participantes en las siguientes reuniones, también dejaron de asistir participantes que habían asistido previamente¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Esta lista de miembros puede advertirse en el acta de la reunión de la CTR OT-ZEE del 6 de mayo de 2008. Si bien Grufides participó en esta y otras reuniones en materia de ZEE-OT, oficialmente no fue un miembro de la CTR OT-ZEE de Cajamarca.

¹⁰⁵ Los participantes al taller de instalación de la CTR OT-ZEE fueron: INIA, UNC, UNC-filial Celendín, a las municipalidades provinciales de San Pablo, Celendín, Cajamarca y Santa Cruz, a las municipalidades distritales de Encañada y Sorochuco, a representantes de la Dirección de Vivienda y Dirección de Energía y Minas del gobierno regional), a GTZ-Renama (Sub Gerencia de Gestión del Medio Ambiente del Gore Cajamarca), al Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GTZ), al Conam, a CARE-Perú, Instituto Cuencas, Comité de Rondas de Bambamarca, Asociación SER, AJC Construcciones, Intermediate Technology Development Group (ITDG), ONG internacional que da asistencia técnica en países y localidades pobres, y Asociación de Productores Agropecuarios e Industriales del distrito de Matara.

¹⁰⁶ Las actas de las siguientes reuniones del CTR OT-ZEE Cajamarca muestran que los representantes de estas organizaciones no siempre asistían y la participación iba cambiando. Por ejemplo, el acta de la reunión del 6 de julio de 2007 contempla la participación, por primera vez, de la Municipalidad Provincial de Hualgayoc, de la Municipalidad Provincial de San Miguel del Consorcio Interinstitucional para el Desarrollo Regional (CIPDER) – Proyecto Páramo Andino, y de Cedepas Norte. El acta de 20 de julio de 2007 muestra por primera vez a la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca, a Ingeniería Sin fronteras (Federación de asociaciones sin fines de lucro que trabaja “para garantizar el acceso universal a los servicios básicos, la soberanía alimentaria de los pueblos, un medio ambiente sano y ciudades y territorios inclusivos”. (ISF, 2021), a la Municipalidad Provincial de San Marcos, a la Organización Fronteriza Awajún de Cajamarca (ORFAC), a la Asociación de Desarrollo Local (ASODEL), ONG sin fines de lucro que fortalece y asesora proyectos de desarrollo económico, social y ambiental, al INC, y a la Asociación de Desarrollo Local Alternativo Regional (ADIAR), asociación que no posee fines de lucro, políticos, ni religiosos. Brinda apoyo a las familias campesinas para promover la seguridad alimentaria, los servicios básicos de saneamiento e impulse el desarrollo productivo. (ADIAR, 2021). Asimismo, el acta del 6 de mayo de 2008 muestra por primera vez como participantes en las reuniones de la CTR OT-ZEE Cajamarca a Cofopri, Yanacocha, Grufides y Canal 25.

Las actas de las siguientes reuniones del CTR OT-ZEE (del 5 y 6 de agosto de 2010, del 11 de agosto de 2010, del 18 de octubre de 2010, y del 9 de marzo de 2018) a las que ha tenido acceso la investigadora no detallan la lista de asistentes, sino solo poseen firmas, a veces con el nombre de algunas personas, raras veces el nombre de la institución a la que pertenecen, pero siempre hay datos incompletos.

La participación y los esfuerzos de cada uno de estos miembros no fue la misma. Algunas municipalidades provinciales y distritales a veces enviaban a algún representante a las reuniones y a veces no lo hacían¹⁰⁷. Las organizaciones de pueblos indígenas solo asistían a algunos talleres del CTR OT-ZEE, como puede advertirse de las actas de reuniones. Es posible que estas organizaciones no pudiesen asistir frecuentemente por la falta de facilidades para transportarse desde sus viviendas hasta el lugar en el que se realizaban los talleres. También participaba GTZ/GIZ, que puso a disposición los conocimientos de expertos con grados de doctor que trabajaban para la cooperación alemana, lo que le permitió al equipo técnico del Gore Cajamarca tener un nivel técnico similar al de los técnicos contratados por Yanacocha (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018)¹⁰⁸. Asimismo, GIZ brindaba financiamiento para el transporte y refrigerio de los participantes y apoyaba en el financiamiento de publicaciones (entrevista n.º 70, 11 de setiembre de 2019).

La coalición pro ZEE-OT sufrió una ruptura en el 2009 que la debilitó fuertemente hasta la actualidad. En dicho año, la coalición se separó en dos grupos: Un grupo a favor de la ZEE-OT y otro en contra de la ZEE-OT. El grupo a favor de la ZEE-OT ha estado conformado por los técnicos de la Sub Gerencia de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca y por diversas ONG y asociaciones locales que poseían reducido financiamiento y un bajo poder de influencia en entidades nacionales. A pesar de estas falencias, sus miembros seguían participando en las reuniones de la CTR OT-ZEE y buscaban terminar la elaboración de la ZEE para su posterior aprobación. En específico, el impulsor del proceso ZEE fue el equipo técnico de la CTR OT-ZEE Cajamarca que estaba conformado por técnicos de la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca. Este equipo técnico estaba liderado por la ingeniera geógrafa Alicia Quispe¹⁰⁹, cuyo nombre era una constante y un referente en casi todos los entrevistados como la persona clave del proceso ZEE y OT en la región.

¹⁰⁷ El ex alcalde de Hualgayoc Edy León Benavides mencionó que los alcaldes no le daban la atención e importancia debida a la ZEE y al OT y por eso había ausentismo de parte de los gobiernos locales (entrevista n.º 21, 27 de febrero de 2018).

¹⁰⁸ La Ing. Alicia Quispe narra: “[...] la especialista en anfibios Eslisly Rodríguez, quien trabajaba para la cooperación alemana y estaba en el museo de San Marcos, docente universitaria con grado de doctor en espectrología. Todo se compensaba, la cooperación alemana nos permitió tener ese plus con técnicos de primer nivel, que estaban al nivel de los técnicos de Yanacocha.” (Entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018).

¹⁰⁹ Alicia Quispe Mogollón es ingeniera geógrafa por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, y por trabajo migró a Cajamarca realizando proyectos y labores sociales. Es así como comienza a tener vínculos con otros profesionales del IIAP y se va involucrando con los términos ZEE y OT. Ya en el 2007 con ciertos conocimientos sobre el tema es elegida Coordinadora de Acondicionamiento Territorial de la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca y desde allí impulsó la ZEE y el OT en la región.

En cambio, el grupo contra la ZEE-OT estaba conformado por el sector privado (Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca y Grupo Norte, al que pertenecía Yanacocha). Estos actores lograron influir en el Minam hasta que el ex ministro del ambiente Antonio Brack se pronunciara públicamente en contra de la ZEE de Cajamarca¹¹⁰. El objetivo de este grupo fue evitar la aprobación de la ZEE —y todos los avances referidos a un próximo OT— y su estrategia fue descalificar el proceso al considerarlo político, sesgado y carente de elementos técnicos. Así, se recuerda a la teoría de las coaliciones sociedad-estado de Gutiérrez (2017) porque permite visibilizar que es el estado no es único que pueden existir rupturas entre distintos niveles estatales, en este caso, el Minam y el Gore Cajamarca.

Es importante mencionar que GIZ, de ser un aliado estratégico de la CTR OT-ZEE Cajamarca, pasó a ser un actor que buscaba verse neutral luego de que el Minam y el Grupo Norte cuestionaran el proceso en Cajamarca. El alejamiento de la cooperación alemana al proceso se debe a una orden de la misma embajada alemana para no involucrarse más en temas referidos a ZEE y OT en esta región, debido a que GIZ prefería mantener buenas relaciones con el Minam y con demás entidades estatales del gobierno nacional (entrevista n.º 67, 16 de agosto de 2018).

Entonces, desde la creación de la CTR OT-ZEE se ve un impulso constante por parte de sus integrantes. En específico, los representantes del Gore Cajamarca recolectaron información, elaboraron el proyecto de ZEE que posteriormente fue aprobado, buscaron ayuda económica de la cooperación internacional, y promovieron el desarrollo de talleres en las provincias para difundir la ZEE a lo largo de las municipalidades, frentes de defensa, frentes ambientales, ONG, y sociedad civil en general. Entre el 2007 e inicios de 2010 hubo un apoyo constante del gobierno nacional —mediante el Consejo Nacional del Ambiente (Conam), luego Ministerio del Ambiente (Minam)—, y de la cooperación internacional, en específico de la cooperación alemana GTZ (hoy GIZ). Sin embargo, este impulso inicial se vio limitado cuando el grupo contra la ZEE-OT comenzó a cuestionar el proceso de ZEE en Cajamarca y logró paralizarlo en la región desde el 2010.

d) La coalición opositora a la ZEE-OT en Cajamarca: Formación e influencia en el debilitamiento de la ZEE-OT

Cuando el proceso ZEE-OT inició en Cajamarca en el 2007, Yanacocha ya tenía un irrefutable poder en la región y aliados estratégicos en el ejecutivo nacional. No obstante, al inicio del proceso (2007 – 2009) ni Yanacocha, ni demás empresas mineras mostraron objeciones al proceso ZEE-OT. Es más, las empresas mineras participaron en los talleres realizados por la CTR OT-ZEE Cajamarca durante esos

¹¹⁰ Antonio Brack también había manifestado su posición a favor del proyecto minero Conga, inclusive sin necesidad de modificar su primer EIA (Brack, s/f.a)

años y se mostraron abiertos con el proceso. Sin embargo, la situación cambió en el 2009, cuando varios de los miembros de esta coalición prominera se unieron para crear una coalición anti ZEE-OT, que evitase cualquier tipo de restricción a sus actividades.

La coalición opositora ZEE-OT ha estado conformada, primero, por el Grupo Norte (conjunto de mineras lideradas por Yanacocha) y la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca, para luego unirse la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep) y el Minam. Esta coalición opositora a la ZEE-OT se formó en el 2009 cuando el Grupo Norte comenzó a manifestar preocupación por el trabajo que la CTR OT-ZEE Cajamarca venía realizando. Esta preocupación nació cuando en los talleres sobre ZEE, los frentes de defensa y frentes ambientales manifestaban sus problemas y solicitaban que ya no haya más minería en sus comunidades (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018)¹¹¹. Este sentir ciudadano pudo haber sido mal interpretado por Yanacocha como una debilidad del equipo técnico, cuando este solo se limitaba a escuchar a las personas (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018). El temor al proceso ZEE-OT se fortaleció cuando el proyecto de ZEE en Cajamarca estableció recomendaciones de uso en distintas zonas de la región (excluyendo a la minería en varias de estas zonas), aspecto con el que Yanacocha mostró su desacuerdo.

Es de destacar que el proyecto de ZEE presentado por el Gore en el 2010 consideraba a la zona de Conga como una zona prioritaria para la conservación de la biodiversidad o protección ecológica, lo que fue interpretado por las mineras como una limitación al uso y explotación de este lugar (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018). Entonces, en la práctica, se sentía que el Minam trataba de hacer demorar el proceso de aprobación de la ZEE para que la modificación del EIA de Conga se aprobara antes¹¹² (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018).

En el 2009 se llevó a cabo un comité en Lima en el que participaron, por parte del Estado, el Minam, la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca, el Gore San Martín y el Gore Piura; y por parte del sector privado, el Grupo Norte y la Confederación Nacional de Instituciones Empresariales Privadas (Confiep)¹¹³, advirtiéndose en estas reuniones una creciente atención del proceso de ZEE por parte de las empresas mineras (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de

¹¹¹ Hasta el 2009 hubo cierta apertura por parte de los representantes de las empresas mineras para participar en las reuniones de la CTR OT-ZEE, y esto se advierte al leer las actas de reuniones de la CTR OT-ZEE de los años 2007, 2008 y 2009 (que pueden ser visualizadas desde la web del Gore), actas que poseen un formato de lista de asistencia y consignan temas generales de la agenda tratada (web de la ZEE-OT del Gobierno Regional de Cajamarca).

¹¹² La modificación al EIA fue aprobada en octubre de 2010, antes de que se aprobase la ZEE en Cajamarca.

¹¹³ Se recuerda que la Confiep está conformada por un grupo poderoso de actores en el Perú y con influencia en las políticas públicas. En el año 2010, el presidente de la república era Alan García Pérez, quien se manifestó abiertamente a favor de las inversiones y flexibilizó una serie de normas ambientales para promover estas inversiones.

2018). Asimismo, una vez que el Gore Cajamarca presentó su proyecto de ZEE en el 2010, el Grupo Norte solicitó al Gore no aprobar el proyecto de ZEE y, ante la negativa del Gore, el Grupo Norte presentó un recurso de reconsideración ante el Gore y una queja ante el Minam (Barrantes et. al. 2012: 200). En respuesta, el 7 de diciembre de 2010, el ex Ministro del Ambiente, Antonio Brack Egg (2008 – 2011), hizo pública su decisión de iniciar un proceso de inconstitucionalidad contra el acuerdo del Consejo Regional de Cajamarca que aprobó la ZEE por considerarla como un impedimento para el desarrollo de las actividades mineras (Brack, 2010). Además de ello, Brack Egg se manifestó abiertamente a favor del proyecto minero Conga (Brack, s/f. a), y mostró cierto desprecio por los defensores del agua al denominarlos “grupos reciclados que ahora ya no vuelan coches bomba, sino que se dedican [a] trabar proyectos” (Brack, s/f. b)

La oposición del Minam y del Grupo Norte contra la ZEE en Cajamarca continuó luego de que Gregorio Santos Guerrero del Movimiento de Afirmación Social (MAS) ingresara como nuevo presidente regional de Cajamarca en enero de 2011. Luego, en febrero de 2011, representantes del sector minero y del Grupo Norte se reunieron con el nuevo Consejo Regional, pero dado que el Consejo respaldó a la ZEE, las empresas mineras desistieron de negociar con autoridades regionales y prefirieron conversar con el Minam.

Al respecto, la representante de la ONG Ingeniería Sin Fronteras comenta que participó en los diversos talleres sobre ZEE en Cajamarca y que asistió a varias reuniones sobre la ZEE y OT en Lima con la Confiep y el Grupo Norte, en estas reuniones advirtió un lobby de estos actores contra la ZEE en Cajamarca por considerarlo un instrumento con sesgo ambiental (entrevista n.º 65, 12 de noviembre de 2019). Las expectativas a favor de la ZEE y el OT tomaron fuerza el 28 de julio de 2011 cuando el nuevo Presidente de la República, Ollanta Humala Tasso, incorporó en su discurso una política de promoción del OT para “[...] establecer de manera participativa el uso racional de nuestro territorio” (Humala 2011). Sin embargo, las expectativas se esfumaron pronto, luego del estallido del conflicto por el Proyecto Conga, lo que generó la salida del ex Ministro del Ambiente Ricardo Giesecke Sara-Lafosse, por mostrarse a favor de que los estudios de impacto ambiental sean aprobados por el sector ambiente y no por el sector energía y minas y demás ministerios. En su lugar ingresó Manuel Pulgar-Vidal en diciembre de 2011.

Desde el 2012, el Minam enfatizó su posición contra la ZEE de Cajamarca alegando su falta de tecnicidad. Además, esta posición fue replicada en los procesos de ZEE llevados a cabo en todas las regiones del Perú. El Minam entonces pasó a formar parte de la coalición opositora a la ZEE-OT no porque estuviese en contra del proceso ZEE-OT de modo manifiesto, sino porque todos los actos y normas adoptadas desde ese año han ido debilitando a la ZEE y al OT hasta convertirlas en herramientas sin uso y sin avances. Estas acciones del Minam en contra de los

procesos ZEE-OT pueden resumirse en: i) en el 2012, los funcionarios del Minam que habían promovido la ZEE y el OT fueron removidos debido a la presión ejercida por la Confiep, y los nuevos funcionarios tenían el pedido de suspender todos los avances en la materia (entrevista n.º 4, 23 de octubre de 2017); ii) en mayo de 2013, el Minam aprobó una guía metodológica que incorporó a los estudios especializados y al diagnóstico integrado del territorio como prerequisites para lograr un OT, iii) en julio de 2014, el Congreso de la República aprobó la Ley n.º 30230¹¹⁴ que niega de forma expresa que la ZEE y el OT puedan decidir el uso del territorio y, excluye su carácter vinculante, es decir, aunque es obligatorio contar con una ZEE y OT, su contenido es meramente referencial para las autoridades al momento de decidir otorgar concesiones, permisos, licencias u otro derecho.

Por tanto, la coalición opositora a la ZEE-OT en Cajamarca nació por el temor de grupos empresariales mineros a los límites que la ZEE y el OT podrían establecer a sus actividades y así perder la libertad para decidir dónde operar. El poder de influencia en las políticas públicas sobre OT ejercido por esta coalición fue efectiva y, por ello, el OT no ha logrado mayores avances en la región desde el 2012. Finalmente, es de resaltar que los actores internacionales cumplieron un rol interesante en Cajamarca, que merece ser abordado en una subsección completa, debido a que luego de unos años se apartaron del proceso de ZEE-OT y decidieron no pertenecer a ninguna de las dos coaliciones en conflicto, para tratar de mantener buenas relaciones con el ejecutivo nacional, tal y como se analizará a continuación.

2.5. Actores internacionales en el proceso ZEE-OT en Cajamarca: La influencia de la trayectoria socioeconómica minera

La agenda internacional desde la década de 1990 estaba enfocada en el apoyo de actividades económicas amigables con el ambiente. Así, el bosque es el recurso estrella por su riqueza en biodiversidad y por su potencial para reducir los gases de efecto invernadero. Sin embargo, esta atención e interés internacional por la Amazonía produjo que las regiones no amazónicas no estén presentes en sus agendas y, de estarlo, que estas no tengan el mismo nivel de prioridad que las regiones selváticas. Cajamarca es un departamento que posee en su zona norte (especialmente en las provincias de San Ignacio y Jaén) una interesante cantidad de bosques, pero que no pueden competir con la cantidad y amplitud de áreas boscosas de regiones amazónicas como San Martín. Así, Cajamarca

¹¹⁴ Ley n.º 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.

Diversas ONG rechazaron esta ley y exigieron su inconstitucionalidad, aunque no tuvieron éxito en esta demanda (ANC et. al. s/f: 17). Asimismo, varios entrevistados mostraron su disconformidad con respecto a esta norma, puesto que consideran que el OT debería ser vinculante (entrevista n.º 2, 13 de octubre de 2017; entrevista n.º 9, 9 de febrero de 2018) Luego de que el Congreso aprobara esta norma, el Ministro del Ambiente y el Minam defendieron esta ley por considerar que solo aclaraba la naturaleza de la ZEE y del OT, mas no modificaba alguna de sus características.

es principalmente reconocida como una región andina y con gran presencia minera, lo que genera que baje en la lista de prioridades de actores internacionales, como sucedió con el caso de la ZEE.

Entonces, Cajamarca deja de ser atractiva para recibir financiamiento de proyectos internacionales no solo por ser prioritariamente una zona de sierra, sino también por tener actores extractivos con un poder importante en el Minam. Como se verá en los próximos párrafos, luego de los reiterados actos y comunicaciones del Minam a los cooperantes para que eviten apoyar cualquier proyecto relacionado con el OT, algunos cooperantes decidieron paralizar su apoyo a este proceso para evitar desavenencias con el Minam¹¹⁵. A continuación, se analizará el involucramiento de cooperantes internacionales en el proceso ZEE-OT en Cajamarca en tres etapas, de 2002 al 2006, de 2007 al 2009, y de 2010 al 2014.

Durante la primera etapa (2002- 2006) el goce Cajamarca careció de ayuda financiera y técnica para la elaboración de instituciones ambientales como la ZEE. Además, a diferencia de las regiones amazónicas, Cajamarca no contaba con una entidad como el IIAP que impulsara la ZEE, ni con el interés de organismos y cooperantes internacionales en materia de ZEE. A pesar de la falta de apoyo para el fortalecimiento de instituciones ambientales en Cajamarca en los primeros años de la década de 2000, GTZ sí brindó apoyo técnico y financiero a favor de cultivos alternativos, apoyo que tenía por objetivo reducir los impactos ambientales causados por la agricultura. Por ejemplo, GTZ impulsó y estuvo involucrado en programas de construcción de reservorios familiares para potenciar los cultivos alternativos, programas para la producción orgánica de hierbas aromáticas y su transformación en jabones para el mercado externo, programas para el mejoramiento de la productividad y producción del maíz nativo en la provincia de San Marcos, entre otros (entrevista n.º 83, 13 de marzo de 2020).

A pesar del apoyo de GTZ a Cajamarca entre el 2000 y el 2006, la ZEE no se desarrolló porque no existió un impulso inicial que identifique a la ZEE y el OT como instituciones ambientales con potencial para reducir los conflictos por el territorio y el ambiente, y

¹¹⁵ En una entrevista realizada por los investigadores Martin Scurrah y Maria-Therese Gustafsson, a un miembro de GIZ, el entrevistado fue claro en mostrar diversos ejemplos que prueban que el Minam buscaba evitar a toda costa que la cooperación internacional se involucre en proyectos y procesos relacionados al OT en el Perú. Por ejemplo, narra que cada vez que GIZ intentaba apoyar algún proyecto relacionado con el OT o con la ZEE, el Minam le enviaba cartas y comunicaciones para solicitar explicaciones. También indica que el Minam invitó a un taller a diversos cooperantes internacionales para dejar en claro que era este ministerio el ente rector en la materia y evitar que los cooperantes se involucrasen más en este proceso. Asimismo, llama la atención que el Minam se opusiera a la elaboración de un syllabus y el dictado de un curso sobre OT en la Universidad Agraria La Molina (ver Entrevista N° 95, 2017). Esta investigación doctoral considera absurdo que una entidad estatal tenga una injerencia negativa en el dictado de curso universitarios, en especial, cuando se trata de brindar información de gran relevancia a jóvenes que deseaban especializarse en el tema. Por todo ello, esta tesis considera que, de acuerdo con lo manifestado por el entrevistado, el Minam realizó actos de hostigamiento contra los cooperantes internacionales, para cansarlos y lograr que retrocedan su apoyo en materia de ZEE y OT en el Perú, como finalmente sucedió.

porque no hubo una coyuntura crítica lo suficientemente fuerte para abrir ventanas de oportunidad al cambio institucional. Este impulso inicial en San Martín vino gracias al IIAP y a la cooperación finlandesa, actores ausentes en el departamento de Cajamarca. Así, el término ZEE ingresa a Cajamarca recién en el 2003 en reuniones de la CAR, pero sin lograr impacto hasta el 2006, año en el que se logra aprobar un proyecto de inversión pública para elaborar la ZEE en el departamento.

Durante la segunda etapa (2007 - 2009) Cajamarca, inició la elaboración de su ZEE en el 2007 con la conformación de la CTR OT-ZEE. En este periodo, Cajamarca llamó la atención de GTZ, de la cooperación belga, de CARE y de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y se mantuvo el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS) que la cooperación alemana venía implementando desde el 2003. En específico, el PDRS brindó apoyo a los agricultores para mejorar la producción y cadenas de valor de la tara, aguaymanto, quinua, y plantas medicinales (Andina, 26 de noviembre de 2013). También GTZ comenzó a brindar ayuda al CTR OT-ZEE para que este pueda realizar talleres de difusión de la ZEE a nivel macro en las diferentes provincias de Cajamarca. Esta ayuda se manifestó, por ejemplo, cuando GTZ pagaba los viáticos y transporte de las personas hacia el lugar en el que se realizaban los talleres, brindaba refrigerios y mantuvo siempre un trato cordial con la CTR OT-ZEE de Cajamarca.

En estos años, GTZ estuvo siempre pendiente del proceso ZEE, tanto es así que las listas de asistencia de la CTR OT-ZEE correspondientes al año 2007 fueron realizadas en papeles membretados con los logos del gobierno regional y de la GTZ, como un signo de ser actividades coordinadas entre ambos actores¹¹⁶. Es en esta etapa en la que se vio un mayor involucramiento de la cooperación internacional en el proceso ZEE y en otros proyectos a favor de cultivos alternativos en Cajamarca, pero esta situación no duró mucho y cambió desde el 2010.

Desde fines de 2010 (inicio del tercer periodo), el Gore Cajamarca pierde apoyo internacional. La disminución de apoyo de la cooperación internacional comenzó cuando el Banco Mundial recategorizó al Perú como un país de ingresos medios-altos desde el año 2008¹¹⁷. Esta recategorización se logró con el boom de los *commodities* y el aumento del producto bruto interno (PBI) (La República, 12 de julio de 2017). Aunque la disminución del apoyo de la cooperación internacional englobaba a todo el Perú, el apoyo continuó en varios departamentos (en especial en los departamentos amazónicos), aunque no de forma uniforme y hubo regiones más afectadas por esta disminución de presencia internacional. Así, en el 2010, la atención internacional se encontraba enfocada en lograr

¹¹⁶ Esta información fue advertida al revisar las actas de los diversos talleres realizados por el Gore Cajamarca, a los que la investigadora tuvo acceso.

¹¹⁷ Un entrevistado de la Agencia Belga de Desarrollo (CTB) en el Perú comenta que no es correcto que la cooperación internacional considere que el Perú ya no necesita apoyo solo por ser categorizado como un país de ingresos medios-altos, porque el país aún tiene muchos problemas como la pobreza, entre otros (entrevista n° 94, 14 de agosto de 2017).

los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), que en el 2015 se cambiaron por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que generaba que los actores internacionales busquen proteger los bosques y la diversidad biológica. Teniendo en cuenta estas prioridades, la Amazonía resultaba mucho más atractiva que los Andes para programas y proyectos financiados por organismos y cooperantes internacionales.

Al respecto, los ODM son las directrices que determinan en qué y dónde deben invertir los actores internacionales. Sin embargo, estos objetivos son bastante generales y vagos, y “[...] no ha sido posible medir de forma clara el impacto del apoyo presupuestario sobre la reducción de la pobreza y la consolidación de la democracia en los países receptores.” (Tassara, 2012: 69). Por ello, se requieren trabajos de investigación más profundos sobre el rol de los cooperantes y organizaciones internacionales, para que viren su enfoque y su forma de trabajo, teniendo en consideración que son actores políticos, cuyas decisiones impactan positiva o negativamente en el bienestar de las personas del contexto local en el que intervienen o en el que no deciden intervenir.

Lo sucedido en Cajamarca recuerda el estudio de Merino y Gustafsson (2021) que pone de manifiesto el rol negativo que los cooperantes y organismos internacionales pueden generar en una institución, y en la sociedad local. Trasladando este enfoque en el caso de Cajamarca y San Martín se advierte que GIZ en el año 2010, luego de iniciados los cuestionamientos contra la ZEE, optó por abandonar el proceso en Cajamarca para mantener buenas relaciones con los funcionarios del Minam y así poder continuar con otros programas en otras regiones del Perú que consideraban prioritarios. Entonces, la cooperación internacional fue un jugador de ajedrez que sacrificó a su peón por mantener su reina. No obstante, la decisión de separarse del proceso de ZEE en Cajamarca y, en general de todos los procesos de OT en las regiones peruanas, generó efectos negativos en el ámbito local que se manifestaron en la paralización de los procesos de OT. Aunque es imposible saberlo, si GIZ hubiese defendido al OT desde que fue cuestionado, tal vez el Minam hubiese moderado su discurso contra la ZEE en Cajamarca, pero eso no sucedió. Por ello se afirma que, los agentes internacionales no son neutrales, ni imparciales, siempre siguen una agenda, son políticos y su actuar influye tanto positiva como negativamente en la sociedad.

Desde el 2010, Cajamarca experimentó una disminución sustancial del apoyo técnico de la cooperación internacional para el proceso ZEE. La disminución de este apoyo se debió, por un lado, a que la cooperación internacional identificó otros proyectos más atractivos en la Amazonía de acuerdo con su agenda global. Por ejemplo, un entrevistado del PNUD narró que la cartera y financiamiento a programas de gobernabilidad es bastante menor en comparación con programas relacionados a la protección del medioambiente, tierras y pueblos indígenas (entrevista n° 98, 24 de agosto de 2017). Por otro lado, esta disminución de apoyo se debió a la controversia en torno a la ZEE. Se recuerda que, luego de que el Gore Cajamarca aprobó su ZEE en diciembre de 2010, el ex Ministro del Ambiente Antonio Brack Egg declaró en contra de la ZEE por considerarla política y no técnica, lo que produjo un enfrentamiento entre el Minam y el Gore Cajamarca respecto

a este instrumento. Después, en el 2012, el Minam inició un conjunto de acciones en contra de la continuidad del proceso de ZEE y de OT en todos los departamentos del Perú.

Como parte de estas acciones, el Minam vio conveniente modificar el modo de actuar de la cooperación internacional, es decir, si antes los cooperantes internacionales brindaban su apoyo directamente a los gobiernos subnacionales sin necesidad de brindar información a los ministerios; desde ese momento, todo apoyo a favor de los gobiernos locales y regionales debía hacerse previa coordinación con el gobierno nacional (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018). Al respecto, parece poco creíble que este modo de actuar haya nacido de la misma cooperación internacional, puesto que, era más engorroso tener que coordinar primero con el gobierno central, para recién poder brindar apoyo a los entes subnacionales. Además, existió una disposición interna del Minam en el año 2012, que prohibía que el Gore Cajamarca coordinara directamente con la cooperación internacional para la realización de cursos sobre ZEE y OT, por tanto, estos cursos requerían primero el visto bueno del Minam (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018). Luego, en el 2013, la cooperación alemana retiró su oficina física en Cajamarca.

Asimismo, no era razonable que un cooperante como GTZ/GIZ —que había apoyado activamente el proceso de ZEE en Cajamarca desde el 2007— prefiriese retirar su apoyo a la ZEE en vez de defenderla a nivel del gobierno central. Cuando se consultó por qué GIZ no abogó por la ZEE de Cajamarca a nivel del gobierno nacional, el exasesor en temas de OT, biodiversidad y cambio climático de GIZ entre el 2011 y 2012 manifestó:

“Sí, como equipo técnico en el gore, con el apoyo de Jaime Puicón, ejercíamos nosotros un soporte fuerte a este equipo técnico, y cuando se mencionó esto de la politización de la zonificación, sale también desde la embajada alemana un mandato hacia la cooperación de que, en Cajamarca, GIZ debía alejarse del proceso de zonificación, incluso con un documento en el cual nos dicen que deberíamos dejar de lado el apoyo que estábamos brindando a la ZEE en Cajamarca. Entonces, eso fue un elemento que limitó bastante el aporte que daba la cooperación a la ZEE.” (Entrevista n.º 67, 16 de agosto de 2018).

Es decir, la orden de abandonar el proceso ZEE en Cajamarca provino de la misma embajada alemana cuando comenzaron las tensiones por el proyecto Conga. La embajada decidió retirar este acompañamiento porque buscaba mantener buenas relaciones con el Minam y, en general, con el gobierno central para continuar con otros proyectos. Este inicio de acciones del Minam contra el apoyo de cooperantes internacionales a los procesos de ZEE-OT en Cajamarca y las demás regiones peruanas, se dio durante el gobierno de Ollanta Humala. En ese momento, ya había estallado el conflicto por el Proyecto minero Conga (que alcanzó su pico máximo en el 2011). El conflicto por Conga impactó negativamente en el proceso de ZEE en Cajamarca porque el ejecutivo nacional requería impulsar proyectos e inversiones extranjeras, y buscaba eliminar todo aquello que podría limitar estas actividades extractivas, como la ZEE.

El conflicto por el proyecto Conga también había generado todo un cambio en el gabinete ministerial a fines de dicho año. En la cartera de ambiente, se cambió al Ministro Ricardo Enrique Giesecke Sara-La Fosse por Manuel Pulgar-Vidal, y se contrató a Fernando Neyra como nuevo Director de Ordenamiento Territorial del Minam. Al respecto, un representante de GIZ mencionó que era complicado tratar y llegara acuerdos con Neyra (entrevista n.º 95, 15 de mayo de 2017). En la misma línea, un representante de la cooperación canadiense narró que hubo problemas con Neyra y el Viceministro de ese entonces, cuando la cooperación canadiense trató de apoyar a diversas regiones peruanas en sus procesos para la elaboración de sus Planes de OT, al punto de que el Minam y su Dirección de OT hicieron un reclamo ante la embajada (entrevista n.º 96, 15 de mayo de 2017).

En efecto, un especialista de GIZ, involucrado en proyectos en Ica y Huancavelica, manifestó que, en el año 2012 aproximadamente, el Minam convocó a todos los representantes de la cooperación internacional con los que venían trabajando para comunicarles que el Minam era el ente rector en materia de OT y que la cooperación internacional no debía intervenir en el proceso (entrevista n.º 95, 2017). Con posterioridad, si GIZ quería realizar algún proyecto relacionado con OT, el Minam le enviaba cartas para recordarle que el OT no era de competencia de GIZ, por ello, la directora del programa decidió que lo mejor era no continuar con cualquier proyecto relacionado con el OT a fin de evitar desavenencias con el Minam (entrevista n.º 95, 2017). Asimismo, narró que diversos cooperantes internacionales prefirieron no insistir más con programas relacionados al OT para evitar problemas con el Minam¹¹⁸. (entrevista n.º 95, 2017).

De modo similar, Luis Albirena de ProGobernabilidad, proyecto financiado por Global Affairs Canada (GAC), ex Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI) narra que luego de brindar apoyo técnico al Gobierno Regional de Piura para que elabore la Política Territorial Regional, hubo roces con la Dirección General de Ordenamiento Territorial del Minam, lo que provocó que ProGobernabilidad redujera su apoyo en el tema y evitase apoyar en la difusión de dicha política regional para evitar entrar en conflicto con el Minam (entrevista n.º 97, 6 de junio de 2017). El entrevistado narró que la aprobación de la Política Territorial Regional de Piura también presentó dificultades y comenta que un representante del Minam apareció —sin previo aviso, ni invitación— en la reunión del Consejo Regional de Piura en la que se aprobaría la mencionada Política, y realizó una serie de observaciones a la Política Territorial Regional, lo que generó que no se aprobara conforme se tenía previsto (entrevista n.º 97, 6 de junio de 2017).

¹¹⁸ En la entrevista a un ex miembro de GIZ que desarrolló proyectos en Ica y Huancavelica mencionó: “Y bueno, casi todos nos salimos... [hace referencia a la salida de temas sobre OT de los diversos cooperantes internacionales en el Perú] Claro, nos salimos porque teníamos cosas en marcha, entonces no podíamos terminar de un día a otro, se continuaron pero ‘super low profile’, sin el Minam, muy muy ‘low profile’ [...]. Esto es un resumen, porque hubo muchas cartas del MINAM a los proyectos diciendo qué estás haciendo acá, qué estás haciendo acá en OT, quién eres tú, [...]” (Entrevista n.º 95, 2017).

En la misma línea, el Subdirector y Coordinador del Componente de Planificación de ProGobernabilidad, comenta que la agencia canadiense hizo unos reportes que publicó en su web sobre el estado situacional de la ZEE y del proceso OT al 2012 en las regiones de Tumbes, Piura, Lambayeque y La Libertad, pero que el Minam les obligó a eliminarlo; de forma similar, el Minam tampoco asistía a los debates organizados por la agencia canadiense (entrevista n.º 96, 15 de mayo de 2017). Aunque lo que comentan estos dos últimos entrevistados se refiere a la posición del Minam con respecto al OT en regiones distintas a Cajamarca, se puede colegir que esta fue la posición del Minam con respecto a la ayuda de actores internacionales en los procesos de OT en todo el territorio nacional.

Los hechos comentados previamente fueron realizados durante la gestión del ex ministro del ambiente Manuel Pulgar-Vidal¹¹⁹ y manifiestan actos que esta tesis considera de hostigamiento para evitar que la cooperación internacional continuase apoyando cualquier proyecto relacionado con el OT en cualquier departamento del Perú. Como producto de estos actos del Minam, en específico, de Fernando Neyra, ex Director General de Ordenamiento Territorial, de Gabriel Quijandría, ex Viceministro de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales, y de Manuel Pulgar-Vidal, ex Ministro del Ambiente, GIZ decidió no entrar en conflicto con el gobierno nacional, aun asumiendo el costo de abandonar su apoyo al trabajo de un gobierno regional como el de Cajamarca y otras regiones en materia de ZEE.

Asimismo, desde el inicio de los cuestionamientos por parte del sector privado y del Minam contra la ZEE de Cajamarca, el término OT estaba tácitamente prohibido de ser mencionado por cualquier entidad nacional o cooperante internacional. Esto posiblemente se haya debido a que el término OT comenzó a estar estigmatizado con un tinte político de forma negativa. Al respecto, miembros de la Agencia Canadiense Desarrolladora Internacional (ACDI), entrevistados en el 2017, mencionaron que existe una aversión a hablar de OT en Ceplan y demás entidades estatales; por ello, los actores internacionales prefieren hablar de planificación territorial, en vez de OT, para evitar problemas (entrevista n.º 100, 14 de agosto de 2017).

En resumen, sobre el rol de actores internacionales en el proceso de ZEE en Cajamarca, aunque durante un tiempo el Gore tuvo cierto apoyo por parte de cooperantes internacionales en su proceso de ZEE, esta ayuda fue insuficiente y no sostenida. Cuando el Grupo Norte y el Minam desconocieron la ZEE, aprobada en el 2010, no hubo actores internacionales poderosos que avalaran el proceso y lo defendieran. Si este apoyo internacional hubiese continuado en materia de OT, tal vez la posición del Minam en contra de la ZEE en Cajamarca podría haberse moderado.

¹¹⁹ Estos hechos hacen referencia a la reunión organizada por el Minam en el 2012, a las cartas enviadas por el Minam a la cooperación internacional en dicho año y en años posteriores, a la no asistencia a reuniones organizadas por la cooperación internacional para impulsar el proceso OT y a la obstaculización en la aprobación de políticas territoriales a nivel regional.

A modo de resumen, la sección 2 sobre la influencia de la trayectoria minera en la formación de coaliciones en conflicto, concluye que Cajamarca ha sufrido un cambio institucional brusco desde 1992 con el ingreso de Yanacocha a la región. Este cambio ha generado transformaciones en el modo de vida de los ciudadanos y en la economía regional, pasando de ser una región agrícola y ganadera a ser una región minera. Esta trayectoria socioeconómica minera de Cajamarca ha creado un fuerte *path dependence* que ha evitado la apertura de ventanas de oportunidad a un nuevo cambio institucional a favor del OT y ha impulsado la formación de coaliciones en conflicto: Una coalición débil a favor del OT y una coalición fuerte en contra del OT. Además, dada la falta de coyunturas críticas lo suficientemente fuertes luego del ingreso del OT, no fue posible que la coalición promotora lograra un cambio institucional en la región a favor de la ZEE.

El debilitamiento de la coalición promotora creció entre los años 2009 y 2010, cuando miembros de esta coalición deciden pasarse a la coalición opositora (por ejemplo, el Minam) o cuando otros miembros deciden asumir una posición supuestamente neutral en el tema y no pertenecer a ninguna de ambas coaliciones (por ejemplo, la cooperación internacional). En contraste, el caso de San Martín se distancia de Cajamarca, porque durante el ingreso de la ZEE a la región, su trayectoria socioeconómica seguía siendo la agricultura y la actividad forestal, lo que propició la formación de una coalición de consenso a favor de la ZEE, tal y como se analizará a continuación.

3. La bendición del recurso bosque: La trayectoria forestal y agrícola en San Martín y la construcción de una coalición de consenso a favor del OT

Esta sección tiene por finalidad explicar por qué y cómo, la trayectoria socioeconómica basada en la agricultura y actividades forestales en San Martín favoreció la formación de una coalición de consenso a favor de la ZEE y evitó la formación de coaliciones opositoras. Así, argumenta que el recurso bosque en la región fue clave para generar una marcada trayectoria agrícola y forestal que evitó el inicio de actividades de hidrocarburos y captó el interés de actores internacionales poderosos a los que les convenía la adopción de regulación ambiental. Estas condiciones generaron un ambiente adecuado para el desarrollo de instituciones ambientales, como el OT, y permitieron su evolución gradual en San Martín hasta la fecha.

La subsección 3.1. presentará la importancia de los bosques en la región, y cómo el final de estas actividades ilícitas en 1995¹²⁰ logró abrir una condición permisiva (ver Soifer 2012) o ventana de oportunidad al cambio institucional a favor de instituciones ambientales como el OT. La subsección 3.2. identifica que esta condición permisiva estuvo secundada por dos condiciones productivas (ver Soifer, 2012) que convergieron: Un factor local o interno consistente en coaliciones de actores que buscaban fortalecer las

¹²⁰ En San Martín existen aún rezagos de actividades de narcotráfico, pero son bastante focalizadas y son mucho menores que las existentes durante la década de los ochenta.

actividades forestales y agrícolas para evitar el renacimiento del narcotráfico y terrorismo; y un factor o externo, consistente en el apoyo internacional conseguido por el potencial de los bosques amazónicos en disminuir los gases de efecto invernadero y por su potencial maderero. La subsección 3.3. presenta la fuerza de las actividades agrícolas y forestales y la debilidad de la industria petrolera en San Martín. La subsección 3.4. narra el nacimiento de una coalición promotora del OT empujada por este contexto socioeconómico favorable, y la subsección 3.5. aborda la influencia del apoyo de actores internacionales en la formación de esta coalición promotora.

3.1. Los bosques en San Martín y la lucha contra el narcotráfico y terrorismo (1980 – 1995)

La trayectoria socioeconómica agrícola y forestal en San Martín se ha mantenido en el último siglo; sin embargo, esta no ha permanecido inmutable y ha ido evolucionando en las últimas cuatro décadas. San Martín pasó por problemas de falta de agua, degradación de suelos y tuvo que lidiar por ser el corazón del narcotráfico en el Perú en la década de 1980. Una vez que el terrorismo terminó y el narcotráfico disminuyó, esta coyuntura fue favorable para la adopción de la ZEE-OT y de otras instituciones ambientales en San Martín. Esta posición de ventaja con respecto a Cajamarca se debe a que San Martín ha poseído un recurso de gran relevancia para el gobierno nacional y actores internacionales: Los bosques. En efecto, al 2017, los bosques húmedos amazónicos en San Martín alcanzaron 3'365.916 hectáreas (Minagri, Serfor y Minam 2017), equivalentes al 65% del territorio regional, mientras que el área boscosa en Cajamarca es considerablemente menor.

La visión de la Amazonía ha sufrido algunos cambios en las últimas décadas, y con ello también se ha modificado el enfoque de las potenciales actividades a realizarse en su suelo. En efecto, la Amazonía ha sido tradicionalmente vista por los políticos peruanos desde mediados del Siglo XX como una zona con potencial para las actividades agrícolas, al considerarla equivocadamente como un área plana y desierta¹²¹. Bajo esta visión sesgada de la selva, no es de sorprender que los diferentes gobiernos nacionales (a la cabeza de Francisco Morales Bermúdez y Fernando Belaúnde Terry¹²²) alentaran la migración hacia la Amazonía. El problema apareció cuando la migración hacia San Martín se produjo de forma desordenada y sin respeto hacia el ambiente y pueblos indígenas. Así, las diversas olas migratorias hacia San Martín desde Piura, Cajamarca y

¹²¹ Un anterior funcionario del extinto Instituto Nacional de Planificación (INP) comenta que el expresidente Fernando Belaúnde Terry (Presidente del Perú en los periodos 1963 - 1968 y 1980 - 1985) consideraba a la selva como uniforme y con gran potencial para la agricultura y ganadería (Entrevista n.º 3).

¹²² “Su campaña presidencial de 1980 se centró en el tema de que el desarrollo del Perú estaba en la selva y en la ceja de selva.” (Deere, 1992: 371).

Amazonas¹²³ generaron que esta actividad creciera sin orden y sin control, use el suelo de forma no sostenible y reduzca las fuentes de agua.

Los problemas de falta de agua y degradación de suelos por la agricultura sin control y la tala de árboles se acrecentaron desde la década de 1970 hasta mediados de la década de 1990, cuando San Martín fue duramente golpeada por el narcotráfico y el terrorismo (UNODC, s/f.:15). Así, la cantidad y calidad del agua se veía afectada no solo por la deforestación, sino también por la contaminación de los ríos y quebradas debido al vertimiento de insumos y químicos usados por el narcotráfico, como el kerosene (Zárate 2003:15). Luego de varios años de intervención del estado peruano, con apoyo de organismos internacionales, el terrorismo fue reprimido y el narcotráfico disminuido en la década de 1990 (Manrique, 2015: 35)¹²⁴. Con posterioridad, a finales de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, se inició la búsqueda de soluciones a los tres problemas principales que la región enfrentaba: la deforestación, la falta de agua, y los rezagos del narcotráfico provocados por el cultivo de coca. En ese escenario, la promoción de cultivos alternativos y la búsqueda de actividades forestales amigables con el ambiente constituían la mejor apuesta para solucionar estos tres problemas.

3.2. La apertura de ventanas de oportunidad a favor de instituciones ambientales en San Martín (1996 - actualidad)

Esta subsección explica cómo la trayectoria económica agrícola y forestal de San Martín influyó en lograr avances del OT en la región. Para ello, se adopta la diferenciación propuesta por Soifer (2012) entre condiciones permisivas y condiciones productivas para explicar un cambio institucional. Soifer explica que, mientras que las condiciones permisivas aflojan las restricciones de la estructura o abren oportunidades a la innovación, las condiciones productivas dan forma a los resultados que aparecen y permiten la reproducción de esos resultados cuando se cierra la ventana de oportunidad (Soifer 2012: 1575).

En el caso de San Martín, la condición permisiva o coyuntura crítica fue la disminución del narcotráfico y terrorismo en 1995, el que fue secundado por el aumento de la atención internacional por la Amazonía. Entonces, desde ese año hasta el 2002, aproximadamente, San Martín, sus autoridades y sociedad civil organizada pudieron elegir qué hacer con la región, optando por una agricultura con cultivos alternativos a la coca y por actividades forestales que sean sostenibles. ¿Qué propició que el OT fuese adoptado e impulsado por autoridades y miembros de la sociedad civil en San Martín para que llegara a cobrar fuerza? La respuesta se encuentra en las dos condiciones productivas que permitieron que el OT fuese adoptado y lograrse obtener cierta fuerza en San Martín para mantenerse con

¹²³ Estas migraciones fueron impulsadas por el descubrimiento del caucho en la década de 1940, luego por la construcción de la carretera marginal en la década de 1960 (Bernaola, 2015: 16).

¹²⁴ Este ambiente propicio se gestó gracias a la eliminación de los principales cárteles colombianos, compradores de hoja de coca, lo que generó la caída en su precio (UNODC, s/f: 126).

los años: Un factor interno, humano y local, traducido en coaliciones, y un factor externo referido al impulso y presión de actores internacionales para la adopción de instituciones ambientales en la Amazonía.

a) Condición productiva interna/local: La coalición de actores locales a favor de actividades agrícolas y forestales sostenibles

En la década de los ochenta, San Martín fue duramente golpeada por la violencia, narcotráfico y tala ilegal (Augusto y Canseco, 2017). Es recién en la segunda mitad de los noventa que el terrorismo y el narcotráfico logra ser disminuido y, en ese contexto, la preocupación por el ambiente nace como una alternativa para evitar el regreso de estos problemas a la región. Esta coalición ambientalista en San Martín ha estado constituida por instituciones públicas y privadas en todos los niveles de gobierno. En específico tuvieron un rol importante en materia ambiental, las ONG de desarrollo y proyectos especiales ejecutados con el soporte de la cooperación internacional (Propuesta Ciudadana, 2015). A fines de los noventa e inicios de la década del dos mil nace una coalición ambientalista en San Martín conformada por profesionales sanmartinenses en ciencias naturales y materias similares. A modo de ejemplo, se menciona al Instituto para el Manejo de Desarrollo y la Paz Amazónica (IDPA) fundada en 1996, al Centro de Conservación, Investigación y el Manejo de Áreas Naturales Cordillera Escalera (CIMA)¹²⁵ creada en el 2002, a Urku Estudios Amazónicos, a Amazónicos por la Amazonía (AMPA) (Augusto, 2016); y a la ONG conservacionista Asociación Peruana para la Conservación de la Naturaleza (Apeco).

Los integrantes de la coalición ambientalista en San Martín tenían un discurso y fin común: Buscaban el desarrollo sostenible de la región y su trabajo estaba enfocado en el fomento de la agroindustria, el manejo sostenible de los bosques y los pueblos indígenas (Ángulo y Rengifo, 2006). Entonces, desde un enfoque técnico, estas ONG incorporan la preocupación por la protección del ambiente, pero sin descuidar la producción y la participación ciudadana (en especial de comunidades y pueblos indígenas). Bajo este esquema, las ONG, los proyectos especiales y los gobiernos locales impulsaron actividades de producción sostenible y conservación de los recursos naturales, como la certificación orgánica de café y algodón y la agroforestería, y a partir de 2002, las áreas de conservación regional (ACR) (Rengifo y Ángulo, 2004). Por ejemplo, CEDISA impulsó que Cordillera Escalera fuese declarada un ACR por el Inrena, y promovió la creación de las áreas de conservación municipal en las provincias de Lamas y Picota (Rengifo y Ángulo, 2004). A estas ONG se sumaron también los gobiernos locales y espacios de participación ciudadana, que cada vez se mostraban más fortalecidos, y a una mayor

¹²⁵ CIMA tiene a su cargo la gerencia técnica del Parque Nacional de la Cordillera Azul (Angulo y Rengifo, 2006).

presencia de cooperantes internacionales (Tenorio, Rodríguez, Neira, 2002: 10). El aumento de apoyo internacional en temas de producción con desarrollo sostenible propició la conformación de mesas de trabajo conformadas por ONG para compartir y buscar recursos, intercambiar información e integrar esfuerzos locales para detener el deterioro ambiental. Como producto de estos espacios nacieron la Coordinadora de Defensa y Desarrollo de la Microcuenca del Río Shilcayo, el Comité de Gestión de la Microcuenca del Ahuashiyacu y los Consejos Ejecutivos del Medio Ambiente (Kaulard, 2018).

En el 2002, nacen los gobiernos regionales, y su posición en torno a la protección del ambiente fue variando. La primera gestión regional (2003 – 2006) de Max Ramírez del APRA buscaba promover la producción extensiva (Kaulard, 2018) y, por ello, el gobierno regional se dedicó a promover la ejecución de proyectos productivos de construcción e irrigación a gran escala. Sin embargo, las necesidades de la población eran distintas y no requerían de agricultura a gran escala sino de agricultura sostenible. Sobre la base de este enfoque de sostenibilidad, USAID — junto a los gobiernos locales— inició la implementación del Programa de Desarrollo Alternativo (PDA) en áreas donde aún existía el narcotráfico en San Martín, y fomentaron la producción de cacao sostenible como alternativa para frenar la producción de coca (Kaulard, 2018). A pesar de que la primera gestión regional en San Martín no perseguía una visión proteccionista del ambiente, la gerente de Cedisa manifiesta que el Gore se dejaba asesorar y permitió que las ONG locales presentaran sus propuestas (entrevista n.º 78, 13 de noviembre de 2019). Lo último se corrobora cuando se advierte que en el 2004 el Gore firmó un convenio de cooperación con el IIAP para culminar la macro ZEE que estaba en elaboración en ese momento. Entonces, en esta primera etapa, el Gore puede ubicarse dentro de la coalición ambientalista, aunque sin tanta convicción.

La situación cambió cuando el administrador César Villanueva Arévalo, del Partido Nueva Amazonía, fue elegido presidente regional en San Martín por dos periodos consecutivos (2007–2010, 2011–2014). Villanueva fue miembro fundador de Cedisa, ONG con gran trayectoria en la región desde años atrás y que impulsó fuertemente el discurso de desarrollo sostenible en el departamento (Durand, 2005). Así, el discurso de Villanueva se centraba en hacer de San Martín una región verde. Para ello, modificó el modelo extractivo de gran escala para priorizar a los pequeños productores y supo combinar la producción —principalmente agrícola— con la protección ambiental. Villanueva integró esfuerzos para lograr su objetivo y comenzó a construir alianzas con funcionarios estatales, cooperantes internacionales y actores privados para lograr su objetivo de convertir a San Martín en una región verde (Kaulard, 2018). A estas alianzas se sumaron una red de expertos profesionales y técnicos internacionales que fueron financiados por organizaciones de la cooperación internacional (Villarán y Hurtado, 2012). Entonces, en la gestión de Villanueva se observa que el Gore asume un rol más protagónico en la defensa del ambiente, siempre aunado a una producción agrícola

sostenible. Por ello, el Gore adquirió un rol más importante dentro de la coalición ambientalista, al convertirse en el actor que promueve y articula los esfuerzos de los demás miembros en la región.

El esquema de producción y protección ambiental tuvo continuidad, inclusive luego de la gestión de Villanueva, debido a que varios funcionarios del Gore se mantuvieron, o rotaron a las ONG o a la cooperación internacional, mientras que otros volvieron al Gore luego de una pausa (Kaulard, 2018). Lo anterior permite advertir una suerte de puerta giratoria¹²⁶ entre el sector público, privado (ONG) e internacional que ayudó a mantener esta continuidad del modelo de desarrollo verde en San Martín. A pesar de ello, algunos ex funcionarios del Gobierno Regional de San Martín (Gore San Martín) durante la gestión de Villanueva manifestaron que las gestiones regionales desde el 2015 en adelante no han logrado el mismo empuje a favor de las instituciones ambientales en la región. Al respecto, y solo a modo de ejemplo, se advierte que San Martín ha sido la primera región en aprobar su zonificación forestal (en febrero de 2020) y está avanzando en la elaboración de su zonificación agroecológica. Por tanto, aun cuando el empuje actual a favor de la protección ambiental no sea el mismo que durante la gestión de Villanueva, su legado permanece. Por ello, esta investigación considera que el Gore San Martín sigue formando parte de la coalición ambientalista.

A modo de resumen, el factor interno hace referencia a un grupo humano y organizacional importante que se fue formando a finales de la década de los noventa, luego de que el narcotráfico y el terrorismo disminuyeran. Este grupo asentó las bases de apertura a instituciones ambientales como la ZEE en San Martín y se da porque, a fines de los noventa e inicios del dos mil, nació este importante grupo de organizaciones preocupadas por el medio ambiente y la investigación. Así, la vía para sacar adelante a la región continuaba siendo la agricultura y el manejo de bosques, solo que ahora se buscaba que esas actividades sean respetuosas con el ambiente.

La influencia de este grupo de organizaciones y profesionales en las políticas públicas locales se manifestó de diferentes formas¹²⁷. A modo de ejemplo, se mencionan a las siguientes: i) la formulación del Plan Estratégico Regional que fue realizada por el Consejo Transitorio de Administración Regional de San Martín (entidad existente antes de creado el gobierno regional) (Conam – CAR, s/f: 5); ii) la incorporación de factores ambientales a los planes estratégicos de las municipalidades (Conam – CAR, s/f: 5), iii) la creación de la Comisión Ambiental

¹²⁶ A diferencia del concepto de puerta giratoria entre el Estado y empresas para beneficio propio, en el caso de San Martín se advierte más una retroalimentación y movilidad de conocimientos técnicos desde las ONG hacia el Estado y viceversa.

¹²⁷ En el capítulo 5, subsección: Soporte social, se explicará la importancia de los actores sociales locales en los avances de la ZEE en San Martín, como un factor que explica parcialmente los logros de esta región frente a otras regiones amazónicas que también obtuvieron atención internacional.

Regional (CAR – San Martín) a inicios de la década de 2000; iv) la aprobación del Plan de Acción Ambiental 2003-2011; v) la aprobación de la Agenda Ambiental Regional de 2004; vi) el impulso de ONGs, proyectos especiales y gobiernos locales a favor de actividades eco-sostenibles y de conservación de los recursos naturales, como la certificación orgánica de café y algodón y la agroforestería, y a partir de 2002, el impulso para crear áreas de conservación regional (Ángulo y Rengifo, 2004). Entonces, en este escenario favorable y contexto de apertura a las instituciones ambientales ingresó la ZEE a San Martín.

b) Condición productiva externa: El interés internacional en la Amazonía

El interés internacional al que hace referencia esta investigación tiene dos bordes que convergen. Por un lado, el interés en la Amazonía nació con fuerza a fines de la década de 1980 con el informe Brundtland y buscaba proteger los espacios con mayor biodiversidad y reducir los gases de efecto invernadero para luchar contra el cambio climático. Las zonas más ricas en biodiversidad y más valiosas para ser sumideros de carbono son los bosques, y estos se encuentran predominantemente en la Amazonía, de allí que las regiones con bosques megadiversos se hayan convertido en el foco de la atención de organismos y de cooperantes internacionales. Por otro lado, dada la liberalización de los mercados y la fuerte difusión de políticas neoliberales desde la década de 1990 en Latinoamérica, la firma de tratados de libre comercio y otros acuerdos comerciales entre países era de vital importancia y de supervivencia para los países pobres. Aunque ambos aspectos parezcan no ser compatibles, se han complementado en la práctica, y esto se advierte cuando los países de ingresos altos buscan mantener relaciones comerciales con otros países que aseguren una cadena de valor eco amigable, de comercio justo y de economía verde, tal como se verá a continuación.

El interés internacional en la Amazonía: El apoyo en el fomento de cultivos alternativos a la hoja de coca

El factor externo que influyó a favor de la aceptación de los cultivos alternativos y de actividades forestales sostenibles en San Martín fue el apoyo financiero y técnico por parte de organismos y cooperantes internacionales. En el caso de los cultivos alternativos, hubo gran ayuda económica y humanitaria de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) para erradicar los cultivos de coca durante las décadas de 1980 y 1990 (UNODC, s/f: 103). Luego, en la década de 2000 cooperantes internacionales también apoyaron con financiamiento a agricultores, cooperativas y asociaciones de agricultores para que puedan iniciar y potenciar sus actividades agrícolas. En específico, hubo mayor apoyo a favor de los cultivos de café y cacao con el ánimo de lograr productos de

buena calidad que cumplan con estándares de calidad para ser exportados al mercado europeo.

Los beneficios de los cultivos alternativos eran varios. Por un lado, lograron reemplazar los cultivos de coca, permitieron potenciar la agricultura, pero evitando que se expanda indebidamente a los bosques, y favorecieron que el Estado y cooperantes internacionales entren en contacto con los agricultores para así brindarles incentivos para que protejan los bosques aledaños a dicha zona agrícola. Por otro lado, los cultivos alternativos también permitieron aumentar los sumideros de carbono, asegurar la protección de fuentes de agua y mejorar su calidad por la reducción del uso de pesticidas y otros químicos usados por una agricultura no responsable con el ambiente. Este último aspecto va de la mano con la creciente preocupación internacional por proteger la biodiversidad y el auge del enfoque de desarrollo sostenible, puesto que en la década de 2000 se requería un cambio en la agricultura que pasara de ser considerada como una actividad que degrada los suelos y la naturaleza a ser considerada una actividad lícita y ambientalmente sostenible.

A nivel externo, existió un contexto internacional fuerte de apoyo a regiones amazónicas para la promoción de cultivos alternativos para hacerle frente a la coca y al narcotráfico, y de apoyo a las actividades forestales, ya sea para favorecer la conservación, y con ello lograr reducir la emisión de gases de efecto invernadero, o para potenciar una actividad forestal con sello verde que buscaba ampliar el mercado maderero y entablar tratados bilaterales con potencias extranjeras, como se verá a continuación.

El interés internacional en la Amazonía: Los acuerdos comerciales bilaterales como el Tratado de Libre Comercio (TLC) y su influencia en la adopción de instituciones ambientales

En el caso de las actividades forestales, la Amazonía captó la atención de organismos internacionales por sus bosques, entre otros, por su potencial maderero. Este creciente interés internacional se advierte con la firma del Acuerdo de Promoción Comercial Perú - Estados Unidos, conocido como Tratado de Libre Comercio (TLC).

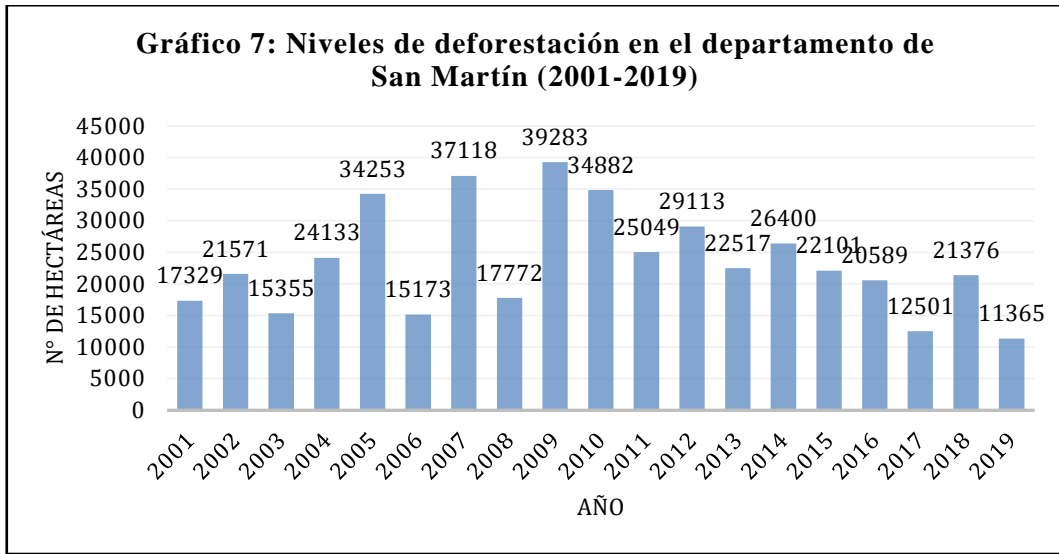
El gobierno peruano, presidido por Alan García, tenía una fuerte presión e interés para lograr la firma del TLC y para cumplirlo una vez suscrito, porque consideró que este tratado promovería las inversiones extranjeras en la industria maderera en la Amazonía peruana. Entonces, se advierte una convergencia de intereses económicos y políticos entre el gobierno peruano y de EE.UU. que influyeron en la firma del TLC y en la adopción de ciertos estándares y reglas en materia forestal para fomentar la comercialización de madera.

Por un lado, era necesario mejorar las normas y controles de los recursos maderables en Perú. Esta presión era mayor debido a la Ley Lacey de Estados Unidos, que establece que el importador era responsable por la madera que adquiere, debiendo responder por la madera que provenía de fuentes ilegales, aunque no tuviese intención (EIA, s/f: 5). Esta norma generó que los importadores decidieran comprar madera en países que asegurasen un mayor control en la industria maderera, y si el Perú no cumplía con ciertos estándares iba a perder estas inversiones (EIA, s/f: 5). De forma similar, el Perú asumió diversas obligaciones en el TLC con EE.UU. para asegurar un manejo responsable de los recursos forestales, entre ellas se encontraba revisar y modificar las normas en materia forestal (Barrios 2011: 118). En el marco de dicho acuerdo, si EE.UU. detectaba el ingreso de madera de procedencia ilegal a su territorio, podría imponer sanciones (EIA, s/f: 5). Por otro lado, el TLC con EE.UU. indicaba que el Estado peruano se comprometía a generar instituciones y organismos lo suficientemente fuertes para garantizar y certificar el origen de la madera que sería exportada a EE.UU., y son Peru Forest Sector Initiative (PFSI)¹²⁸, Grade y USAID los que brindaron asistencia técnica a los gobiernos regionales para poder cumplir con el TLC (Goresam, 2013: 11-12).

Al respecto, las presiones por controlar la tala y venta ilegal de madera, en conjunto con una serie de políticas seguidas por el Gore San Martín para ordenar su territorio (por ejemplo, las zocres, la zonificación forestal, entre otros), han logrado que la tasa de deforestación en la región disminuya en la última década, pasando de 39,283 hectáreas degradadas en el 2010 a 11,365 hectáreas degradadas en el 2019 (ver Gráfico 7). En dicho gráfico también se puede apreciar que la disminución de la deforestación en San Martín se viene manteniendo en los últimos años, por lo que se espera siga esta tendencia a futuro. Este logro se explica por el trabajo de las autoridades regionales y de la sociedad civil. Asimismo, la cooperación internacional, a través de iniciativas de cooperación técnica del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, contribuyeron a la reducción de pérdida de cobertura forestal al brindar soporte técnico a los gobiernos regionales y

¹²⁸ “La Evaluación Intermedia del PFSI (Peru Forest Sector Initiative) forma parte de las actividades del Proyecto Evaluación de USAID en el Perú, en el que GRADE participa en convenio con Partners for Global Research and Development (PGRD). El PFSI inició sus actividades en el Perú en el año 2009 con miras a fortalecer la gobernanza forestal en el país y cumplir el compromiso adquirido en la Agenda al Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos de Norteamérica. La estrategia de intervención del PFSI incluye la colaboración directa del Servicio Forestal de los Estados Unidos de Norteamérica (USFS) con las instancias públicas responsables en los distintos niveles de la gobernanza forestales, en particular la autoridad forestal nacional (Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAGRI) así como las autoridades ambientales regionales. En ese sentido, en la evaluación se identificarán los mecanismos a través de los que el PFSI ha contribuido a mejorar la gobernanza forestal con miras a brindar recomendaciones para su consolidación y mejoramiento durante los últimos años de la iniciativa.” Ver web de Grade: <http://www.grade.org.pe/proyectos/evaluacion-intermedia-del-pfsi-peru-forest-sector-initiative/>

organizaciones indígenas para contribuir a la titulación de comunidades nativas (PNUD, 2019).¹²⁹



Fuente: Elaboración propia con información del Minam y de PNCBMCC (2019), y Paz y Esperanza (2020).

A raíz de estas presiones y la próxima firma del TLC, en el 2006, el gobierno nacional aceleró el proceso de transferencia de funciones desde el Inrena del Minagri hacia los gobiernos regionales en materia forestal, en especial aceleró este proceso para las regiones amazónicas (Goresam, 2013: 13 y 11). El primer gobierno regional en el Perú en recibir esta función fue el de San Martín (Goresam 2013: 13 y 11). Una vez firmado el acuerdo, la presión por su cumplimiento continuó. Así, el Capítulo 18 del TLC solicitó una legislación ambiental más fuerte, por lo que el gobierno peruano, presidido por Alan García, creó el Ministerio del Ambiente (Minam) en el 2008 con el objetivo de demostrar que el Perú contaba con un marco institucional adecuado y fuerte en materia ambiental. En efecto, los negociadores de la segunda fase del Proyecto de gas de Camisea influyeron en Alan García y lograron convencerlo de que la creación del Minam ayudaría a conseguir fondos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Por tanto, Alan García no decidió

¹²⁹ En Ucayali y en Loreto ha habido un aumento de la tasa de deforestación, y la presión por reducir la tala ilegal parece no estar dando resultados. En Ucayali, se pasó de 11,588 ha en el 2001 a 38,377 ha en el 2019, y en Loreto se pasó de 14,987 ha en el 2001 a 23,140 ha en el 2019 (Minam y PNCBMCC, 2019). En el caso de Loreto, no existen estadísticas sobre tala ilegal; no obstante, el Centro de Investigación Forestal (CIFOR, 2015) ha emitido algunos estimados en los que se advierte que, en el 2002, el 88% de la madera de Loreto estaba siendo aprovechada fuera de las zonas autorizadas, confirmado su carácter ilegal (Kommeter, 2013). Recién desde el 2009 el Minam comenzó a desarrollar el Programa Nacional de Conservación de los Bosques y el Ministerio de Agricultura emprendió el desarrollo de un proyecto que tenía por objetivo la implementación de un plan regional de manejo forestal sostenible. A estos esfuerzos se le ha sumado recientemente la participación activa de los pueblos indígenas en la labor de defensa de sus territorios de la deforestación y minería ilegal de sus territorios (Mongabay, 2018). La cita de la referencia dice 2018. Me imagino que es 2018 porque no hay otra referencia de Mongabay.

crear el Minam por tener tendencias ambientales, sino lo hizo para generar un ambiente más atractivo para las inversiones (Orihuela y Paredes, 2017: 110).

Asimismo, en el marco del cumplimiento de la Declaración Conjunta de Intención (DCI) entre el Gobierno de la República del Perú, el Gobierno del Reino de Noruega y el Gobierno de la República Federal de Alemania, el Estado peruano aprobó la Ley N° 29763 – Ley Forestal y de Fauna Silvestre en el año 2011. Esta ley menciona y regula la zonificación y el ordenamiento forestal, atribuyéndoles el carácter de obligatorio, y considera al ordenamiento forestal como parte del ordenamiento territorial (Artículo 26° de la Ley N° 29763). Sin embargo, el Minagri recién aprobó los reglamentos de esta ley en el año 2015, lo que limitaba su implementación práctica.

El interés internacional en la Amazonía: Los programas REDD+

Los bosques amazónicos lograron obtener gran atención internacional no solo por su potencial maderero, sino también por su potencial para la prestación de servicios ecosistémicos y para reducir los gases de efecto invernadero. Este interés se ve reflejado en la adopción de mecanismos de reducción de emisiones derivadas de la deforestación y degradación de los bosques, conocidos como mecanismos REDD+.

Los mecanismos REDD+ son un conjunto de políticas e incentivos de lucha contra el cambio climático que consiste en reducir la deforestación, la degradación forestal y las emisiones de carbono en países en desarrollo (PNUD, 2008)¹³⁰. Aunque la ARA San Martín ya venía trabajando con REDD+ desde el 2008 (Goresam, 2019), es recién en el 2009 cuando San Martín inicia formalmente con los programas REDD+, siendo la primera región peruana en iniciar este proceso (Sandoval et. al. 2015). Algunas iniciativas REDD+ implementadas en San Martín se encuentran en el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, en la Comunidad Nativa Yurimalas y Alto Shamboyacu, y en el Parque Nacional Cordillera Azul (Espinoza y Feather 2011), en el Parque Nacional Río Abiseo y el Bosque de Protección Alto Mayo y parte del Corredor de Conservación Abiseo Cóndor – Kutukú (Sandoval et. al. 2015). Si bien la Amazonía peruana abarca varias regiones, San Martín fue elegida para este piloto de los programas REDD+, debido a que cada vez iba ganando mayor institucionalidad, como se advierte en la aprobación e implementación de su ZEE y en la creación de las Zocres. Este apoyo (técnico y

¹³⁰ No obstante estos beneficios para el ambiente, el mecanismo REDD+ cuenta con fuertes críticas por afectar la autonomía de los pueblos indígenas, en específico porque, por un lado, los pueblos indígenas que habitan en las zonas forestales no podrán cazar, ni utilizar las plantas para la elaboración de medicinas tradicionales, ni talar un árbol para la construcción de sus viviendas, y por otro lado, porque el dinero obtenido por la venta de bonos de carbono es destinado directamente a la Asociación de Desarrollo (institución a cargo de la ejecución del proyecto) y no a los pueblos indígenas (Telar, 2015).

financiero) es fundamental para diferenciar el caso de San Martín con otros departamentos (como Cajamarca) que no contaban con suficientes bosques.

c) Ventanas de oportunidad a favor de instituciones ambientales en San Martín: Síntesis

A modo de resumen del acápite 3.2., San Martín fue duramente golpeada por el terrorismo y el narcotráfico en la década de 1980 y en el primer lustro de 1990. Luego de un trabajo del gobierno nacional, que contaba con apoyo financiero de organismos internacionales y de las rondas campesinas, el terrorismo y el narcotráfico fueron disminuidos. Luego de que el narcotráfico disminuyese en la región en el 2000, San Martín se enfrentaba a serios problemas de deforestación, degradación de los suelos y de agua (en cantidad y calidad), debiendo aún lidiar con rezagos del narcotráfico. En ese momento sucedió una coyuntura crítica que abrió una ventana de oportunidad, o como diría Soifer (2012), inició una condición permisiva que propició el cambio institucional a favor del OT. Aunado a dichas condiciones permisivas, se sumaron dos condiciones productivas a favor del cambio institucional en San Martín: Un factor interno local a favor de las actividades agrícolas y forestales y un fuerte apoyo internacional para reemplazar la coca por cultivos alternativos, promover las actividades forestales y fomentar las actividades de conservación.

Ambas condiciones productivas (local e internacional) fueron posibles gracias a la trayectoria agrícola y forestal de la región. En efecto, esta trayectoria permitió que las autoridades —y sociedad civil involucrada— solucionaran los problemas ambientales y sociales— identifiquen al OT y otras instituciones ambientales como herramientas para lograr solucionar estos problemas. Asimismo, es esta trayectoria lo que generó que actores internacionales fomenten y presionen la incorporación de instituciones ambientales en San Martín, ya sea para combatir el cambio climático o para empoderar al estado peruano para que pueda cumplir con los requisitos solicitados por EE.UU. para la firma del TLC. Este tratado, a su vez, aceleró la transferencia de funciones en materia forestal a favor del gobierno regional y le dotó de mayor fuerza, constituyendo un peldaño más en el desarrollo de su institucionalidad ambiental.

En este escenario de cambio institucional a favor de instituciones ambientales, la ZEE-OT ingresa a la región entre el 2000 y 2002 y —en un intento por solucionar los problemas relacionados con el agua— es visto por los actores locales e internacionales como una herramienta útil para identificar el potencial del territorio. Por tanto, la trayectoria económica basada en la agricultura y actividades forestales en San Martín fue favorable para la ZEE-OT, y obtuvo tal fuerza que el proceso de ordenamiento del territorio sanmartinense continuó —aunque con nombres

distintos¹³¹— luego de las controversias creadas por el gobierno nacional en contra del OT. Si la trayectoria económica de San Martín hubiese sido uno de carácter extractivo, es probable que este hubiese limitado la adopción de innovaciones ambientales (como el OT), como sucedió con Cajamarca.

3.3. La fuerza de la trayectoria agrícola y forestal y la débil industria de hidrocarburos en San Martín

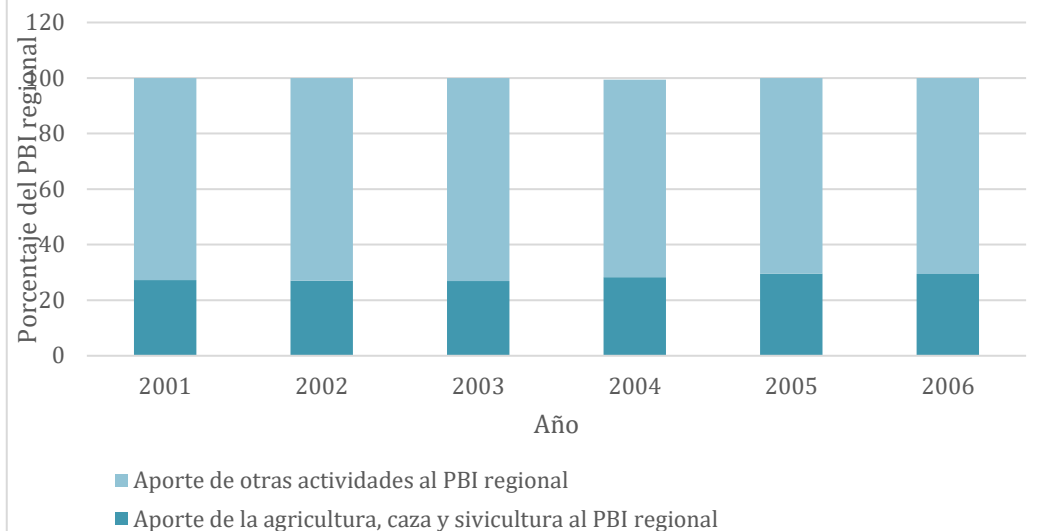
Las actividades agrícolas y forestales en San Martín se han fortalecido en las últimas dos décadas (ver Gráfico 9), mientras que las industrias extractivas representan solo un pequeño porcentaje de aporte al PBI regional y, en específico, la industria de hidrocarburos nunca pudo iniciar operaciones en la región. Esta convergencia de factores generó un contexto económico y social favorable para el ingreso de instituciones ambientales, como el OT. A continuación, se presentará esta trayectoria forestal y agrícola en números y la debilidad de la industria de hidrocarburos en San Martín. Esta debilidad se debió, en los noventa, a que el narcotráfico y terrorismo hizo de la región un lugar inseguro para las inversiones, y desde el 2000, a que la industria petrolera no pudo hacerle frente a la institucionalidad ambiental que San Martín había logrado construir.

a) La trayectoria forestal y agrícola sanmartinense en números

Al 2018, la agricultura y silvicultura en San Martín representaron el 27,16% del PBI regional (INEI, 2019b). Muy por debajo, se encuentran los rubros de comercio, manufactura, administración política y defensa, y construcción, representando el 11,32%, 9,44%, 9,14%, y 8,86% del PBI regional, respectivamente (INEI, 2019b). Por tanto, en la actualidad, la agricultura y actividades forestales sí cuentan con una posición predominante en San Martín, tal y como se puede advertir en los siguientes gráficos.

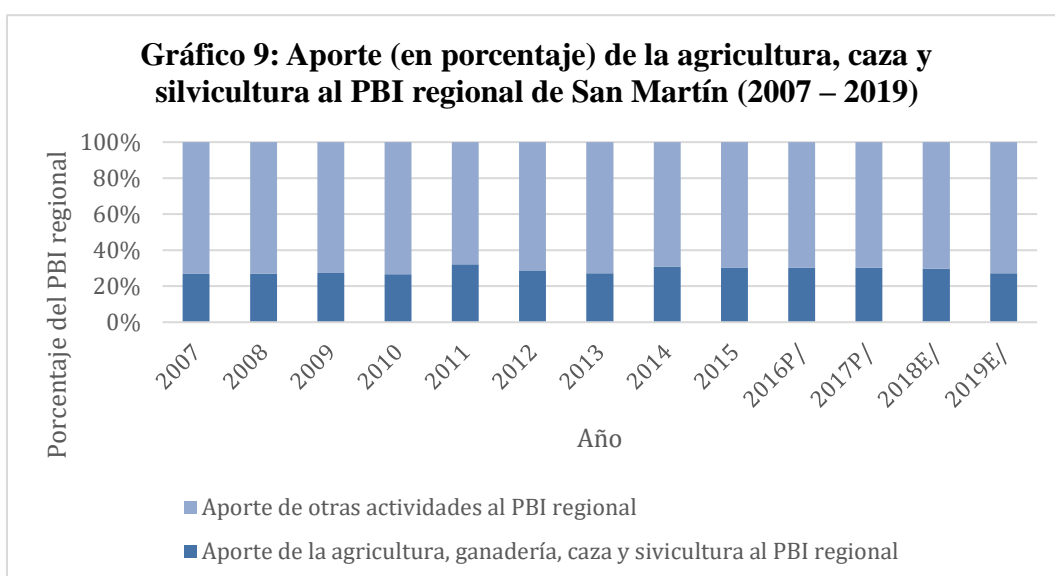
¹³¹ Luego de 2010, cuando el Minam públicamente se manifestó contra la ZEE de Cajamarca por considerarla política, se inició un largo periodo en el que el gobierno nacional establece varias barreras para que el OT nunca pueda ser aprobado por las regiones. No obstante, San Martín continuó ordenando su territorio, aunque con nombres distintos al OT, usando para ello su ZEE y creando nuevas herramientas, como las zocres, la zonificación forestal, la zonificación agroecológica, entre otros.

Gráfico 8: Aporte (en porcentaje) de la agricultura, ganadería, caza y silvicultura al PBI regional de San Martín (2001 – 2006)



Fuente: Elaboración propia con información del INEI (2013).

Gráfico 9: Aporte (en porcentaje) de la agricultura, caza y silvicultura al PBI regional de San Martín (2007 – 2019)

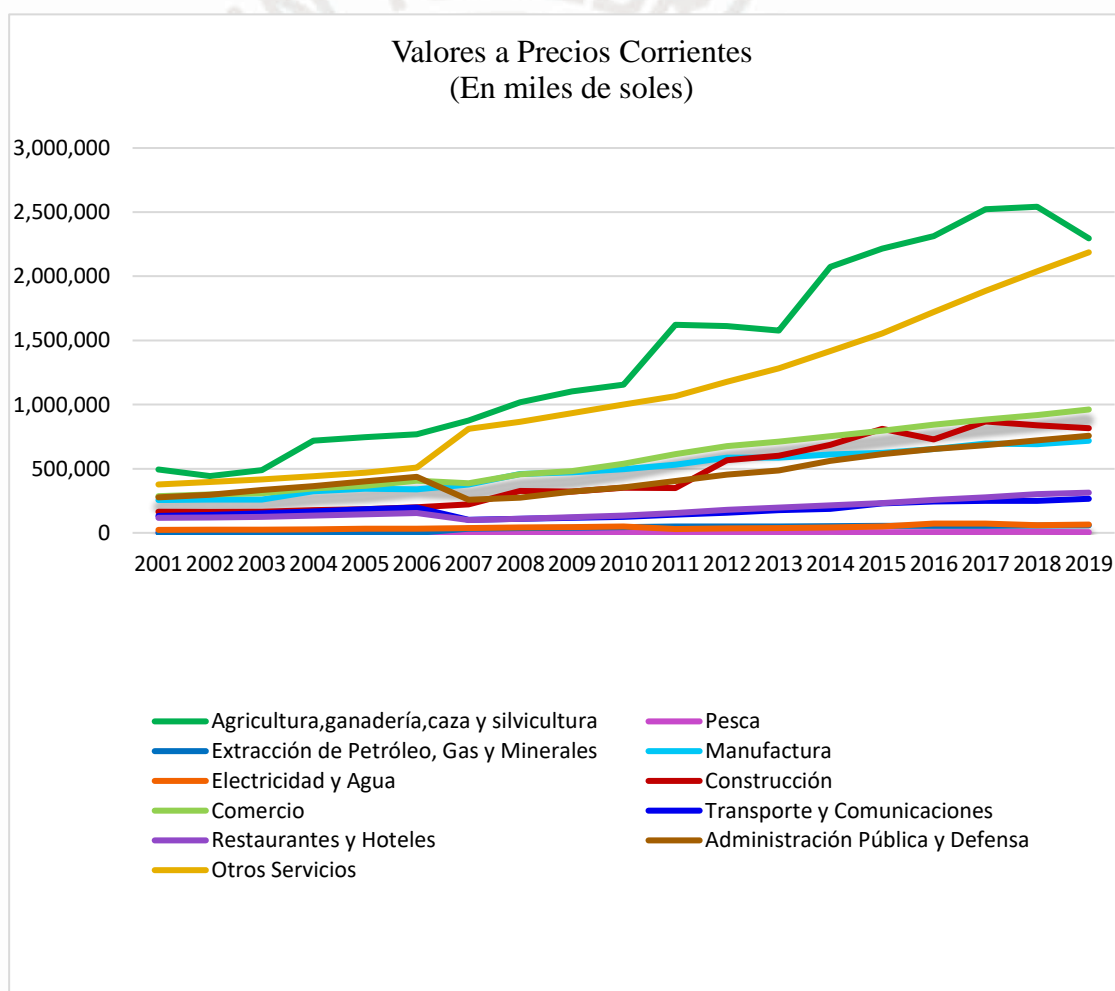


Fuente: Elaboración propia con información del INEI (2013).

* El motivo por el que los datos desde el año 2007 se encuentran en un gráfico distinto a los datos de años anteriores se debe a que desde el 2007, el INEI ha agrupado a las actividades agrícolas, de caza y silvicultura con la ganadería. Por tanto, fue imposible unir los datos de ambos grupos de años.

La agricultura, ganadería, caza y silvicultura conforman el grueso de actividades que aportan mayor PBI al departamento de San Martín, y su crecimiento se ha ido fortaleciendo en las últimas décadas. En cambio, las actividades extractivas tienen un porcentaje de aporte al PBI regional bastante bajo. El Gráfico 9 permite observar cómo la diversificación productiva en la región se mantiene de forma sostenida y estable, lo que, a su vez, implica que San Martín depende menos del extractivismo que otros departamentos, como Cajamarca. Por ende, el patrón que sigue San Martín a nivel económico, en el que prima la diversificación productiva, también ayudó a que este departamento abra sus puertas a instituciones ambientales, como el OT. Esto se debe a que las industrias extractivas tienen poco poder frente a un escenario económico diversificado (Novas, 2018).

Gráfico 10: Gráfico comparativo con la evolución de todas las actividades productivas en el departamento de San Martín (2001 - 2019)



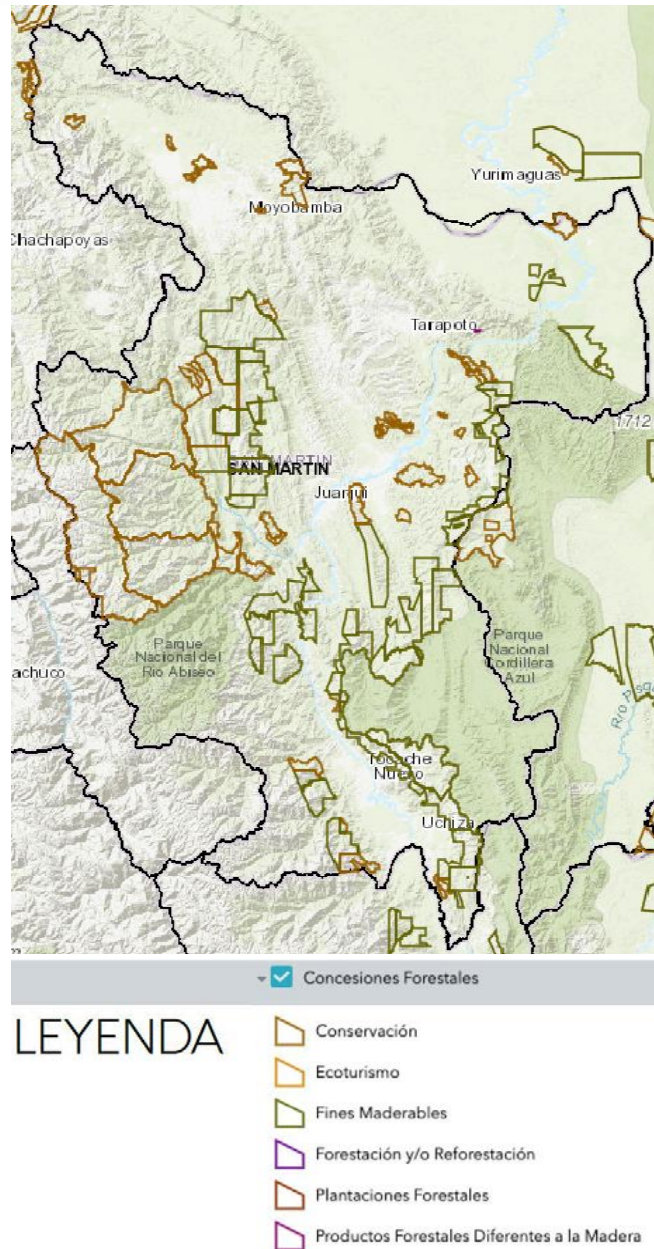
Elaboración propia

Fuente: Producto Bruto Interno por departamentos 2001-2012 y 2007-2019.

Disponible en: <https://www.inei.gob.pe/>

En lo referido a concesiones forestales, San Martín posee 83. De ellas, 39 son de modalidad conservación, uno de modalidad ecoturismo, 41 de modalidad maderables, uno de modalidad manejo de fauna silvestre y uno de modalidad Shiringa (Sisfor, 2020). A continuación, un mapa con las concesiones forestales en San Martín. Entonces, las actividades forestales y agrícolas son muy importantes en San Martín y constituyen su trayectoria económica.

Mapa 1: Concesiones forestales en el departamento de San Martín



Fuente: Serfor (2020).

b) La falta de fuerza de la industria de hidrocarburos en San Martín: La importancia del tiempo y la secuencia

El Plan de Acondicionamiento de la provincia de San Martín afirma que esta se encuentra asentada sobre la zona con más tendencia de hidrocarburos en Sudamérica y que Petroperú identificó en 1995, reservas de hidrocarburos en la provincia estimadas en 32 millones de metros cúbicos o 204 millones de barriles (Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento, 2011). A pesar de este atractivo potencial petrolero en San Martín, la industria petrolera retrasó su ingreso a la región hasta el 2004, año en el que el Ministerio de Energía y Minas (Minem) le otorgó a la empresa Occidental Petrolera del Perú, Llc., Sucursal del Perú (Oxy) la concesión del Lote 103¹³² ubicado en San Martín (ver Mapa 2). Este lote se superponía con la actual ACR Cordillera Escalera, creada formalmente en el 2005.

¿Por qué las industrias petroleras no intentaron ingresar a la región sanmartinense a inicios de la década de los noventa, si contaba con este gran potencial hidrocarburífero y el gobierno de Fujimori alentaba vigorosamente las inversiones extranjeras? Se pueden hacer varias hipótesis, pero la que esta investigación considera más sólida es que este retraso en el intento de ingreso petrolero a San Martín se debió a que, durante la primera mitad de los noventa, la región sufría de un fuerte narcotráfico y terrorismo que no otorgaba seguridad a las inversiones. Si en condiciones normales la selva ya era una zona complicada para ser explorada, el riesgo aumentaba considerablemente con el narcotráfico y terrorismo. Paradójicamente fue esta inseguridad en la región lo que retrasó el intento de ingreso de empresas de hidrocarburos hasta años después, cuando ya existía cierta institucionalidad ambiental y opciones económicas sostenibles basadas en la agricultura y actividades forestales. En efecto, cuando Oxy intentó iniciar operaciones en San Martín en el 2004, no lo logró debido a la fuerte resistencia de organizaciones de la sociedad civil, resistencia que se fue fortaleciendo con el paso de los años conforme se tenía mayor conocimiento del potencial agrícola, forestal y de conservación de la región.

De modo similar, si la industria de hidrocarburos hubiese ingresado a la región San Martín durante los noventa, es muy probable que hubiese ampliado su poder en la influencia de políticas públicas con el boom de los *commodities* de la década de 2000. Se recuerda que el boom de los *commodities* se caracterizó por los altos beneficios económicos recibidos por el estado peruano (a nivel nacional, regional y local) como producto de los impuestos recaudados y canon generado por la extracción de estas materias primas (Dargent et. al. 2017: 5). En el caso de minería e hidrocarburos, los impuestos recaudados por Sunat comenzaron a aumentar

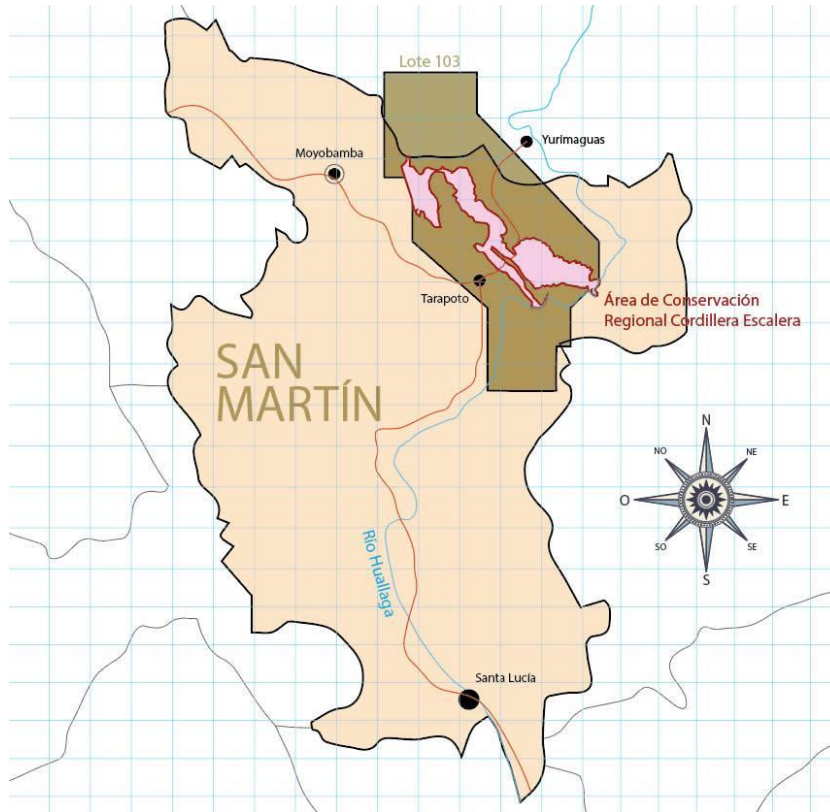
¹³² El lote 103 se extiende sobre un área de 870 mil hectáreas, abarcando el 71.6% del territorio de la provincia Lamas y se superpone sobre un total de 23 comunidades indígenas Kechwa, según el Observatorio de Conflictos Socioambientales Amazónicos “Vigilante Amazónico” (CLAES, 2012).

considerablemente y de forma sostenida desde el 2003 hasta el 2012 (Sunat, s.f. en: Dargent et. al. 2017: 6). En consecuencia, el gobierno nacional y los gobiernos regionales beneficiados no querían perder los beneficios tributarios, ni el canon generado como producto de estas actividades extractivas. En este contexto — hipotético para San Martín— hubiese sido casi imposible que instituciones ambientales, como el OT, se hagan un espacio en la década de 2000, debido a que hubiese recibido una sólida oposición de una fuerte coalición extractiva.

Al respecto, se recuerda la importancia del tiempo y las secuencias (Pierson, 2000) en materia de OT, porque es probable que la industria de hidrocarburos haya tenido más oportunidades de ingresar a la región si hubiese tratado de ingresar a inicios de la década de los noventa, cuando la región buscaba con urgencia ingresos y actividades alternativas al cultivo de coca, y cuando el gobierno nacional buscaba ávidamente fomentar el extractivismo extranjero con poco o casi nulo control ambiental. De haberse dado este supuesto es probable que el contexto socioeconómico en San Martín (construido desde algunas décadas atrás) hubiese sido bastante distinto del actual con un predominio de industrias extractivas petroleras. Sin embargo, esto no sucedió y cuando las empresas petroleras intentaron ingresar a la región en el 2004, ya San Martín estaba encaminada a la construcción de una institucionalidad ambiental en el que prevalecían las actividades agrícolas y forestales, sin dejar espacio a las industrias extractivas de petróleo. La trayectoria sanmartinense agrícola y forestal siguió fortaleciéndose con el paso del tiempo. Así, cuando la ZEE fue presentada y aprobada en el 2006 en San Martín, puso de manifiesto que la mayoría del territorio sanmartinense no tenía potencial agrícola, sino potencial para la conservación. Esta información sirvió para que las gestiones regionales se opongan al inicio de operaciones extractivas en el Lote 103.

El contexto socioeconómico en San Martín durante los noventa, se distancia así del contexto socioeconómico sufrido por Cajamarca en la misma década, aun cuando ambos compartían un mismo empuje por las inversiones extractivas extranjeras desde el gobierno nacional de Alberto Fujimori. Mientras que, a inicios de la década de los noventa, en San Martín el narcotráfico y terrorismo generó un clima de inseguridad para las inversiones que desincentivó su ingreso, en Cajamarca el ingreso de inversiones mineras (Yanacocha) se dio en una zona con un riesgo muchísimo menor que el sanmartinense y generó gran expectativa del gobierno nacional de obtener mayores ingresos. En la actualidad, mientras que, en Cajamarca los minerales forman parte de su trayectoria económica, las actividades petroleras no pueden ser consideradas como parte de la trayectoria económica en San Martín. Por tanto, el modo de vida de la población y la economía de esta región no depende de este recurso, por lo que explica su falta de fuerza en las políticas públicas en este departamento.

Mapa 2: Mapa de San Martín con el Lote petrolero 103 y el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera



Fuente: Elaboración propia con información recolectada del Resumen ejecutivo del EIA de Exploración Sísmica – Estructura Pihuicho – Lote 103.

Adicionalmente, las empresas petroleras tampoco lograron limitar el proceso ZEE-OT en San Martín porque nunca lo impidieron. En efecto, el ex coordinador del proyecto ZEE en San Martín en las décadas de 1990 y 2000, manifestó que en los talleres de difusión de la ZEE realizados en San Martín, el trato mantenido con las empresas de hidrocarburos siempre fue cordial y las discusiones se limitaron al plano técnico (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). Esta cordialidad se vio reflejada en la apertura por parte de las empresas en otorgar toda la información que era solicitada por el equipo técnico encargado de elaborar la ZEE (entrevista n.º 80, 27 de febrero de 2020). Asimismo, manifiesta que las petroleras siempre brindaron toda la información que el equipo técnico del IIAP les solicitó para elaborar la ZEE en San Martín (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). Por tanto, en San Martín, el proceso ZEE-OT siguió su diseño, aprobación e implementación debido a la falta de oposición de las concesionarias petroleras en la región. Este trato cordial, posiblemente se dio porque las empresas petroleras no vieron a la ZEE como una limitante a sus intereses.

La falta de fuerza de las petroleras en territorio sanmartinense —y en todo el Perú— también se explica por una sumatoria de factores nacionales e internacionales. Primero, los hidrocarburos comienzan a ser explotados en el Perú por primera vez en Piura en 1863 (Perúpetro, 2019c); y en la Amazonía esta explotación inicia recién en 1939, en el yacimiento Agua Caliente, ubicado en la selva central (Perúpetro, s/f). Aunque parezca ser una actividad con muchos años, en realidad su tiempo es bastante menor al de la minería, que data de la colonia y que posee mucha fuerza en el Perú. Segundo, las empresas de hidrocarburos no gozan de la misma representatividad que los mineros dentro de la SNMPE; es más, los empresarios del sector hidrocarburos consideran que esta sociedad defiende principalmente intereses mineros (entrevista n.º 74, 24 de setiembre de 2019). Esta falta de representatividad por parte de las empresas de hidrocarburos generó que en el 2013 crearan la Sociedad Peruana de Hidrocarburos, alianza que solo ha logrado unir a pocas empresas dedicadas a este sector y que no cuenta con el mismo poder de influencia que la SNMPE. Asimismo, la creación de esta nueva sociedad ha generado más división por parte de las empresas de hidrocarburos y se advierte la falta de una agenda en común (entrevista n.º 74, 24 de setiembre de 2019).

Tercero, la industria petrolera está destinada a disminuir paulatinamente. A la fecha, existen otras alternativas ecoamigables e igual de efectivas, por ejemplo, la energía eólica, paneles solares, el hidrógeno verde, entre otras iniciativas que hacen que esta industria vaya en declive, a diferencia de la minería que sigue siendo necesaria. Cuarto, la caída del precio del petróleo crudo a nivel internacional desde el 2015 ha repercutido en la paralización de proyectos de exploración. Esto se debe a que *“los precios del petróleo no justifican el alto costo de la exploración en el Perú”* (Merino, 14 de abril de 2015). Esta situación se agudizó con la pandemia producida por el Covid-19 en el año 2020, que provocó que un barril de petróleo llegase a costar un número negativo, UDS -35 dólares americanos (Bermúdez, 21 de abril de 2020). Quinto, los hidrocarburos se encuentran en la costa norte del Perú y en la Amazonía. En el caso de la Amazonía, es difícil realizar exploración y explotación de hidrocarburos en la actualidad, debido a que existe gran atención internacional y fuerte activismo que limita este tipo de actividades, lo que no se presenta en las zonas de la sierra (entrevista n.º 74, 24 de setiembre de 2019). Sexto, la industria petrolera en San Martín se enfrentó con una oposición local mayormente indígena articulada internacionalmente.

3.4. La formación de una coalición a favor de la ZEE en San Martín

Antes de identificar a los miembros de la coalición pro ZEE es necesario comprender que en San Martín se habla más de ZEE que de OT. Esto se debe a que: a) la ZEE es una parte de lo que significa OT, así que hablar de ZEE significa también hablar de OT; y b) los

técnicos atrás del diseño de la ZEE en San Martín fueron técnicos del (IIAP)¹³³ con conocimiento e influencia del modelo brasileño de ordenamiento del territorio que solo contempla a la ZEE y no al Plan de OT, así que se entiende el esfuerzo de la región por lograr la ZEE y no tanto el OT¹³⁴; y c) la característica técnica de la ZEE le otorgó mucha legitimidad, al punto de que era poco probable que un proceso así de técnico (que solo recopila, recoge y organiza información) ganase opositores. Debido a esto, se prefiere el uso del término ‘coalición pro-ZEE’ en San Martín.

Recordemos que, luego de que el terrorismo fuese disminuido en la región, fue generándose un mayor interés por la protección de los suelos y la promoción de actividades forestales y agrícolas en la región, lo que se advierte en la mayor oferta universitaria para estudiar especializaciones sobre la materia. En este escenario, en el 2000, el IIAP implementó el Programa Biodamaz financiado por la cooperación finlandesa. Como parte de ese programa, el IIAP comenzó a diseñar las ZEE de los departamentos amazónicos del Perú, entre ellos, San Martín. Aunque en el 2000, el término ZEE ya se mencionaba en San Martín, no fue hasta el 2002 cuando empezó a ser mencionado con más fuerza, debido a que el personal del IIAP comenzó a brindar asistencia técnica y difundir información sobre la ZEE en talleres de la región. A partir de este impulso inicial del IIAP (que Cajamarca no tuvo, por ser considerada una región andina), se van sumando fuerzas para elaborar la ZEE.

El Grupo Técnico de ZEE-SM comienza a recolectar información de diversas instituciones para elaborar un mapa base. Ante la falta de financiamiento y capacidades técnicas, el Grupo Técnico ejecutó una campaña de sensibilización para conseguir apoyo económico y técnico, el cual dio buenos resultados en el corto plazo, puesto que se unieron a la causa diversas ONG, universidades, cooperantes internacionales, instituciones privadas e instituciones públicas (entre ellas, el fenecido Instituto Nacional de Recursos Naturales - Inrena, municipalidades provinciales y distritales, direcciones regionales, ministerios) (Bernaola, 2015: 19). Asimismo, la Gerencia Regional de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial logró que el Gore destine presupuesto para la ZEE mediante un proyecto de inversión pública por 1'730,000 Soles, que posteriormente fue aprobado por el MEF para ser ejecutado entre el 2004 y 2007 y

¹³³ El IIAP fue creado por la Ley n.º 23374 de 1981 como un organismo autónomo. Su finalidad es “realizar el inventario, la investigación, la evaluación y el control de los recursos naturales; así como promover su racional aprovechamiento y su industrialización para el desarrollo económico y social de la región [Amazónica]”. En el año 2019 el IIAP pasa a formar parte del sector ambiente, siendo ahora un organismo adscrito al Ministerio del Ambiente.

¹³⁴ El trabajo del IIAP con respecto a la ZEE se vio influenciado en gran medida por las metodologías usadas por Brasil para su *Zoneamento Ecológico-Econômico*, aunque con algunas diferencias. En efecto, el ex Coordinador del Proyecto ZEE en San Martín y coordinador de otras ZEE a nivel mezo en San Martín en la década de 2000 (funcionario del IIAP), comentó que Brasil fue un referente para la elaboración de ZEE en el Perú, pero haciendo la salvedad de que el *Zoneamento Ecológico-Econômico* en Brasil es más completo y equivale al OT, mientras que la ZEE del Perú solo adopta lo concerniente al diagnóstico del territorio (entrevista n.º 81, 27 de setiembre de 2020). Entonces, mientras que la ZEE en Brasil implica un aspecto técnico y político de toma de decisiones, la ZEE en el Perú solo posee un carácter técnico que brinda una fotografía del territorio.

que implicaba el fortalecimiento de la referida gerencia mediante la compra de equipos e información básica y la contratación de personal especializado; de esta manera se inicia el diseño de la ZEE a nivel macro del departamento (Bernaola, 2015). Entonces, la diversidad de los miembros del Grupo Técnico de ZEE – SM ayudó a que se compartan conocimientos, recursos, credibilidad y prestigio, haciendo del Grupo Técnico una coalición con fuerza.

Con respecto a los actores gubernamentales, destacan el IIAP y el Gore San Martín, el primero como coordinador en el Grupo Técnico y el segundo como presidente de este. La relación entre el IIAP y el Gore San Martín se hizo más fuerte con la firma del convenio de cooperación entre ambos, suscrito en el 2004¹³⁵. El protagonismo de ambas entidades no fue la misma en materia ambiental y de ZEE, ya que durante la primera gestión regional (con Max Ramírez a la cabeza) el Gore participó en temas ambientales, pero no lo hizo con la misma convicción que la gestión de Villanueva. Con Villanueva, el Gore comienza a ganarse un rol más importante en el impulso de herramientas ambientales, como la ZEE, quedando el IIAP relegado cada vez más a tener un rol más secundario. Cuando se consultó con el economista Luis Limachi sobre este retiro paulatino del IIAP en San Martín, mencionó que esto se debió a que el IIAP ya había cumplido con su objetivo: Que la región San Martín tenga su ZEE aprobada y esto se consiguió en el 2006 (entrevista n.º 81).

Recordemos también que, al inicio de la década de 2000, eran los proyectos especiales los que tenían fuerza. Por ello, no sorprende que participaran en el Grupo Técnico el Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM), el Proyecto Especial Huallaga Central y Bajo Mayo (PEHCBM), y el *Proyecto* Especial de Titulación de Tierras y Catastro Rural (PETT). Asimismo, a nivel regional, se hizo presente la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) del Gore, y a nivel local participaron la Asociación de municipalidades de la región San Martín (Amresam), y las municipalidades provinciales de Tocache, Mariscal Cáceres, Picota, Lamas, Moyobamba, Huallaga, Bellavista, El Dorado, San Martín y Nueva Cajamarca (Bernaola, 2015: 19-20). Algunas de estas municipalidades comenzaron también sus trabajos de mezo ZEE y el Grupo Técnico fue un espacio importante de impulso a estos procesos. Por su parte, a nivel nacional, conformaron este Grupo Técnico el Inrena¹³⁶, el Conam y el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC) (Bernaola, 2015: 19-20).

En lo referido al rol de la sociedad civil organizada, se advierte un gran número de ONG locales que, al ser proambiente, impulsaron la ZEE en la región, como Cedisa, AMPA y Apeco. A estas se le sumó CIMA también¹³⁷. Asimismo, algunas organizaciones y fundaciones internacionales y extranjeras también apoyaron el proceso de ZEE en San Martín. En específico, se advierte que GTZ/GIZ comenzó a tener un rol más importante

¹³⁵ Convenio n.º 008-2004-GRSM/PGR

¹³⁶ Actualmente desactivado. Sus funciones fueron repartidas al IIAP y a otras entidades más.

¹³⁷ El rol de las ONG locales proambiente a favor de la ZEE se abordará en el Capítulo 5, subsección 3.1. b) soporte social en San Martín.

en la generación e implementación de instituciones ambientales, al brindar apoyo financiero y técnico. Por ejemplo, GTZ/GIT ayudó mucho en la difusión, logística y publicaciones sobre la ZEE en San Martín (entrevista n.º 51, 10 de abril de 2018). También participaron del Grupo Técnico, el Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo (SNV), y la Fundación Friedrich Ebert de Alemania (Bernaola, 2015).

El apoyo que GIZ brindó a la ZEE en San Martín se apagó en el 2010, posiblemente porque ya contaban con indicadores distintos que debían cumplir (entrevista n.º 34, 3 de abril de 2018). Al respecto, algunos entrevistados manifestaron que las razones que explican la disminución de apoyo de la cooperación internacional (no solo de GIZ) al proceso de ZEE en San Martín se debe a que San Martín se posicionó como una región emblemática que no necesitaba tanta ayuda como otras regiones, o porque prefirió priorizar otro tipo de proyectos o sus fondos disminuyeron (entrevista n.º 44, 6 de abril de 2019). Asimismo, se debe a que los cooperantes internacionales prefieren apoyar procesos más concretos y específicos como mezo o micro ZEE en provincias (entrevista n.º 39, 4 de abril de 2018¹³⁸). En efecto, se advierte la preferencia de los actores internacionales por invertir y apoyar proyectos y programas concretos con plazos más cortos. Es el caso de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA) y el Banco de Desarrollo del Estado de la República Federal de Alemania (KfW), que apoyaron la elaboración de la meso ZEE de la provincia de Tocache; y de GTZ que ayudó en el desarrollo de la meso ZEE del Alto Mayo ejecutado por el PEAM (Bernaola, 2015).

Finalmente, en el Grupo Técnico también participaron representantes de la Universidad Nacional de San Martín (UNSM), la Cámara Regional de Turismo – San Martín (Caretur), y el Diario Ahora (Bernaola, 2015).

A diferencia de Cajamarca, las empresas extractivas (petroleras) no habían iniciado operaciones en San Martín cuando la ZEE es nombrada por primera vez (2000), aspecto que fue aprovechado por la coalición pro ZEE para avanzar antes de encontrar detractores. Es más, al 2021, San Martín sigue sin tener actividades de hidrocarburos iniciadas. En específico, esta investigación se refiere a las empresas petroleras que han buscado operar el Lote 103 que fue concesionado por Perúpetro¹³⁹ a favor de Occidental Petrolera del Perú Inc. y, luego de múltiples cambios de denominaciones y de cesiones contractuales, desde noviembre de 2019 es la empresa Repsol Exploración Perú, Sucursal Del Perú quien adquiere este derecho de concesión¹⁴⁰. Entonces, un aspecto neurálgico del proceso

¹³⁸ Por ejemplo, “La cooperación alemana ha estado apoyando, pero en los procesos a nivel mezo en los planes de OT, como en Moyobamba y Rioja.” Edinson Berrios nónimo Entrevista n.º 39, de 4 de abril de 2018).

¹³⁹ Empresa que pertenece al Ministerio de Energía y Minas del estado peruano.

¹⁴⁰ En el 2006 Occidental Petrolera del Perú, Llc., Sucursal del Perú da en cesión de posición contractual su derecho a favor de Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú, y Petrobras Energía Perú S.A. En el 2007, se sustituye al garante corporativo, condición asumida por Talisman Energy Inc., en reemplazo de Occidental Petroleum Corporation. En el 2014, se aprueba la cesión de posición contractual por parte de Petrobras Energía Perú S.A., a favor de Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú. En el 2018, se

ZEE en San Martín que jugó a su favor es que no tuvo una coalición anti ZEE, lo que explica que la coalición pro ZEE pudiese avanzar sin encontrar este obstáculo.

En conclusión, San Martín tuvo una coalición pro ZEE que inició sus trabajos de forma temprana, estuvo conformada por un grupo variado de actores de todos los niveles, gubernamentales y no gubernamentales, y logró fuerza y prestigio en la región, a nivel nacional e internacional. En cambio, la coalición pro-OT en Cajamarca se formó años después que en San Martín y, aunque convocó a un grupo bastante variado de actores, muchos de ellos no le brindaron la importancia requerida. Asimismo, mientras que el proceso de ZEE en San Martín pudo avanzar sin cuestionamientos, la ZEE en Cajamarca se vio imposibilitada de avanzar debido a la fuerte resistencia por parte de una coalición anti ZEE-OT que se formó en el 2009. Aunque el rol de la cooperación internacional a favor de la ZEE-OT en San Martín ha sido abordado brevemente en los párrafos anteriores, la siguiente subsección abordará su rol de forma más detallada, porque es un aspecto importante que lo diferencia del caso Cajamarca.

3.5. El apoyo de la cooperación internacional a favor de la ZEE-OT en San Martín

El apoyo temprano de la cooperación internacional a favor del proceso ZEE en San Martín fue clave. Así, esta región recibió apoyo fundamental de la cooperación finlandesa a finales de la década de 1990 e inicios de la década de 2000, y de la cooperación alemana (GTZ, hoy GIZ) en años posteriores¹⁴¹. La ayuda de la cooperación finlandesa en San Martín se materializó gracias a la iniciativa e interés del IIAP, organismo estatal con importante presencia técnica en las regiones amazónicas del Perú, y que sirvió de puente para trasladar los conocimientos técnicos y hacer efectivos los recursos económicos de fuente internacional.

El interés y apoyo internacional en el departamento de San Martín abrió ventanas de oportunidad al cambio institucional, y brindó chances a favor de la coalición promotora local para que pueda impulsar la ZEE en la región y generar un cambio institucional gradual (estratificado o por capas). Como se verá en el capítulo 5 sobre el soporte social en San Martín, el apoyo internacional y del IIAP al proceso de ZEE también fue temprano en Madre de Dios, sin embargo, no logró avances similares a los de San Martín porque este apoyo internacional no tuvo actores locales lo suficientemente fuertes para impulsar la ZEE y porque desde esa época ya existía una fuerte minería ilegal e informal.

A continuación, se analizará el involucramiento de cooperantes internacionales en el proceso ZEE-OT en San Martín en tres etapas, de 2002 al 2006, de 2007 al 2009, y de 2010 al 2014. En todas estas etapas se advierte que la cooperación internacional se

aprueba la fusión por absorción de Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú, como absorbente, y Talisman Peru B.V., Sucursal del Perú, como absorbida, quedando el Contratista conformado únicamente por Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú.

¹⁴¹ Este apoyo fue prácticamente inexistente en Cajamarca.

interesó por San Martín debido a su trayectoria socioeconómica basada en la agricultura y actividades forestales, con potencial para reducir los gases de efecto invernadero, proteger la biodiversidad y propiciar una actividad maderera con el respeto de normas ambientales. Este interés internacional por la agricultura y actividades forestales era consistente con una agenda global que le daba legitimidad.

a) Primera etapa (2002-2006)

Durante esta primera etapa (2000 – 2006), San Martín gozó del impulso inicial del IIAP y de la cooperación finlandesa a favor de la ZEE, gozó del apoyo financiero del PNUD, del TCA (canalizados por el IIAP) en favor de la ZEE, tuvo ayuda técnica de GTZ para la difusión de la ZEE y la implementación del PDRS que logró avances en materia de agricultura sostenible, lo que generó un impacto positivo en la ordenación del territorio. De forma adicional, San Martín tuvo apoyo financiero por parte de la UNOCD para erradicar el narcotráfico y desarrollar cultivos alternativos, lo que propició una mejor ocupación del territorio.

El apoyo técnico y financiero de la cooperación finlandesa al proceso ZEE en San Martín se hizo posible mediante el Proyecto Biodamaz que data de años anteriores (entrevista n.º 84, 18 de marzo de 2020). El proyecto Biodamaz nace como fruto del compromiso de Finlandia de apoyar a países en vías de desarrollo para cumplir con el Convenio sobre Diversidad Biológica firmado en 1992. Dado que el Perú es uno de los países megadiversos del mundo, llamó la atención del gobierno de Finlandia para ser receptor de este apoyo que buscaba proteger la diversidad biológica (Tello y Juvonen, 2003). El proyecto de Diversidad Biológica de la Amazonía Peruana, Perú – Finlandia (Proyecto Biodamaz) se ejecutó en los departamentos de Loreto, Ucayali, San Martín y Madre de Dios, y contó con dos fases (Tello y Juvonen, 2003). La primera fase (1999 – 2002) tuvo por objetivo *“brindar metodologías de trabajo -instrumentos de gestión y metodologías de investigación-, para el manejo sostenible de la diversidad biológica de la Amazonía peruana”* (Tello y Juvonen, 2003). La segunda fase (2003 – 2007) tuvo por objetivo mejorar las herramientas de gestión ambiental y desarrollar capacidades descentralizadas para una adecuada conservación y uso sostenible de la diversidad biológica en la Amazonía peruana (IIAP 2004). Este proyecto tuvo como protagonistas al IIAP por el Perú, y a un consorcio finlandés conformado por la empresa Biota BD Oy y por la Universidad de Turku (Tello y Juvonen, 2003).

Uno de los objetivos del Proyecto Biodamaz fue impulsar el proceso de ZEE en la Amazonía peruana. Para ello fortaleció las capacidades en el diseño y puesta en marcha de sistemas de información geográfica, la elaboración de mosaicos de imágenes satelitales, la identificación de macrounidades ambientales y diversidad de la vegetación, de modo tal que sean integrados en las ZEE (Tello y Juvonen, 2003). Siendo el IIAP la contraparte peruana del Proyecto Biodamaz, fueron los

funcionarios de esta institución quienes se capacitaron (en el Perú y en Finlandia¹⁴²) en materia de ZEE y otras herramientas ambientales, quienes luego trasladaron estos conocimientos a los funcionarios de los diferentes gobiernos regionales de la Amazonía peruana, incluyendo a San Martín.

Es así como, en el año 2000, el IIAP comenzó a trabajar el Programa de Ordenamiento Ambiental (POA)¹⁴³ en la Amazonía (entrevista n.º 81, 27 de setiembre de 2020). El objetivo del POA fue brindar información científica sobre las potencialidades y limitaciones del territorio para orientar las actividades humanas y apoyar el proceso de toma de decisiones políticas en la Amazonía (IIAP, 2004-2006: 25). No obstante esta temprana mención de la ZEE, recién logra un impacto en San Martín en el 2002, cuando la Comisión Ambiental Regional (CAR) introdujo a la ZEE como parte de sus funciones y creó un Grupo Técnico de ZEE-SM, asumiendo su presidencia el Gore San Martín, y la Secretaría Técnica el IIAP (Bernaola, 2015: 19). Entonces, en el 2002, el IIAP contrató a consultores para iniciar talleres informativos y de capacitación en materia de ZEE en San Martín.

El apoyo brindado por el IIAP consistió en prestar su equipo técnico para recolectar información cartográfica sobre el departamento de San Martín y, al mismo tiempo, capacitar a los técnicos del gore, para luego trabajar de forma conjunta en el diseño de la ZEE. Este equipo técnico del IIAP estaba conformado por catorce profesionales, aproximadamente, entre ellos, economistas, geólogos e hidrólogos (entrevista n.º 79, 26 de febrero de 2020). La importancia del rol del IIAP en la ZEE de San Martín se advierte porque el equipo de trabajo del IIAP tenía claro los pasos para elaborar la ZEE a nivel técnico, y conocía también los pasos burocráticos para lograr que sea oficializado a nivel estatal y adquiera fuerza (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). Al respecto, el ex coordinador de la ZEE en San Martín narra:

“Claro, pero antes de eso nosotros teníamos el esquema completo desde el IIAP, para ver cómo funcionaría. Primero, los actores clave tienen que acompañar el proceso y debe ser institucionalizado mediante una ordenanza o lo que fuere; regional, mediante una ordenanza regional; municipal, con una ordenanza municipal, la cual es multisectorial para la parte institucional y política. En la parte técnica, teníamos bien mapeado los temas que iban a entrar, los muestreos que enseñen la intensidad, los perfiles de quienes iban a trabajar allí.” (Entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020).

Tanto fue el apoyo que, en el 2004, el IIAP y el Gore San Martín firmaron un convenio de cooperación para que el primero le brinde apoyo técnico al gore para

¹⁴² Algunos servidores/especialistas del IIAP viajaron a Finlandia a realizar maestrías y luego volvieron al IIAP, en el Perú para volcar los conocimientos adquiridos.

¹⁴³ Los primeros años luego del ingreso del OT al Perú, se usaba indistintamente los términos “Ordenamiento Territorial” y “Ordenamiento Ambiental” para referirse a la misma institución.

culminar la ZEE (Bernaola, 2015: 23). Como producto de ese convenio de cooperación, el IIAP contrató a una persona¹⁴⁴ que —con apoyo de algunos practicantes— se encargaría de complementar el trabajo técnico con difusión ciudadana, para así lograr un trabajo que evite confrontaciones contra la ZEE (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). En específico, el apoyo del IIAP en San Martín consistió en brindar asesoramiento técnico continuo al Gore, de modo tal que, como producto del proceso ZEE en San Martín, el IIAP publicó mapas, un informe general de la zonificación, y un total de catorce informes temáticos (entrevista n.º 51, 10 de abril de 2018). Todos estos documentos fueron entregados al Gore San Martín para que luego se inicie una etapa de socialización y difusión de la ZEE y para lograr se convierta en vinculante para todas las políticas regionales y proyectos de desarrollo (entrevista n.º 51, 10 de abril de 2018). El borrador de ZEE fue presentado por el IIAP —en coordinación con el Gore San Martín— en el 2005 y contó con la participación de ONGs, autoridades, cooperativas y comunidades indígenas (Bernaola, 2015:27).

El empuje inicial del IIAP en el 2002 a favor de la ZEE fue posible no solo por el apoyo técnico y financiero de la cooperación finlandesa por medio del Proyecto Biodamaz, sino también por la ayuda económica del mismo IIAP y al apoyo político del Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) (entrevista n.º 84, 18 de marzo de 2020). Con respecto al IIAP, es interesante advertir que esta institución tenía un presupuesto destinado a la investigación para la elaboración de la ZEE en San Martín, siendo el Gore el que financiaba el traslado de los técnicos del IIAP desde Iquitos (donde se encuentra su sede central) hacia San Martín y los viajes de campo (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). Asimismo, el TCA introdujo en el Perú los términos ZEE y OT y logró que la ZEE ingresara a la agenda política de los países signatarios como un tema importante (entrevista n.º 84, 18 de marzo de 2020). El peso político del TCA se advierte, por ejemplo, en tres reuniones celebradas entre el TCA y el Inrena de Perú entre 1994 a 1996¹⁴⁵, que culminaron con la aprobación de la Estrategia para la ZEE y el Monitoreo Geográfico de la Amazonía Peruana en 1996 (Inrena y ACT 1996: 16-17). Asimismo, algunas de las estrategias y documentos diseñados en el marco del TCA contaron con financiamiento del PNUD, como se advierte, por ejemplo, con el financiamiento en 1992 de un proyecto de ZEE y monitoreo geográfico en la cuenca del Amazonas para determinar estándares comunes que ayudaran a aprobar las futuras ZEE de todos los países signatarios del TCA (Inrena y TCA 1996: 14-15).

Aunque el IIAP dio el impulso inicial a favor de la ZEE en San Martín, su continuidad también se debe —en parte— al apoyo de cooperantes internacionales, como la cooperación alemana. GTZ se comenzó a involucrar en la ZEE en San

¹⁴⁴ Esa persona es la Bióloga Karina Pinasco Vela (Entrevista n.º 81).

¹⁴⁵ En el año 2000, las competencias del Inrena en materia de ZEE fueron transferidas al IIAP, es así como esta institución comienza a brindarle atención y empuje en las regiones amazónicas.

Martín en el 2002, aunque sin brindar apoyo aún. Por ejemplo, el ex coordinador de la ZEE en San Martín narra que dictó un curso sobre sistemas de información geográfica (SIG) junto con GTZ en el 2002, luego de que fuese el IIAP el que lo contactara para el dictado de varios cursos (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). Asimismo, el contexto social y económico de San Martín, marcado por el terrorismo y narcotráfico, jugó a favor de la región en el sentido de lograr captar la atención internacional de organismos como la UNOCD, que prestó considerable ayuda económica al gobierno peruano para frenar el narcotráfico.

Cuando el narcotráfico disminuyó, cooperantes internacionales se interesaron por promover el desarrollo de cultivos alternativos a la hoja de coca, con la finalidad de erradicarla, de allí la importancia de esta coyuntura crítica en captar la atención internacional y favorecer el ingreso de instituciones ambientales. Por ejemplo, por medio de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (Devida), el Banco de Desarrollo Alemán (KfW) financió el Proyecto de Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza (Prodatu I). El proyecto Prodatu I se ejecutó entre el 2001 y el 2008, y logró la construcción de puentes, trochas carrozables, el fortalecimiento de cooperativas y asociaciones de productores agrícolas; apoyó el cultivo de palma aceitera, cacao, café y en la formalización de títulos de propiedad (Andina, 18 de julio de 2012.07.2012; Andina, 19 de diciembre de 2007). Debido al éxito de Prodatu I, los gobiernos del Perú y Alemania decidieron implementar la segunda etapa de este proyecto denominado Prodatu II, para fortalecer la gestión de las organizaciones de productores agrarios (cooperativas y asociaciones), optimizar la producción y hacerla ambientalmente sostenible. (Andina, 18 de julio de 2012) Aunque el fomento de cultivos alternativos no implique ayuda para la ZEE directamente, sí contribuye a una ocupación ordenada y sostenible del territorio, puesto que, con el desarrollo de cultivos alternativos, el Estado peruano se aseguraba al mismo tiempo que los agricultores ingresen a actividades legales — que pueden ser materia de supervisión y fiscalización— y de realizar un mapeo del territorio e identificar actores claves que ayudarán al cuidado de los bosques.

De modo similar, luego de conformado el Grupo Técnico de ZEE-SM y vistos los esfuerzos del Gore San Martín, se fue captando la atención de actores internacionales, como GTZ (hoy GIZ), que se va involucrando más en la Comisión Técnica de ZEE en San Martín para brindar asesoría técnica y respaldo político (Bernaola, 2015). Asimismo, diversos actores internacionales inician el apoyo para varios gobiernos locales para el desarrollo de sus respectivas ZEE, tales como GTZ, el Proyecto Desarrollo Alternativo Tocache Uchiza (PRODATU), KfW (banco del gobierno alemán que otorgó ayuda financiera), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), la Organización de Desarrollo de los Países Bajos (SNV), Asociación Chullachaki, entre otras (Bernaola, 2015)¹⁴⁶. Al

¹⁴⁶ También hubo un factor interno sanmartinense que impulsó el desarrollo de instituciones ambientales y que estuvo impulsado por diversas ONGs, como el Centro de Desarrollo e Investigación de la Selva

mismo tiempo, otros actores internacionales comenzaron a implementar diversas acciones para generar ZEE específicas como “[...] *el mezoZEE del Alto Mayo realizado por PEAM/GTZ, el OT de la Cuenca del río Ponaza en la provincia de Picota por CEDISA, la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Cordillera Azul por CIMA e INRENA, y la mesoZEE de la provincia de Tocache financiado por DEVIDA/KFW.*” (Bernaola, 2015: 22).

En el 2006, GTZ inició el Programa Pro Ambiente I que brindó apoyo y capacitación al gore para la implementación de la ZEE, apoyo que continuó hasta el año 2014 (Goresam y GIZ, 2015). Adicionalmente al apoyo de GTZ en la difusión de la ZEE en San Martín durante esta primera etapa, GTZ implementó el Programa de Desarrollo Rural Sostenible (PDRS). El PDRS de GTZ fue muy importante en San Martín, por buscar incrementar las capacidades de las autoridades locales para lograr una agricultura sostenible que pueda convivir en armonía con la naturaleza. A modo de ejemplo, en el marco del PDRS, desde 1999, GTZ apoyó a que los productores agrícolas aprendan cómo hacer un uso óptimo del agua, con la finalidad de lograr un manejo sustentable de las cuencas (Inoñán, 2007). El PDRS también brindó capacitaciones para lograr un uso racional del bosque, desarrollar capacidades locales, aprovechar los beneficios del bosque sosteniblemente y respetar los recursos naturales (por ejemplo, mediante el ecoturismo en el Alto Mayo) (Plenge et. al.2004; GTZ, 2005). Asimismo, entre el 2004 y 2010, GTZ también capacitó técnicamente al gore para mejorar los procesos de recuperación de varias microcuencas, para que luego puedan implementar servicios ecosistémicos, como sucedió con las microcuencas del Mishquiyacu, Rumiyacu y Almendra entre el 2004 y 2010 (Minam, 2010).

La relevancia de comprender el apoyo de cooperantes internacionales a favor de instituciones ambientales, incluso distintas a la ZEE, se debe a que el ordenamiento del territorio es posible solo cuando el estado identifica todas las áreas de ese territorio, y logra que sus habitantes realicen actividades sostenibles en este (por ejemplo, mediante una agricultura que maneje óptimamente el agua, que evite el uso de químicos, que no realice tala de árboles, que vigile el bosque y evite el ingreso de taladores ilegales o traficantes de tierras, etc.). Además, con estas acciones, el Estado se hace presente en los agricultores y logra que realicen actividades en el marco de la legalidad que pueden ser materia de fiscalización.

b) Segunda etapa (2007 -2010)

Durante la segunda etapa (2007 – 2010), el Gore San Martín asumió protagonismo para implementar su ZEE y el IIAP disminuyó gradualmente su apoyo al proceso,

Alta (Cedisa), Amazónicos por la Amazonía (AMPA), el Centro de Conservación, Investigación y Manejo de Áreas Naturales (CIMA), el Gore San Martín, IIAP y otros.

puesto que ya había cumplido con su finalidad: Elaborar la ZEE. En contraste, GTZ se fue involucrando más en la difusión y capacitación en materia de ZEE, y en la aplicación de programas y proyectos para el impulso de servicios ecosistémicos, el uso sostenible de los recursos naturales y el aumento de la calidad de actividades productivas, lo que también ayudó a mapear y ordenar el territorio de forma ambientalmente sostenible.

GTZ continuó implementando en San Martín el Programa ProAmbiente I, mediante el cual brindó apoyo y capacitación al gore (y después a la ARA) para implementar la ZEE (Goresam y GIZ, 2015). De forma similar, GTZ continuó con el PDRS en temas referidos directamente a la ZEE y a otros aspectos ambientales, como capacitaciones a la población, a los agricultores en la cadena de valor, apoyo al IIAP y al gore, apoyo en la implementación de un plan maestro, entre otros. Por ejemplo, desde 2007 hasta 2009, GTZ ayudó al gore y al IIAP en el proceso de evaluación e identificación de espacios territoriales, con la finalidad de que luego sean evaluados y se identifique las mejores alternativas de uso, lo que está directamente relacionado con la implementación de la ZEE (GTZ, 2005). En el 2008, GTZ colaboró en la implementación del Plan Maestro del Bosque de Protección Alto Mayo, y apoyó en la capacitación de los ciudadanos respecto del acceso a beneficios de los servicios ambientales y del uso sostenible de los recursos naturales (Plan Maestro Bosque de Protección Alto Mayo 2008 – 2013, Parte 2). Asimismo, entre los años 2007 y 2010, GTZ también capacitó a los profesionales encargados de capacitar a los agricultores y productores en cómo incrementar la calidad en las actividades productivas del sacha inchi (GTZ y Mincetur, 2009; GIZ, Minam y Mincetur 2013).

A modo de resumen de este segundo periodo, GTZ asumió un rol más importante y contribuyó a la implementación gradual de la ZEE en San Martín.

c) Tercera etapa (2010 en adelante)

Desde fines de 2010 (inicio del tercer periodo), San Martín adquiere mayor atención internacional a favor de sus instituciones ambientales. En efecto, tan solo por ser una región amazónica, San Martín ya poseía más posibilidades de lograr financiamiento internacional para proyectos ambientales, puesto que sus bosques tenían gran potencial para convertirse en sumideros de carbono, ser el insumo de mecanismos de desarrollo limpio, bonos de carbono y otros. Adicionalmente a su potencial para luchar contra el cambio climático, San Martín mantuvo y aumentó la atención internacional gracias a un trabajo de promoción del potencial de la región para la prestación de servicios ecosistémicos, y de los avances que el Gore San Martín venía logrando. Estos logros incluyeron la aprobación de su ZEE, el contar con un Reglamento para la ZEE, el aumento de cultivos alternativos, la reorganización del Gore San Martín con la creación de la ARA, la seguridad en la continuidad de las acciones realizadas por los siguientes años, puesto que César

Villanueva se mantenía en la gestión regional hasta el 2014. Todas estas acciones lograron atención internacional, no solo por encima de las regiones andinas, sino inclusive de otras regiones amazónicas en cuanto a temas ambientales en el Perú. Como se verá en el capítulo 5, la diferencia entre San Martín y otras regiones amazónicas se debe al factor humano o coalición promotora local que supo aprovechar las oportunidades presentadas para impulsar un cambio institucional.

La continuidad del apoyo financiero y técnico de cooperantes internacionales a favor de San Martín se manifestó, por ejemplo, con los programas ProAmbiente y tenía por objetivo brindar apoyo técnico a San Martín y otras regiones amazónicas para que el Perú cumpla las metas internacionales y nacionales a las que se ha comprometido en materia de conservación de ecosistemas, protección de la biodiversidad, mitigación y adaptación al cambio climático (GIZ, 2015: 4). El apoyo del programa ProAmbiente desde el 2013, se advierte en varios avances para ordenar el territorio sanmartinense. Por ejemplo, GIZ y Minam también han participado activamente en el proceso de formulación de la zonificación forestal; en específico, el apoyo de GIZ consistió en la búsqueda y pago de las empresas que realizaron el levantamiento de información para la elaboración de la zonificación forestal entre los años 2013 y 2014 (GIZ, 2014a).

Asimismo, el Programa ProAmbiente I, apoyó en la administración y gestión del Parque Nacional Río Abiseo y en la implementación de servicios agroforestales con asociaciones de productores de la provincia de Mariscal Cáceres (Sernanp y GIZ, s/f.). De 2013 al 2014, GIZ realizó capacitaciones a favor del gore para la implementación del marco normativo sobre bosques y recursos forestales (GIZ 2014b). De 2013 al 2016, GIZ, conjuntamente con la cooperación Suiza, Mincetur, PromPerú y el Minam, en coordinación con el Gore, implementó el proyecto Perú BioInnova, en cuyo marco realizó talleres y capacitaciones destinados al fortalecimiento de la cadena de valor del sacha inchi, para que en el mediano plazo, los agricultores sean competitivos y ofrezcan productos de calidad (GIZ y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Cosude 2017).

En el caso del PDRS, desde 2011 hasta 2017, apoyó en el fortalecimiento de las capacidades de más de 11 comunidades nativas para el mejoramiento de la gestión, desarrollo e “[...] implementación conjunta de un plan de negocios para la producción, transformación y comercio de especies de plantas amazónicas con aplicaciones medicinales y cosméticas, bajo un enfoque de sostenibilidad ambiental, inclusión social e interculturalidad” (Noejovich, 2013: 9). Luego, en el 2016, inició el Programa Pro Tierras Comunales, con la finalidad de identificar los principales problemas que dificultan la titulación de las comunidades nativas de San Martín, apoyar en la actualización de la línea base de identificación de comunidades (reconocidas y tituladas) de San Martín (GIZ, Paz y Esperanza 2018; GIZ e Instituto del Bien Común, 2016).

Es decir, el apoyo de GIZ a favor de las instituciones ambientales y de una agricultura sostenible no solo continuó en San Martín, sino que se fortaleció durante esta tercera etapa, mediante los programas ProAmbiente I (iniciado en el 2006), el PDRS (iniciado en 1999) y el Programa Pro Tierras Comunales. Esta continuidad de apoyo internacional a San Martín se debe a que la agenda global de organismos y de cooperantes internacionales busca que los países de menos recursos logren cumplir con los objetivos de desarrollo sostenible y con la Agenda 2030. De allí del porqué hay más programas y proyectos relacionados con medioambiente, cambio climático, protección de ecosistemas, titulación de tierras y pueblos indígenas (entrevista n° 98, 24 de agosto de 2017). En específico, es la Amazonía la que cuenta con mayor apoyo internacional para esta titulación de tierras por sus características: Zonas de bosques y porque alberga mayor número de pueblos indígenas que otras regiones del Perú.

En el caso de San Martín, aunque el apoyo internacional recibido no estaba dirigido en específico a la ZEE y el OT, sí implicaba el apoyo de acciones dirigidas a la conservación de la biodiversidad y a acciones para enfrentar el cambio climático, lo que en parte coincidía con herramientas para ordenar el territorio, como la zonificación forestal, entre otros. Entonces, para efectos prácticos, estos programas ayudaron a crear un clima adecuado para el ingreso y desarrollo progresivo de instituciones ambientales como el OT.

4. Conclusión: Síntesis de la influencia de las trayectorias socioeconómicas en la formación de coaliciones sobre el OT en Cajamarca y San Martín

Este capítulo tuvo por finalidad explicar la influencia de las trayectorias socioeconómicas seguidas por Cajamarca y San Martín en la formación de coaliciones a favor y en contra del OT. Para ello, se dialoga con las teorías del institucionalismo histórico y se adopta los conceptos de *path dependence*, cambio institucional por capas, coyunturas críticas, condiciones permisivas y productivas, entre otros términos que forman parte de un enfoque que estudia el contexto histórico pasado y actual para explicar el desarrollo de una institución. Durante la década de los noventa en el Perú, se suscitó un periodo de agresivo fomento de las inversiones privadas extranjeras, y una coyuntura crítica a nivel internacional, caracterizada por la atención de organismos y cooperantes internacionales en la Amazonía. Dado este contexto, se produjeron cambios institucionales a nivel nacional, con distintas repercusiones en el ámbito regional.

Cajamarca sufrió una coyuntura crítica desde 1992 con el ingreso de Yanacocha, momento en el que la región sufrió bruscos cambios económicos y sociales y una maldición de los recursos que ha generado un *path dependence* que ha impedido el ingreso de instituciones ambientales en la región hasta la fecha. En efecto, a nivel económico, Cajamarca se ha vuelto cada vez más dependiente de la minería, porque esta ha ganado más poder y la diversificación productiva se ha debilitado. A nivel social, el

ingreso de Yanacocha ha generado que la población aledaña circunscriba sus actividades y forma de vida en función a la ubicación y requerimientos de la minera, y que se genere una gran desconfianza y descontento social por promesas incumplidas y por vulneración al ambiente. Desde ese año, Cajamarca ha abrazado un modelo de dependencia de la minería, sin que exista lugar para el ingreso e implementación de instituciones ambientales como el OT. La trayectoria minera en Cajamarca también retrasó la formación de una coalición promotora de la ZEE-OT e impulsó la formación de una coalición opositora. Esta situación adversa contra el OT se agudizó en Cajamarca porque no posee la misma cantidad de bosques que las regiones amazónicas y, por ende, no existió el mismo incentivo e interés de actores internacionales poderosos para defender la ZEE-OT en dicha región.

Por su parte, San Martín también sufrió cambios económicos y sociales en la década de los noventa cuando el narcotráfico y terrorismo disminuyeron. Esta coyuntura crítica se dio a la par de cambios que fueron paulatinos y menos bruscos que en Cajamarca y, en vez de implicar el inicio de actividades de hidrocarburos, la economía sanmartinense comenzó a virar a favor de una agricultura y actividades forestales con un enfoque sostenible con los cultivos alternativos a la coca. Esta trayectoria socioeconómica y la búsqueda de actividades económicas que eviten volver al narcotráfico, favoreció la formación de una coalición promotora de la ZEE desde el ámbito local. Entonces, el factor humano local fue trascendental en San Martín para lograr avances en materia ambiental, en específico en la ZEE, porque supo aprovechar la coyuntura crítica internacional de preocupación por los bosques (por su potencial maderero y de sumideros de carbono) para obtener la confianza de actores internacionales poderosos. Por ende, mientras que las coyunturas críticas experimentadas por San Martín desde mediados de la década de los noventa (disminución del narcotráfico y terrorismo, y atención internacional por la Amazonía) generaron una condición permisiva al cambio (ver Soifer 2012), este cambio fue posible porque también se encontró con una condición productiva manifestada por el impulso de organizaciones locales de la sociedad civil para aprovechar estas coyunturas favorables.

La trayectoria agrícola y forestal de San Martín impidió la formación de una coalición opositora a la ZEE, por ello, la coalición promotora pudo seguir avanzado. A diferencia del caso Cajamarca, cuando Fujimori fomentó agresivamente las inversiones privadas extranjeras y extractivas, en San Martín las empresas de hidrocarburos no invirtieron, posiblemente porque consideraban la zona insegura debido precisamente al narcotráfico y terrorismo. Nuevamente, el tiempo y la secuencia de Pierson adquieren relevancia en este estudio porque, si hubiese existido un clima más seguro para las inversiones durante los noventa en San Martín, es probable que la industria de hidrocarburos se hubiese sentado en la región y hubiese iniciado una trayectoria de dependencia que impida el ingreso de instituciones ambientales, como sucedió con Cajamarca. Sin embargo, esto no sucedió y la secuencia de los hechos fue distinta, porque en San Martín primero ingresó la ZEE en un escenario en el que existía una coalición de actores interesados en impulsar instituciones ambientales, y cuando una empresa petrolera intentó iniciar operaciones en

la región, en el 2004, no pudo hacerlo porque la ZEE y otros instrumentos ya mostraban el potencial de conservación de la región, y porque ya existía una interesante coalición fortalecida (entre actores locales e internacionales) a favor de este enfoque de región verde¹⁴⁷.

El rol de actores internacionales no puede ser dejado de lado y este capítulo advierte que las organizaciones y cooperantes internacionales no solo influyen positivamente en las instituciones ambientales, sino que también pueden influir negativamente en una institución cuando deciden abandonar el proceso o dar un paso al costado en señal de una ilusoria neutralidad. La importancia de los actores internacionales se advierte con mayor claridad en el caso Cajamarca. Si GIZ hubiese influido a favor del OT en Cajamarca, tal vez el Minam hubiese sido menos duro con este proceso, no solo en esta región, sino también en otras regiones. En cambio, los cooperantes internacionales prefirieron mantener una buena relación con el Minam y, por ello, se alejaron de procesos de ZEE cuestionados como Cajamarca.

En resumen, mientras que el OT ingresó a San Martín en un momento de coyuntura crítica y abierto a los cambios institucionales, el OT ingresó a Cajamarca es un momento posterior a esta coyuntura crítica y encontró un terreno hostil a los cambios a favor al ambiente. La apertura a la inversión privada impulsada por Fujimori siguió trayectorias distintas en Cajamarca y San Martín. En Cajamarca trajo como consecuencia el ingreso de Yanacocha y, con ella, un cambio institucional que removió los modos de vida y organización socioeconómica en la región, haciéndola cada vez más dependiente de la minería y reduciendo el poder de la agricultura y ganadería. En este contexto de maldición de los recursos ingresó el OT a Cajamarca y no pudo lograr mayores avances. En cambio, la apertura a la inversión privada en San Martín no fue inmediata y requería de un paso previo: Reducir el narcotráfico y terrorismo. Este proceso de reducción del narcotráfico y terrorismo generó un cambio institucional en el que estuvieron involucrados actores locales e internacionales preocupados por la Amazonía, y buscaba que la agricultura y actividades forestales se conviertan en sostenibles con un sello verde, para así evitar que estos dos problemas vuelvan a la región. En este escenario de cambio institucional favorable para las instituciones ambientales, ingresó la ZEE a San Martín con avances positivos.

Es importante aclarar que, aunque las trayectorias socioeconómicas son trascendentales para una institución, estas no son determinantes, porque existe también un espacio para la agencia y los actores que, finalmente, serán los que aprovechen la trayectoria favorable o luchen contra la trayectoria desfavorable a la institución que defienden. Si bien este capítulo estudió los contextos que influyeron en la formación de coaliciones, se requiere comprender sus dinámicas y luchas de poder, aspecto que será desarrollado a continuación, en el capítulo 5 de la presente tesis.

¹⁴⁷ Paradójicamente, la terrible etapa de narcotráfico y terrorismo que enfrentó San Martín retrasó el intento de ingreso de actividades extractivas a la región.

Capítulo 5

Coaliciones contextualizadas por el territorio: la lucha política por el OT

1. Introducción

Las trayectorias socioeconómicas o estructuras impulsan y limitan la formación de coaliciones y pueden fomentar o crear resistencia a una institución. No obstante, no todo está determinado por las trayectorias, ni por las coyunturas críticas que abren ventanas de oportunidad al cambio institucional, porque, a pesar de su innegable influencia en una institución, no determinan su éxito o fracaso. Esto sucede porque aún existe un espacio importante para la agencia, para los actores que se organizan y deciden impulsar una institución, ya sea aprovechando la trayectoria socioeconómica favorable, o luchando contra la trayectoria socioeconómica adversa. Mientras que los actores en San Martín aprovecharon la trayectoria socioeconómica favorable para impulsar el OT con resultados positivos, los actores en Cajamarca lucharon en contra de la trayectoria minera sin éxito.

En sintonía con lo anterior, este capítulo tiene por objetivo explicar cómo y por qué la coalición promotora del OT en San Martín logró mayores avances que la coalición promotora del OT en Cajamarca. Para ello se analizan los factores que influyeron en la obtención y pérdida de poder de estas coaliciones a lo largo de los años, y cómo estas luchas de poder influyeron en el desarrollo —o falta de desarrollo— del OT. De esta manera se estudia cómo convergen actores con poder económico y político a nivel nacional, se identifica que los actores estatales son heterogéneos con sus propios intereses, y se advierte el rol no neutral de actores internacionales al apoyar algunas coaliciones, generando resultados diferenciados a nivel regional.

El presente capítulo argumenta que, el desarrollo diferenciado del proceso de ZEE-OT en Cajamarca y San Martín se debe a las dinámicas entre las coaliciones políticas a favor y en contra de esta institución. Por un lado, la coalición pro ZEE-OT en Cajamarca nació debilitada porque solo contó con el impulso del gore y de algunas organizaciones locales que no lograron crear un consenso sobre la ZEE con los demás actores de la sociedad civil, no pudiendo defender la ZEE cuando fue cuestionada. Además, esta coalición promotora no estuvo sola y tuvo que enfrentarse a una coalición opositora que contó con importantes ventajas que le otorgaron más poder, entre ellas el tener al Minam como uno de sus miembros. Así, esta coalición opositora obtuvo como resultado una influencia abrumadora en el proceso de ZEE-OT en Cajamarca —y otras regiones— al punto de paralizarlo e imponerse sobre la coalición promotora; además de influir en mantener la débil institucionalidad ambiental en la región. Por otro lado, la coalición promotora de la ZEE en San Martín logró agrupar a organizaciones de la sociedad civil en torno a un solo objetivo en común: Diseñar la ZEE. A diferencia de lo sucedido en Cajamarca, el proceso de ZEE en San Martín avanzó sin oposición de las industrias extractivas y estuvo ajeno a

cuestionamientos con respecto a su tecnicidad. Estas ventajas de la coalición promotora de la ZEE propiciaron que el proceso avance sin oposición y que también la región San Martín comience con la construcción gradual de su institucionalidad ambiental.

Para explicar las diferencias de poder y las dinámicas entre las coaliciones promotoras y opositoras al OT esta investigación toma como base la teoría del ACF de Sabatier y Weible (2010) que identifica ciertos factores endógenos que aumentan o disminuyen este poder. De modo secundario, se considera también otros factores propuestos por Pierce et. al. (2016) y Risley (2015) en esta explicación. De conformidad con el ACF, se admite la influencia de factores exógenos (que en materia de OT son las trayectorias socioeconómicas) y factores endógenos en las coaliciones. Aunque la literatura no es uniforme al identificar los factores endógenos que influyen en el poder de una coalición, de acuerdo con los hallazgos identificados en materia de OT, esta investigación identifica tres grandes factores endógenos: Capacidad estatal regional (técnica y política), soporte social y uso de discursos. Asimismo, este capítulo usa como base, la corriente de las coaliciones territoriales (Fernández y Asencio, 2014) para retomar la discusión sobre el rol de las estructuras o trayectorias socioeconómicas en el fomento o entorpecimiento de acciones de una coalición.

De acuerdo con esta clasificación, este capítulo está dividido en una introducción, cuatro subsecciones analíticas y una conclusión. La primera subsección analítica explica las diferencias de poder de las coaliciones en base a las capacidades estatales de los gobiernos regionales para desarrollar la ZEE-OT, y considera a las capacidades no solo como habilidades técnicas (información, presupuesto), sino también como habilidades políticas (para establecer estrategias, sumar aliados y evitar adversarios). La segunda subsección explica estas diferencias de poder en función del soporte social de la población y al soporte de organizaciones de la sociedad civil que el OT tuvo en cada una de estas regiones. La tercera subsección explica estas diferencias de poder sobre la base de los discursos usados por los líderes políticos regionales en Cajamarca y San Martín. La cuarta subsección presenta qué sucedió con las coaliciones promotoras a lo largo de estos años y los motivos de su parcial disgregación. La quinta subsección analiza cómo la confluencia de la capacidad estatal regional, el soporte social y el uso de discursos influyó negativamente en Cajamarca, generando la paralización del proceso de OT y contribuyendo a mantener el estado de *path dependence*. Asimismo, se estudia cómo estos tres factores influyeron positivamente en San Martín al fomentar avances en la ordenación del territorio y la construcción de una institucionalidad ambiental gradual (por capas) y sostenida en el tiempo.

2. Capacidad estatal regional

La literatura sobre OT en el Perú suele asociar la capacidad estatal con aspectos técnicos. Por ejemplo, Postigo (2017b) considera que el OT no avanza porque el estado ha “creado requisitos excesivos y no indispensables para poder formular un plan de ordenamiento

territorial” y porque se ha difundido la errónea “idea de que este [el OT] se constituiría como una traba para el desarrollo de proyectos de industrias extractivas”; además, existen normas imprecisas que no solucionan la confusión y duplicación entre los POT y los Planes de AT (Postigo 2017a). Al respecto, si la solución implica mejorar el sistema normativo y aclarar las competencias en materia de OT en el Perú, básicamente se indica que el problema nace por la falta de capacidad del estado para crear un marco normativo adecuado y difundir una idea correcta del OT. En la misma sintonía, Glave (2010) considera que el OT solo podrá ser desarrollado cuando: i) se trabaje en las capacidades y, entiende como capacidad al "manejo de información especializada" (2010: 163), ii) se incorpore una visión de prospectiva a corto y mediano plazo que implique una activa coordinación entre los actores involucrados (2010: 163), iii) el OT logre estar en congruencia con los demás planes territoriales ya existentes (2010: 163). Al respecto, la presente investigación advierte que estas tres recomendaciones se enfocan solo en las capacidades técnicas, esto es, en las habilidades del personal estatal para sistematizar información, elaborar un marco legal adecuado e integrar el POT con los demás planes, pero dejan de lado otros factores para explicar los pocos avances del OT.

Por su parte, Gustafsson y Scurrah (2019: 135 y 142) consideran que la capacidad institucional implica recursos y habilidades, y adoptan dos indicadores para medir esta capacidad: Tamaño y continuidad del equipo técnico, y grado de apoyo externo (entendiendo este último como el soporte de ONG y agencias de desarrollo). A diferencia de los anteriores trabajos citados, el trabajo de Gustafsson y Scurrah acepta la existencia de un factor distinto a lo técnico (soporte externo) que forma parte de la capacidad institucional, pero no desarrolla este indicador. Además, no solo es la literatura la que suele vincular a la capacidad estatal únicamente con factores técnicos. Así, varios entrevistados para esta investigación también vinculaban la falta de capacidades con carencia de presupuesto y personal capacitado insuficiente e inestable (dada la alta rotación de personal en el sector público).

De la literatura y de lo manifestado en diversas entrevistas se advierte que, la incapacidad del estado para gestionar está relacionada con la falta de información, de recursos financieros y de personal con las habilidades y conocimientos necesarios para construir el marco normativo e integrar al OT con los demás planes existentes. Entonces, la capacidad estatal está concebida principalmente como habilidades técnicas. Sin embargo, a criterio de esta investigación, la capacidad estatal también posee un componente político que está conformado por las habilidades para negociar, convencer, conseguir aliados, así como por las estrategias adoptadas por los líderes de una coalición promotora. Presentar a las capacidades estatales como una combinación de habilidades técnicas y políticas ya constituye un salto importante para que el estado peruano y organismos internacionales modifiquen sus proyectos y programas de fortalecimiento de capacidades y vuelquen sus esfuerzos también en el desarrollo de estas habilidades políticas.

De conformidad con lo leído en la literatura y los hallazgos encontrados durante el trabajo de campo, esta investigación identifica a la capacidad estatal regional (técnica y política)

como un factor endógeno que influye en las coaliciones involucradas en materia de OT. Así, conceptualiza esta capacidad estatal regional como la aptitud de las autoridades regionales para influir en las políticas públicas en materia de OT. Esta capacidad engloba componentes políticos (habilidad de sumar aliados estatales poderosos de otros niveles de gobierno, y liderazgo hábil y estrategias políticas de los gobernadores regionales), y componentes técnicos (información o conocimiento que posee sobre una política, y recursos financieros). Se recuerda que, ampliar el significado de capacidades técnicas por un concepto más amplio que implique también un componente político no es suficiente para explicar la falta de implementación de una institución como el OT. Esta investigación ha resaltado en varias ocasiones que más allá de la falta de capacidades (técnicas y políticas) se encuentra también una lucha entre coaliciones y una trayectoria socioeconómica que influye en la formación y desenvolvimiento de estas coaliciones.

2.1. La habilidad de sumar aliados estatales poderosos del nivel nacional

La habilidad de sumar aliados estatales poderosos toma como fuente al factor endógeno propuesto por Sabatier y Weible (2010) quienes afirman que esta se logra cuando una coalición tiene entre sus miembros a funcionarios o servidores estatales relacionados con la política que la coalición busca promover o limitar. Entonces, cuando mayor sea el número de funcionarios estatales o mayor sea su nivel de influencia en la política pública, la coalición logrará más autoridad legal (Sabatier y Weible, 2010). Un gobierno sólido y con una fuerte institucionalidad implica que todas las autoridades de los distintos niveles de gobierno estén alineados a una misma visión de país y que cada región cuente con una visión propia consensuada con el ejecutivo a nivel nacional. Sin embargo, la realidad peruana se aleja considerablemente de este ideal y lo que se observa es una ruptura entre los gobiernos subnacionales y el ejecutivo nacional en diversos temas, incluyendo al OT. Así, los casos de Cajamarca y San Martín muestran que hubo un impulso regional por continuar con sus respectivos OT, pero tuvieron que lidiar con limitaciones impuestas por el Minam.

Lo que se advierte entonces de forma más marcada en el caso Cajamarca es que existe una heterogeneidad respecto del estado. Así, algunas agencias y funcionarios estatales de distintos niveles (nacional o provincial) pueden pertenecer a un bando y otras agencias y funcionarios a otro bando (Gutiérrez, 2017). Esta lucha dentro del mismo estado también influye negativamente en el desarrollo de una institución, porque no permite llegar a consensos. A continuación, se explica la habilidad de los gobiernos regionales para sumar aliados estatales poderosos en materia de OT del nivel nacional y cómo es que se produjo una ruptura entre los gobiernos regionales y el Minam.

a) La habilidad de las autoridades cajamarquinas para sumar aliados estatales de nivel nacional

La coalición pro ZEE-OT en Cajamarca tuvo entre sus filas a representantes estatales involucrados directamente en el proceso, siendo el equipo técnico de la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial del Gore el que impulsó la elaboración de la ZEE en la región. La funcionaria que lideró este equipo técnico fue la Ing. Geógrafa Alicia Quispe Mogollón, quien se hizo responsable de promover la ZEE en Cajamarca. De modo general, las autoridades del Gore Cajamarca (subgerentes de acondicionamiento territorial y presidente regionales) estuvieron de acuerdo con continuar el proceso de diseño y aprobación de la ZEE; no obstante, el impulso por continuar con estos esfuerzos provenía del equipo técnico, que trató de avanzar con los limitados recursos a su disposición.

Los esfuerzos de este equipo técnico se vieron frustrados luego del nacimiento de la coalición opositora a la ZEE-OT, en especial, porque esta coalición no solo incorporó en sus filas a actores poderosos como el Grupo Norte, sino también porque incorporó al Minam, que pasó de ser un aliado en el proceso a convertirse en un opositor. Recordemos que antes de que el Gore aprobase la ZEE —en diciembre de 2010— el Grupo Norte envió una carta al Presidente Regional solicitando la no aprobación de la ZEE. Como dicho pedido fue ignorado y el Consejo Regional aprobó la ZEE, el Grupo Norte interpuso una queja ante el Minam y luego de ello, Antonio Brack Egg, entonces Ministro del Ambiente, dio declaraciones en contra de la ZEE de Cajamarca, tildándola de ser política y no técnica para deslegitimarla (Brack, 2010). Si bien los funcionarios de la Dirección de OT del Minam permanecieron un tiempo más en sus puestos, estos no pudieron hacer nada para apoyar la ZEE de Cajamarca, dado que era el propio ministro quien había desconocido el proceso en esta región.

En el 2011, con el ingreso de Ollanta Humala como nuevo Presidente de la República, asume el cargo de Ministro del Ambiente Ricardo Giesecke Sara-Lafosse y en el puesto de Viceministro de Gestión Ambiental asume José De Echave¹⁴⁸, así el OT parecía que tendría fuerza. No obstante, luego del conflicto por el proyecto minero Conga de Yanacocha en Cajamarca, el ministro y viceministro renunciaron a sus cargos y fue Manuel Pulgar-Vidal quien asumió el cargo de Ministro del Ambiente en diciembre de 2011. En este contexto ingresó Fernando Neyra como Director de OT del Minam, en cuya gestión el proceso de OT se

¹⁴⁸ Ollanta Humala incorporó al OT dentro de su discurso de toma de mando y José De Echave ya era reconocido miembro de CooperAcción, una ONG que ya había defendido el OT en muchas oportunidades.

complejizó al máximo para limitar su desarrollo en todas las regiones del Perú¹⁴⁹¹⁵⁰. Entonces, desde que el Grupo Norte comenzó a cuestionar el proceso ZEE-OT en Cajamarca, el Minam, bajo las gestiones de Antonio Brack y Manuel Pulgar-Vidal pasó a formar parte de la coalición opositora a la ZEE-OT.

Entonces, dada la influencia del Minam para aprobar los procesos ZEE en las regiones, y quitarle su apoyo al Gore Cajamarca en estos temas, la coalición pro ZEE-OT en Cajamarca quedó conformada básicamente por el equipo técnico del Gore y por ONG locales. Por tanto, hubo una ruptura bastante marcada entre el Minam y el Gore Cajamarca con respecto al camino que debía seguir el proceso ZEE-OT, y la habilidad de este último para sumar aliados poderosos del ejecutivo nacional se vio reducida desde el 2009 hasta ser eliminada en el 2012.

b) La habilidad de las autoridades sanmartinenses para sumar aliados estatales de nivel nacional

La coalición promotora de la ZEE de San Martín inició en el 2002, debido al impulso del IIAP y al esfuerzo de un gran número de organizaciones de la sociedad civil. Desde su conformación tuvo entre sus miembros a funcionarios y servidores del gobierno regional y del Conam. Al inicio del proceso ZEE de San Martín, básicamente eran algunos consultores y servidores del IIAP quienes viajaban desde Iquitos (ciudad donde se encuentra la sede central) hasta San Martín y comenzaron a realizar talleres sobre la ZEE (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). En el 2002, es la Comisión Ambiental Regional (CAR) San Martín la que incorporó la ZEE en su agenda, y así se creó el Grupo Técnico de ZEE-SM; este fue presidido por el Consejo Transitorio de Administración Regional (CTAR)¹⁵¹, luego Gore San Martín, y por el IIAP como su Secretaría Técnica (Bernaola, 2015: 19). Al 2003, el Grupo Técnico ZEE -SM estaba conformado por las siguientes entidades estatales: El Conam, Gore San Martín, e IIAP que coordinaban con todos los actores. También participaban el Inrena, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones (MTC), la Dirección Regional de Energía y Minas (DREM) y la Asociación de

¹⁴⁹ La posición de Neyra contra el desarrollo de la ZEE y del OT ha sido manifestada en múltiples ocasiones y es un aspecto que se corrobora en entrevistas con cooperantes internacionales, y con una reunión grupal virtual mantenida con el mismo Fernando Neyra el 19 de enero de 2021, en el que manifestó claramente su posición de que la ZEE debe ser solo entendida como un instrumento referencial, pero que no puede establecer usos, ni restringir usos del territorio.

¹⁵⁰ El Minam no solo recibió presión de las empresas, sino del mismo Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) para incrementar control sobre las ZEE en todas las regiones, en especial en Cajamarca. Esto sucedió a raíz de los cuestionamientos sobre su falta de tecnicidad. Informantes del Minam mencionaron que hubo una fuerte presión del MEF, Minem y del sector privado para incrementar el control en ZEE, de otro modo la competencia sobre OT sería trasladada a otra entidad del Estado distinta al Minam. (Gustafsson, 2017:12).

¹⁵¹ Antes de la creación de los gobiernos regionales en el 2002, eran los CTAR los que se encargaban de la administración regional, solo que lo hacían de forma centralizada y se limitaban a ejecutar lo designado por el gobierno nacional.

municipalidades de la región San Martín (Amresam) como parte del subgrupo de generación y procesamiento de información. Finalmente, estaban el Servicio Nacional de Sanidad Agraria del Perú (Senasa), INIA y las municipalidades en el subgrupo de concertación, participación y difusión (Bernaola, 2015: 20).

De modo general, el Gore San Martín siempre se mostró abierto a apoyar el proceso de ZEE en la región, aunque con ciertas diferencias en las gestiones. Por un lado, aunque la gestión del primer presidente regional, Max Ramírez García, no conocía del tema en un primer momento, luego tuvo predisposición para continuar con el proceso. Por otro lado, César Villanueva es elegido presidente regional en el 2007, y fue en su gestión en la que se advierte la transformación del Gore San Martín que pasó de ser un apoyo al proceso ZEE a ser su principal agente impulsor. Durante su gestión, se creó la ARA en el 2010 y designó como su gerente a la bióloga Sylvia Reátegui, quien venía de trabajar en el área de ventas de una farmacéutica por doce años. La experiencia previa de esta funcionaria fue importante para la ARA y el Gore San Martín porque les permitió vender la idea de la potencialidad de San Martín como una región verde¹⁵² y ganar aliados poderosos a nivel nacional e internacional. Esto a su vez, permitió que la coalición pro ZEE en San Martín no solo mantenga, sino que consolide su habilidad para lograr aliados poderosos a nivel nacional o, por lo menos, evite que el Minam intervenga en sus procesos regionales para ordenar el territorio. Por ello, la ARA supo afrontar el abandono del gobierno nacional a los procesos de OT luego del estallido de los cuestionamientos a la ZEE en Cajamarca¹⁵³.

A diferencia de lo sucedido en Cajamarca, en San Martín no existió una coalición opositora a la ZEE-OT, lo que explica —en parte— por qué la ZEE pudo ser diseñada y aprobada sin controversias. Luego de los cuestionamientos sobre la falta de tecnicidad de la ZEE en Cajamarca, el apoyo del Minam a los procesos OT desapareció en todas las regiones. Lo anterior tiene sentido al revisar la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial, aprobada en el 2013 por el Minam que establecía que para hacer OT no bastaba la ZEE y el Plan de OT, sino que se requería también la elaboración de estudios especializados (EE) y de un diagnóstico integrado del territorio (DIT), instrumentos que debían ser previamente aprobados por el Minam. Estos nuevos pasos para lograr un OT desincentivaron a las regiones de continuar con sus procesos de ZEE-OT, porque implicaba mayor inversión en técnicos, más años de trabajo y todo para no lograr la aprobación del Minam. Al respecto, algunos

¹⁵² Aunque al inicio, no quedaba claro qué significaba el ser una región verde, inclusive para los funcionarios del Gore San Martín, con el tiempo este significado se fue perfilando. Así, región verde significa “usar los recursos de manera sostenible, protegerlos y aprovecharlos de manera sostenible y hacerlo con la población” (entrevista n.º 73, 20 de setiembre de 2019).

¹⁵³ Los cuestionamientos a la ZEE en Cajamarca iniciaron el declive de la ZEE y del OT en el Perú y dieron paso a una serie de acciones por parte del Minam para debilitar y enterrar el proceso en todas las regiones del Perú.

funcionarios del Gore San Martín relatan que el Minam de pronto modificó su posición y de avalar la ZEE pasó a desinteresarse del proceso (entrevista n.º 45, 6 de abril de 2019)¹⁵⁴. Otros funcionarios consideran que el Minam abandonó el proceso OT desde que aprobó la referida Guía Metodológica (entrevista n.º 33, 3 de abril de 2018; entrevista n.º 39, 4 de abril de 2018). A su vez, representantes de ONG en la región mencionan que, en vez de apoyar el proceso, el Minam estableció demasiados requisitos¹⁵⁵.

Lo interesante del caso San Martín es que, a pesar del abandono del Minam a los procesos ZEE-OT en todas las regiones, la ARA continuó avanzando en la implementación de su ZEE. Así, frente al incremento de instrumentos que el Minam solicitaba en su Guía de 2013 para dar por terminado el proceso OT, la ARA San Martín tuvo dos opciones: a) continuar ordenando su territorio bajo los instrumentos formales que el Minam solicitaba (estudios especializados, el diagnóstico integrado del territorio y el Plan de OT) y entraparse en ello, b) dejar de lado estas herramientas y seguir implementando su ZEE mediante otros instrumentos como las Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas (Zocres), la zonificación forestal y zonificación agroecológica, que no eran de interés del Minam, y que no habían sido cuestionados por el sector extractivo. La ARA optó por lo segundo y así avanzó con el ordenamiento de su territorio sin llamar la atención del gobierno nacional¹⁵⁶.

La continuidad del proceso de ordenamiento del territorio en San Martín continuó inclusive luego de que el Minam modificase su posición con respecto a la ZEE, luego de la controversia en Cajamarca. Esto sucedió porque para ese entonces, la ZEE en San Martín ya había sido aprobada y porque el Gore y la ARA ya habían logrado cierta reputación a nivel nacional e internacional como una región verde. La capacidad estatal regional (técnica y política) fue más notoria cuando César Villanueva Arévalo fue elegido presidente regional por dos periodos consecutivos (2007 – 2010 y 2011 – 2014). César Villanueva manifestó de forma reiterada que buscaba que San Martín sea una “región verde” (Diario Voces, 19 de agosto de 2020). Villanueva buscó compatibilizar la protección del ambiente con el fomento de una agricultura y actividades forestales sostenibles (Paúcar, 2013).

Entonces, el Gore San Martín tuvo una alta habilidad para sumar aliados estatales poderosos del nivel nacional en un primer momento, quienes avalaron y alabaron

¹⁵⁴ “Nosotros veíamos en el Minam la parte que nos avalaba y autorizaba, pero ahora hay desinterés de su parte.” (Entrevista n.º 45, 6 de abril de 2019).

¹⁵⁵ “El Minam ha ido complicando los procesos de OT, porque observa los procesos 10,000 veces. Cada vez, le ponen más mesas y estudios.” (Entrevista n.º 50, 9 de abril de 2018).

¹⁵⁶ En cambio, luego de que el Minem iniciara con los actos contrarios a los procesos de ZEE y de OT en el Perú, el Gore Cajamarca buscó continuar con el ordenamiento de su territorio mediante la promoción del Acondicionamiento Territorial a nivel provincial y el fortalecimiento de la Demarcación Territorial en la región. No obstante, ni el Acondicionamiento Territorial poseía el enfoque integral del OT, ni la Demarcación Territorial logró organizar las actividades humanas como el OT.

el proceso en la región como un piloto digno de ser replicado en otras regiones. Luego, en un segundo momento, la habilidad del Gore San Martín se enfocó en evitar que estos actores nacionales se manifiesten contra su proceso de ordenamiento del territorio en la región. Por tanto, el caso San Martín muestra la importancia de crear aliados y, a la vez, de evitar crear opositores o enemigos.

2.2. Liderazgo hábil y estrategias políticas de los gobernadores regionales de Cajamarca y San Martín

El liderazgo político o liderazgo de funcionarios gubernamentales comprometidos con una política ayuda a priorizar una política e impulsa la formación de una coalición a su favor (Karapin, 2016: 58). El liderazgo político es un concepto ligado al poder de negociación descrito por Pierce et. al. (2016). Este liderazgo permite generar alianzas con otros actores que influyen en el proceso de adopción e implementación de una institución (por ejemplo, políticos regionales, congresistas elegidos por la región, ministros, actores de la sociedad civil, sector privado, cooperación internacional y ONG). El concepto de liderazgo político podría ser equivalente al de voluntad política, término que es mencionado constantemente por muchos entrevistados en Cajamarca y en San Martín como una de las causas de la falta de una implementación de OT (entrevista n.º 9, 9 de febrero de 2018; entrevista n.º 24, 28 de febrero de 2018; entrevista n.º 43, 6 de abril de 2019; entrevista n.º 65, 12 de noviembre de 2019; entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020). Mientras que las alianzas logradas en Cajamarca a favor de la ZEE fueron escasas, sí estuvieron presentes en el proceso de ZEE en San Martín.

El liderazgo político va de la mano con las estrategias que los presidentes regionales adoptan, y de esta manera, los líderes buscan que una política cambie o que permanezca. Gustafsson y Scurrah (2020) estudian los comportamientos de algunos presidentes regionales en Perú e identifican dos estrategias claras y opuestas: Una estrategia de confrontación y una de conciliación. La estrategia de confrontación hace que los intereses en competencia y los conflictos ideológicos sean más visibles y busca resolverlos mediante la disputa política en lugar de la negociación (2020: 2). Por el contrario, una estrategia de colaboración es aquella en la que los líderes políticos subnacionales buscan mejorar la coordinación de esfuerzos destinados a resolver "problemas técnicos" (2020: 2). Bajo dicha premisa, a continuación, se analiza el rol de los presidentes regionales en Cajamarca y San Martín con respecto al proceso ZEE-OT desde el 2003 (año en el que comienzan a funcionar los gobiernos regionales en el Perú).

Durante el primer periodo regional (2003–2006), tanto Cajamarca como San Martín tuvieron presidentes regionales elegidos por el APRA¹⁵⁷ y, durante los primeros años de

¹⁵⁷ Ambos presidentes regionales ganaron con menos de la cuarta parte de los votos. El APRA obtuvo el 23.67% de los votos en Cajamarca y el 22.84% de los votos en San Martín, lo cual implicaba falta de respaldo político que avale las decisiones a tomarse durante estos mandatos (Meléndez, 2003: 16).

gestión, ninguno mostró interés en temas ambientales. En el caso de Cajamarca, desde su elección, el expresidente regional Luis Felipe Pita Gastelumendi se mostró más amigable con la minería. Tanto es así que esta autoridad, junto al ex alcalde de la provincia de Cajamarca, Edgar Emilio Horna Pereira, también del APRA, firmó un acuerdo con Yanacocha, autorizando que esta inicie sus operaciones de exploración en el cerro Quilish, con la condición de que esta realice “[...] estudios hidrológicos e hidrogeológicos, con participación de la población, que permitieran evaluar el verdadero impacto de la actividad minera sobre los recursos hídricos del Quilish” (Tanaka y Meléndez, 2009: 86-87).

Por su parte, el primer presidente regional de San Martín, Max Ramírez García¹⁵⁸, trató de hacer de San Martín un departamento agrícola, y no mostró interés por instituciones ambientales como la ZEE y el OT hasta tiempo después de iniciada su gestión. Al respecto, la representante de Cedisa entrevistada manifestó que, aunque al inicio de su gestión no estaba clara la visión y dirección que seguiría el Gore, en la práctica, esta gestión sí escuchaba a las ONG locales y “se dejaban asesorar o se dejaban que las ONG llegaran con planteamientos y propuestas. [...] Sí, estaban prácticamente en nada, pero por lo menos se dejaban asesorar.” (Entrevista n.º 78, 13 de noviembre de 2019).

Asimismo, en el 2005, el IIAP presentó ante la opinión pública un borrador de ZEE que mostró que San Martín estaba lejos de ser un departamento agrícola (con suelos con potencial agropecuario equivalentes a 10%), y se inclinaba por suelos para servicios ecosistémicos (haciendo un total de 65% de suelos con este potencial) (Bernaola 2015:27). Asimismo, reveló que el 19.35% del suelo sanmartinense estaba en conflicto de uso y que este departamento poseía la tasa de deforestación más alta en el Perú (Bernaola 2015:27). Frente a ello, el Gore San Martín emitió la Ordenanza Regional N° 021-2005-GRSM/CR que declaró en situación de emergencia ambiental a la región San Martín, prohibiendo que durante el periodo de emergencia ambiental (180 días) se “otorguen nuevas concesiones forestales, permisos de extracción forestal, constancias de posesión; así como, la tumba y quema del bosque para incrementar las superficies agrícolas y la construcción de nuevas vías de acceso.” Luego, el 20 de julio de 2006, el Consejo Regional aprobó la ZEE de San Martín, mediante la Ordenanza Regional N° 012-2006-GRSM/CR. Entonces, aunque al inicio de sus mandatos, los ex presidentes regionales de Cajamarca y San Martín no mostraron interés en temas ambientales, ambos moderaron su posición debido a la presión social, aunque con consignas distintas, teniendo resultados y avances diferenciados.

Desde el 2007 al 2010 inició una segunda gestión regional en Cajamarca y San Martín con presidentes regionales de partidos políticos locales que se mostraron a favor del

¹⁵⁸ Max Ramírez ejerció el cargo de Presidente Regional de San Martín desde el 01 de enero de 2003 hasta el 08 de marzo de 2005, fecha en la que fue vacado por no asistir a las sesiones del Consejo Regional y por verse involucrado en un escándalo por supuesta malversación de fondos. Desde el 8 de marzo de 2005 hasta el 31 de diciembre de 2006 asumió el cargo de Presidente Regional su vicepresidente, Julio Cárdenas Sánchez, también del APRA.

proceso ZEE. Lo anterior ayudó a que durante este periodo el proceso de ZEE y ordenamiento del territorio avanzara en ambas regiones.

En Cajamarca, el economista Jesús Coronel Salirrosas del partido Fuerza Social asumió el cargo de Presidente Regional en 2007. Coronel buscaba ser visto como una autoridad neutral para así mantener una buena relación con las mineras y la población. De este modo, trataba de echar paños fríos a las tensiones sociales contra Yanacocha, y manifestó que durante su gestión el gobierno regional sería un actor concertador entre la población, Yanacocha, y entes ambientalistas (Diario El Sol, 18 de diciembre de 2006). Esta neutralidad jugó a favor de la ZEE hasta que comenzaron las controversias contra la ZEE en Cajamarca en el 2009. Con estas controversias a cuestas, Jesús Coronel siguió apoyando el trabajo de la CTR OT-ZEE (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018), y el proceso ZEE continuó hasta su aprobación en diciembre de 2010¹⁵⁹.

Durante la gestión de Jesús Coronel, el Gore Cajamarca firmó un convenio de colaboración con GTZ, cuyo fin fue asesorar y fortalecer capacidades del Gore para tres ejes: a) el económico, de cadenas productivas y asociatividad; b) el de biodiversidad y cambio climático; y c) el de gobernabilidad, en el que estaba inserto el OT y la gestión de riesgos de desastres (Entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018). Asimismo, aunque no esté directamente relacionada con la ZEE-OT, es importante mencionar la alianza público-privada celebrada entre el Gore Cajamarca con la ONG ALAC de Yanacocha, el Grupo Norte y el Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo de Cajamarca (PMSC) para recibir de este grupo minero casi US\$ 1'200,000 que estaban destinados a reformar el Gore (Gobierno Regional de Cajamarca, 2010:30-31)¹⁶⁰. Lo anterior permite ver que durante la gestión de Coronel Salirrosas, el Gore logró un clima sin conflictos y obtuvo apoyo financiero y técnico por parte de GTZ y de las mineras.

Por su parte, el administrador César Villanueva Arévalo¹⁶¹ del partido Nueva Amazonía asumió la Presidencia Regional de San Martín en el 2007, obteniendo una popularidad

¹⁵⁹ Luego de que la ZEE llamase la atención del sector minero, este solicitó una reunión con el presidente regional Jesús Salirrosas para solicitar que el Gore no apruebe la ZEE (Entrevista n.º 12). A pesar de ello, el proceso para aprobar la ZEE continuó debido, entre otros, al respaldo del ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gore, Ricardo Castro (entrevista n.º 12). El exsubgerente respaldó su posición de continuar el proceso ZEE debido a que este era el indicador de resultado de un proyecto de inversión pública (entrevista n.º 12). En el 2011 asume la Presidencia Regional Gregorio Santos Guerrero quien manifestó su apoyo a la ZEE. A pesar de este apoyo, durante su gestión (2011-2014) la ZEE no logró el mismo desarrollo y se vio estancado hasta la actualidad.

¹⁶⁰ A pesar de esta alianza, el mismo Gore Cajamarca reconoce que la reforma del Gore no se completó debido a diversas limitantes, entre ellas a “la falta de firmeza y continuidad del apoyo político por parte del gobernador regional en los años 2009 y 2010, la carencia de una estrategia de comunicación que permita transmitir la importancia de esta reforma, falta de alianzas al interior del mismo GRC [Gobierno Regional], ya que existía un grupo de funcionarios a favor y otro grupo que actuaba con recelo y se resistía a las reformas, la rigurosidad del marco normativo que generaba una burocracia que retrasaba los procesos” (Gobierno Regional de Cajamarca, 2010).

¹⁶¹ César Villanueva se encuentra actualmente procesado por los delitos de colusión por supuestamente haber recibido sobornos de Odebrecht para la adjudicación de una carretera cuando era presidente regional de San Martín. También se le acusa de haber intentado influir en el proceso penal seguido en

que le permitió ser elegido para un segundo mandato en la región (2011-2014). Literatura académica señala a Villanueva como una figura clave que apoyó la promoción del ordenamiento territorial y, en general, de las políticas ambientales (Augusto et. al. 2017). De modo similar, la mayoría de entrevistados reconocieron a César Villanueva como un impulsor de la ZEE-OT y de la institucionalidad ambiental¹⁶². Inclusive, algunos mostraron expectativas positivas cuando Villanueva juramentó como primer ministro en marzo de 2018, considerando que fomentaría el OT y apoyaría las instituciones ambientales (entrevista n.º 50, 9 de abril de 2018 y entrevista n.º 52, 10 de abril de 2018), aunque este fomento no sucedió.

Villanueva se mostró en contra del ingreso de actividades petroleras y usó el discurso de “San Martín, región verde” para brindar apoyo a las inversiones de los pequeños agricultores, y así lograr un equilibrio entre las actividades económicas y la protección ambiental. Con este discurso, el Gore San Martín fue captando la atención también de actores internacionales, quienes brindaban apoyo técnico y financiero para reducir la deforestación y los gases de efecto invernadero. El apoyo de Villanueva al proceso de ZEE en San Martín fue manifiesto. Al respecto, Villanueva manifestó:

“El OT y la ZEE no son un freno para las inversiones, de ninguna manera, las propias comunidades nativas que han tenido conflictos sociales con toma de carreteras, aeropuertos, etc., no es porque tengan una posición anti desarrollo o anti extracción de recursos, sino lo que quieren es que se reconozca sus derechos, sus modos de vida y obviamente también los beneficios que se puedan derivar de este proceso de explotación de recursos.” (Villanueva, 2015).

Así, el proceso de ZEE no marchó solo, sino que se vio apoyado también por un conjunto de políticas regionales que buscaban fortalecer la ZEE y demás instituciones ambientales y territoriales (por ejemplo, el Gore San Martín creó la ARA en diciembre de 2010, unificando en una sola entidad todas las competencias ambientales y territoriales del Gore, impulsó las Políticas Territoriales de San Martín, entre otras acciones)¹⁶³. La presidente de la ONG Cedisa reconoció que con Villanueva la dirección que debía seguir el gobierno regional era clara y “[...] se empezó a armar estrategias a nivel ambiental,

su contra, al haberse reunido clandestinamente con dos fiscales conocedores del caso (Gestión 11 de diciembre de 2019)

Villanueva estuvo en prisión preventiva unos meses y desde abril de 2020 cumple arresto domiciliario.

¹⁶² A modo de ejemplo, Alicia Quispe, líder del equipo técnico encargado de elaborar la ZEE en Cajamarca manifiesta: “Yo felicito a San Martín porque ha habido un buen liderazgo, desde César Villanueva había funcionarios bien competentes y con César Villanueva a la cabeza, con Sylvia Reátegui, una fue una de las primeras gerentes del ARA y como ellos también hubo gente que se alinearon con ellos y eran chamba. Entonces eran un equipo fuerte, entonces, por más que Minam quiso, ellos [los funcionarios de San Martín] decían que ya tenía su política con un marco legal bien interesante que les permitió implementar varias cosas. No creo que estén atentando contra eso, si te has ido a San Martín y sigues viendo que están bien posicionados, entonces no están cortando las cosas, están continuando, hay esa mística.” (Entrevista n.º 69, 9 de setiembre de 2019).

¹⁶³ El capítulo anterior contiene una explicación más detallada de cada una de estas políticas adoptadas por el Gore San Martín durante la gestión de César Villanueva.

económico y social, todas las gerencias estaban alineadas al objetivo.” (Entrevista n.º 78, 13 de noviembre de 2019).

Dado que Villanueva asumió el cargo de Primer Ministro en octubre de 2013, en enero de 2014, el vicepresidente Javier Ocampo Ruíz, asumió la Presidencia del Gore San Martín, ejerciendo dicho cargo hasta diciembre de 2014. Javier Ocampo también era del partido político local Nueva Amazonía y continuó con la línea de trabajo de Villanueva en dicho periodo.

Al respecto, la figura de un líder regional constituye un factor importante que marca una diferencia sustancial con los avances territoriales en otras regiones amazónicas peruanas. Por ejemplo, Ucayali también cuenta con una importante cantidad de bosques, pero con un problema grave de tráfico de tierras que se ha ido acrecentando en los últimos años y que ha ido agravando la deforestación en la región¹⁶⁴. Al respecto, una de las causas del aumento de la deforestación es el aumento de tala ilegal; así, el 60% de la madera inspeccionada por OSINFOR, en Loreto y Ucayali, son de origen ilícito (Mongabay, 24 de marzo de 2018). En el caso específico de Ucayali, el aumento de áreas deforestadas en bosques se debe a la agricultura ilegal de mediana y gran escala, ya que la deforestación coincide con la apertura de accesos rectos y vías secundarias (MAAP, 2017). Asimismo, también existen indicios de la comisión de delitos por responsabilidad de información falsa contenida en informes elaborados por los propios funcionarios de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali que permitieron la extracción ilegal de diversos árboles (Andina, 13 de enero de 2015).

Con respecto a líderes regionales en Ucayali, desde el 2007 al 2014 tuvo un presidente regional, dueño de una maderera, que ha sido fuertemente cuestionado por el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (Osinfor) por blanquear madera de origen ilegal (Jiménez 2014). Con tales antecedentes de su principal funcionario, era complicado generar confianza en actores internacionales para invertir a favor de instituciones ambientales en el departamento de Ucayali. Luego, durante las siguientes gestiones regionales, el Gobierno Regional de Ucayali ha comenzado a mostrar algunos avances a nivel formal, por ejemplo, aprobar su ZEE en el 2016. No obstante, de acuerdo con lo expresado con un experto en Ucayali, el problema de tráfico de tierras y cambio de uso del suelo se mantiene en la actualidad y todos conocen a las autoridades regionales que están coludidas, pero nadie se atreve a hacer nada (entrevista n.º 105, 19 de marzo de 2020). En cualquier caso, los avances en Ucayali en materia de OT se han manifestado mucho después que en San Martín y estos avances formales no se ven reflejados en la reducción de la deforestación que, de hecho, sigue en aumento en Ucayali.

¹⁶⁴ El caso más difundido de tráfico de tierras en Ucayali es el sufrido por la comunidad nativa Santa Clara de Uchunya, que demanda que la empresa Ochosur P, [antes Plantaciones de Pucallpa] y otros agricultores se retiren de lo que consideran su territorio ancestral (Oxfam, 2018). Esta comunidad denuncia corrupción de gerentes del gobierno regional por brindar autorizaciones a traficantes de tierras (Oxfam, 2018).

De modo similar a lo acontecido en Ucayali, el ex Presidente Regional de Loreto, por el periodo 2007-2014, fue condenado a nueve años de prisión por delitos de colusión agravada al direccionar procesos de contratación (Gestión, 31 de diciembre de 2020). Al respecto, aunque Loreto posee sus propios problemas (tener una accesibilidad difícil, y depender en cierta medida del canon y sobrecanon de la actividad petrolera), el Gore Loreto no manifestó ningún interés, ni brindó apoyo alguno a favor de la ZEE. Este desinterés se manifiesta en que, Loreto aún no cuenta con una ZEE aprobada. Por ello, se afirma que no existió una figura líder que encabece el proceso de OT en Loreto y que brinde confianza a actores nacionales e internacionales para que financien las actividades conducentes a desarrollar esta institución ambiental. Si a pesar de todos sus problemas, Loreto hubiese contado con líderes o funcionarios (con poder de decisión) comprometidos con el OT y hábiles en cuanto a estrategias para conseguir aliados poderosos, tal vez podrían haber conseguido financiamiento de alguna otra fuente para continuar con el proceso de ZEE en la región cuando el canon y sobre-canon petrolero desapareció.

Sobre San Martín, se recuerda que César Villanueva también fue acusado y procesado por delitos cometidos cuando fue presidente regional por el periodo 2007–2014. Sin embargo, estas denuncias no influyeron en la confianza y apoyo internacional a los proyectos ambientales en San Martín, porque estas acusaciones aparecieron años después de culminado su periodo como presidente regional. De lo narrado se concluye que, si Loreto o Ucayali hubiesen tenido a la cabeza funcionarios con liderazgo y una reputación considerada transparente, tal vez hubiesen logrado aprovechar la coyuntura internacional de atención a los bosques y así obtener algunos avances en cuanto a la organización de sus territorios.

Entonces, mientras que en San Martín este tercer periodo regional (2011 – 2014) significó la continuidad y fortalecimiento de políticas ambientales y territoriales impulsadas por César Villanueva, este periodo en Cajamarca significó un revés y retraso de lo avanzado en temas territoriales y ambientales. En efecto, en el 2011, Gregorio Santos Guerrero¹⁶⁵ es elegido nuevo presidente regional de Cajamarca. Santos se manifestó abiertamente y en múltiples oportunidades en contra del proyecto minero Conga y en contra de las actividades mineras en Cajamarca. Santos afirmaba que Cajamarca ya cumplió con su cuota al Estado peruano, y que Cajamarca ya había sido sobreexplotada por la minería durante muchos años (Santos, 2011). Con estas declaraciones, Gregorio Santos fue considerado por el ámbito político nacional como un político radical en contra de la minería, lo que disminuyó posibilidades de negociación y conversación entre el Gore Cajamarca y el gobierno central, y entre el gore y la cooperación internacional. A diferencia de Villanueva que era considerado una figura conciliadora por actores

¹⁶⁵ Gregorio Santos Moreno estuvo bajo prisión preventiva desde junio de 2014 hasta julio de 2016 al haber sido acusado por los delitos de soborno, conspiración y colusión contra el estado y, por supuestamente, haberse beneficiado con el otorgamiento de concesiones a algunas empresas.

internacionales y políticos en Lima, Santos Guerrero fue visto como una figura que evocaba confrontación desde el Ejecutivo de Lima y desde el sector privado.

Durante la gestión de Gregorio Santos, la ZEE en Cajamarca no avanzó más. Esto se debió no solo a la figura de Santos, sino a la presión ejercida por el Grupo Norte y la Confiop sobre el Minam para entrapar la ZEE en Cajamarca y presionar al Ejecutivo para que genere las condiciones adecuadas para continuar con el proyecto minero Conga, proyecto al que Santos se opuso totalmente. Asimismo, si bien Gregorio Santos manifestó su apoyo nominal al proceso ZEE, en la práctica, no brindó los medios necesarios para fortalecer a la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial del Gore, esto es, no le dotó de mayor financiamiento, ni le otorgó un aumento de recursos humanos¹⁶⁶. De modo similar, Santos no estableció políticas complementarias que permitiesen construir cierta institucionalidad ambiental en la región, como sí lo logró San Martín con la aprobación de sus políticas territoriales, con la creación de su ARA, con la aprobación de otras normas que hacían a la ZEE vinculante en la región y con la difusión de la ZEE en todos los funcionarios regionales¹⁶⁷.

Finalmente, desde el 2015 hasta la fecha los avances en materia de ZEE y de ordenamiento del territorio se han mantenido paralizados en Cajamarca¹⁶⁸ y, aunque continúan en San Martín, estos avances se dan a un ritmo menor que el experimentado durante la gestión de Villanueva.

2.3. Información (conocimiento/aprendizaje)

Sabatier y Weible (2010) mencionan que una coalición obtiene ventaja cuando posee información sobre las causas de un problema o sobre su gravedad. De modo similar, Pierson (2000) afirma que los actores que llegan primero [o inician primero] tienen grandes ventajas frente a sus potenciales competidores porque pueden manipular las reglas del juego, en especial cuando se está al inicio de una secuencia de eventos (Pierson 2000: 81-82). En cambio, los actores que lleguen más tarde pueden encontrar que los recursos en el entorno (por ejemplo, los posibles partidarios) ya estén comprometidos con

¹⁶⁶ La líder del equipo técnico encargado de elaborar la ZEE en Cajamarca comenta: “Entonces, usaban el tema del OT políticamente, pero no hubo ese acercamiento que hubiésemos deseado [por parte de Gregorio Santos al equipo de la Subgerencia de OT]. Nosotros, hemos tocado las puertas en interno, pero no.” (Entrevista n.º 69, 9 de setiembre de 2019).

¹⁶⁷ Una constante en las entrevistas realizadas a funcionarios del Gore San Martín fue que todos (con independencia de la gerencia o dirección a la que pertenecían) conocían qué era la ZEE y para qué servía. En Cajamarca, en cambio, no todos los entrevistados del Gore Cajamarca estaban al tanto de lo que significaba la ZEE, ni de su importancia.

¹⁶⁸ El gobernador regional (antes presidente regional) en Cajamarca por el periodo (2015 -2018) fue Porfirio Medina Vásquez del partido político Acción Popular, y este cargo es actualmente ostentado por Mesías Antonio Guevara Amasifuen (2019- 2022), también de Acción Popular. En San Martín, ostentaron el cargo de gobernadores regionales: Víctor Manuel Noriega Reátegui del partido político Fuerza Popular (de Keiko Fujimori) por el periodo 2015-2018, y Pedro Bogarín Vargas del partido Acción Regional por el periodo (2019-2022).

otros patrones de movilización y con otros actores (Pierson, 2000: 81). En los casos estudiados, Cajamarca y San Martín no son competidores, pero sí podrían ser considerados como competidores, por un lado, los funcionarios de estos gobiernos regionales y, por el otro lado, los funcionarios del gobierno nacional que se opusieron a la ZEE y OT.

Entonces, siguiendo la lógica de Pierson, San Martín obtuvo una ventaja considerable porque, al ser el primero en trabajar la ZEE, pudo enseñar su experiencia al Conam y establecer así las reglas de juego o directrices que enmarcarían luego los procesos de ZEE a nivel nacional. Los avances de la región San Martín en materia de ZEE se advierten en que, desde la segunda mitad de la década de 1990, la región ya contaba con “cursos, talleres, seminarios, fórum[s] y otros eventos, sobre el tema ambiental y afines, acompañado de ofertas de financiamiento de proyectos, por parte de la cooperación internacional, en diferentes modalidades: BIOFOR-IRG, Fondo de las Américas, GTZ, PROFONANPE, WWF, HIVOS, DGIS, UICN, PNUD, entre los mas [sic] visibles y recientes.” (Conam – CAR, s/f: 5). La oferta de cursos en materia ambiental en San Martín antes de que la ZEE ingresara a la región, le dio ventaja porque cuando la ZEE comenzó a ser trabajada por el IIAP en el 2002 en San Martín, ya existía un grupo humano con conocimientos previos capaz de apoyar en la elaboración de la ZEE. Entonces, los importantes avances que San Martín venía logrando en su ZEE fueron reconocidos por el Conam y por funcionarios de otras regiones que buscaban imitar sus pasos, constituyéndose San Martín como un referente a nivel nacional en la materia, lo que jugó a su favor para reducir cualquier posible cuestionamiento a su proceso de ZEE.

En cambio, el OT en Cajamarca no tuvo una ventaja temporal. Así, el Gore Cajamarca sufrió limitaciones al tratar de aprobar su ZEE, en parte, porque el Minam (antes Conam) ya conocía de los detalles técnicos del proceso ZEE; es decir, podía realizar observaciones y limitarlo. Entonces, el monopolio del conocimiento técnico sobre la ZEE por parte de los técnicos que venían elaborando la ZEE de San Martín constituye un factor importante que explica las diferencias de avances de la ZEE-OT en Cajamarca y San Martín. Además, el conocimiento técnico sobre la ZEE recién se instaló en el año 2006, aproximadamente. Al respecto, Luis Limachi (ex Coordinador del Proyecto ZEE en San Martín, coordinador de otras ZEE a nivel mezo en San Martín en la década de 2000) comenta que conoció a Alicia Quispe (líder del equipo técnico encargado de elaborar la ZEE en Cajamarca desde el 2007) y su equipo de trabajo en capacitaciones dadas por el IIAP (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020)¹⁶⁹. Estas capacitaciones se dieron cuando Cajamarca ya estaba en camino de elaborar su ZEE, por lo que se advierte que es el IIAP

¹⁶⁹ Al respecto, Luis Limachi comenta: “En los primeros cursos, la ingeniera Alicia trabajó en San Martín. De la región salieron personas que en el futuro dirigirán procesos hacia todos los departamentos. Por allí que se contactó con el IIAP para darles las primeras capacitaciones sobre cómo hacer el proceso. Allí, durante toda una semana, financiado por GIZ, se explicó la parte política y de participación ciudadana, la conformación de los grupos técnicos, y qué rol tienen. Además, de las reuniones, modelos de actas, estudios temáticos, etc. Cada tema se fue aplicando paso por paso.” (Entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020).

el que brindaba información a los técnicos de las demás regiones peruanas sobre cómo debía realizarse la ZEE. Entonces, el conocimiento fue trasladado desde el IIAP de Loreto (con la experiencia previa de la ZEE San Martín) hasta Cajamarca, pero varios años después de iniciado el proceso en San Martín.

En efecto, varios entrevistados en San Martín manifestaron con orgullo que la ZEE constituye un producto sanmartinense, que luego fue exportado a otras experiencias a nivel nacional, y que fue el Gore San Martín el que enseñó al Conam cómo hacer una ZEE y no al revés (entrevista n° 32, 2 y 3 de abril de 2018; entrevista n° 34, 3 de abril de 2018; entrevista n° 33, 3 de abril de 2018; entrevista n° 37, 4 de abril de 2018; entrevista n° 43, 6 de abril de 2019; entrevista n° 52, 10 de abril de 2018; entrevista n° 80, 26 de febrero de 2020). Por ejemplo, el ex coordinador de la ZEE en San Martín comenta que el Reglamento Nacional de la ZEE, aprobado por el ejecutivo nacional en el 2004, fue elaborado por el IIAP, en conjunto con el Conam y los miembros de la Comisión Nacional de ZEE-OT; sin embargo, aclara que mientras el Conam se encargaba de los temas institucionales o burocráticos, era el IIAP el que brindaba el soporte técnico para la elaboración de este Reglamento, puesto que el Conam aún no contaba con información técnica sobre la ZEE (entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020)¹⁷⁰. Para ese entonces, el IIAP ya contaba con experiencia en el inicio de ZEE en el departamento de Madre de Dios y contaba con cuadros técnicos formados en los procesos de ordenamiento territorial.

Por su parte, Cajamarca no tuvo este conocimiento técnico hasta el 2006, cuando el Conam ya contaba con la experiencia de la ZEE en San Martín y conocía los detalles técnicos de un proceso como este. Si bien el Conam manifestó su apertura a favor de la ZEE en Cajamarca en un primer momento (2007 – 2009), fue el Minam (ex Conam) el que se opuso abiertamente al proceso ZEE-OT de Cajamarca en el 2010, cuando el Grupo Norte, liderado por Yanacocha, consideró a la ZEE como una herramienta sesgada que limitaba la minería. Ante ello, el ex ministro del ambiente Antonio Brack Egg (2008 – 2011) desconoció el proceso ZEE en Cajamarca por considerarlo político y no técnico (Brack, 7 de junio de 2010). Luego, entre el 2011 y 2014, el Minam limitó el proceso OT seguido en Cajamarca de múltiples formas, por ejemplo, realizando muchas observaciones en múltiples momentos a la ZEE y a los estudios especializados que eran presentados como borradores por el gobierno regional, para que nunca fuesen aprobados. Probablemente, el Minam no hubiese podido oponerse al proceso ZEE en Cajamarca si no poseía los conocimientos técnicos suficientes al desatarse esta controversia, y el proceso ZEE-OT en Cajamarca podría haber continuado.

¹⁷⁰ Cuando se le consultó al ex coordinador de la ZEE en San Martín si el Conam apoyó con información para San Martín, este respondió: “No tenía información. Ni siquiera tenían una base de datos. Simplemente promovía una parte institucional.” Asimismo, aclara que la parte institucional significa: “reunir reglamentos o al grupo técnico. Yo creo que es fácil la parte del CONAM. Como IIAP a nivel nacional no lo podía hacer qué es de investigación. No podía hacer nada, pero sí apoyó bastante este trabajo y tema.” (Entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020).

Finalmente, mientras que en San Martín no existió una coalición en contra de la ZEE, en Cajamarca sí se formó una coalición contra la ZEE-OT muy fuerte. Este poder también se manifestó en la información y conocimiento técnico que el Grupo Norte, liderado por Yanacocha poseía sobre la ZEE y que usó para contradecir la ZEE que venía siendo elaborada por la CTR OT-ZEE con participación de las mineras. Al respecto, el Soc. Sergio Sánchez, ex Presidente de la CTR OT-ZEE y ex Gerente de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Gore Cajamarca, menciona que el Grupo Norte había elaborado un estudio en contra de la ZEE de Cajamarca (entrevista n.º 27, 1 de marzo de 2018). La Ing. Alicia Quispe complementa esta idea mencionando que Yanacocha optó por contratar a personas que habían estado involucradas previamente en el proceso ZEE de Cajamarca con la finalidad de identificar de modo más fácil los problemas de la ZEE y poder cuestionarla (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018)¹⁷¹. Entonces, una vez que las empresas mineras comenzaron a preocuparse por la ZEE, obtuvieron información técnica suficiente para cuestionar la ZEE que venía trabajando el Gore, y lo pudieron hacer debido a sus recursos económicos y estrategias para captar a expertos en el tema.

En resumen, los actores políticos a favor del ambiente y de la ZEE en San Martín obtuvieron ventaja al ser los primeros en elaborar una ZEE en el Perú, porque estos actores regionales establecieron las reglas y directrices sobre la ZEE, que luego fueron adoptadas por el Minam para todo el Perú. Además, dada la falta de experiencias previas, el Minam no pudo cuestionar un proceso que desconocía. En cambio, el diseño de la ZEE en Cajamarca comenzó en el 2007, cuando ya las reglas de juego sobre ZEE estaban dadas; por ello, el Gore Cajamarca tuvo que seguirlas, pero sin la misma apertura que tuvo el Gore San Martín para crear y modificar las consideraciones técnicas en el camino.

2.4. Recursos financieros

Los recursos económicos también son considerados por Sabatier y Weible (2010) como un factor endógeno importante que explica el poder de una coalición. De modo similar McCammon y Moon (2015) aciertan al afirmar que el trabajo en coalición es más probable cuando los recursos son abundantes. De la información recolectada en campo durante esta investigación se advierte que el dinero destinado a las actividades de ZEE en San Martín no fue superior a la de Cajamarca. Sin embargo, sí existe una diferencia fundamental en los recursos financieros con los que contaba la coalición promotora de la ZEE-OT en Cajamarca y de la coalición opositora. Así, la coalición pro ZEE-OT no pudo superar el poder económico de Yanacocha y conglomerados empresariales; mientras que el Gore San Martín no tuvo que enfrentarse a esta barrera porque no existió una coalición opositora a la ZEE.

¹⁷¹ “La estrategia de las mineras ha sido captar a gente de las ONG o del sector público que han estado involucrados en estos temas de OT para tenerlos de su lado y acompañen el proceso y detecten alguna debilidad para cuestionar el proceso. Valdera estuvo en el taller de Celendín y dijo que le habían hecho firmar un acta con el que no estaban de acuerdo. Era al inicio como parte de la ONG ProAmbiente por su formación, cambia su rol cuando se va a la empresa.” (Entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018).

En Cajamarca, la elaboración de la ZEE estaba a cargo de la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial del gobierno regional. Sin embargo, esta subgerencia no solo realizaba funciones en materia de ZEE-OT, sino también tenía funciones relacionadas con demarcación territorial y Acondicionamiento Territorial¹⁷², por ello, los recursos financieros y de personal de la subgerencia tenían que dividirse entre las tres funciones. El proceso de OT en Cajamarca inició en el 2006, cuando el Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) aprobó un proyecto de inversión pública¹⁷³, que se ha ejecutado en dos etapas: La primera entre los años 2006 y 2012, con un periodo sin ejecución en el 2011, y la segunda entre el 2013 y 2014. A continuación, se presenta una tabla resumen con los montos otorgados a la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial como parte de este proyecto de inversión, dinero de donde se financiaban las actividades sobre OT en la región de Cajamarca.

Tabla 1: Fuente de financiamiento por años		
Año	Fuente de financiamiento	Presupuesto
2006	Recursos ordinarios	S/. 120,000.00
2007	Recursos ordinarios	S/. 515,514.00
2008	Recursos ordinarios	S/. 536,264.00
2009	Recursos ordinarios	S/. 585,913.00
2010	Recursos ordinarios	S/. 56,678.00
2011	Sin ejecución	-----
2012	Donaciones y transferencias	S/. 344,904.00
2013	Donaciones y transferencias	S/. 1'069,321.00
2014	Recursos determinados	S/. 427,805.00
		S/. 3'656,399.00

¹⁷² El Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gore Cajamarca de 2005 establecía que la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial realizaba diversas funciones relacionadas con: a) el ordenamiento territorial, y b) con la demarcación y organización territorial (ver Art. 88). A estas actividades se le añade una más: el fortalecimiento del Acondicionamiento Territorial. Aunque esta última actividad no lo mencionaba el ROF de 2005, ni lo menciona el ROF vigente, es una función de apoyo realizada por la subgerencia del mismo nombre a favor de los gobiernos locales, quienes son legalmente competentes para elaborar sus Acondicionamientos Territoriales. Esto se advierte de la entrevista realizada a la ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial, Alicia Quispe (Entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018).

El nuevo ROF del Gore de 2017 establece que la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial cumple funciones relacionadas con: a) el ordenamiento territorial, b) la demarcación y organización territorial, y c) la administración y adjudicación de terrenos de propiedad del Estado en el ámbito del Gore Cajamarca (ver Art. 75º). Esta investigación presume que el ROF de 2017 no menciona al Acondicionamiento Territorial, porque legalmente es una competencia de los gobiernos locales y no del gobierno regional.

¹⁷³ Con código SNIP 16484. Actualmente, con Código Único de Inversiones - CUI n.º 2001854.

Fuente: Correo electrónico remitido por el ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial¹⁷⁴

Luego de que este proyecto de inversión culminase, la única fuente de ingresos de la Subgerencia de Acondicionamiento Territorial era el dinero otorgado por recursos ordinarios, que fue asignado por el MEF, y en promedio era de S/. 375,000 Soles al año¹⁷⁵ (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018 y correo enviado por el ex Subgerente de AT)¹⁷⁶. El 90% de este dinero se destinaba para el pago de personal, y un 10% para las salidas a campo, siendo que las actividades de campo priorizadas eran las relacionadas con demarcación territorial y no con OT (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018). Por ello se advierte que el presupuesto que finalmente se destinaba a actividades de ZEE y OT era mínimo.

Entonces, desde el 2015, el presupuesto se redujo considerablemente porque ya no existía un proyecto en ejecución y porque la subgerencia no contaba con más productos que podía presentar como resultado de su trabajo. Esto se debe a que, desde el 2013 hasta el 2016, el Gore Cajamarca presentó ante el Minam varios proyectos de estudios especializados y un proyecto de diagnóstico integrado del territorio; sin embargo, el Minam en vez de aprobarlos se dedicó a realizar varias observaciones a estos proyectos en diversas oportunidades (Quispe, 2017; entrevista n.º 63, 13 de agosto de 2018).¹⁷⁷ Aunque el Minam podría alegar que estas observaciones eran necesarias, en la práctica es poco creíble que dicho ministerio realizara nuevas observaciones de forma reiterada, como si tuviese intención de alargar el proceso para no aprobarlos nunca.

Por su parte, el trabajo en torno a la ZEE de San Martín comenzó en el año 2000 de forma muy tenue y obtuvo más fuerza en el 2002, cuando los técnicos del IIAP comenzaron a realizar presentaciones sobre la ZEE en la región. Este trabajo de difusión fue realizado con recursos del IIAP y del Proyecto Biodamaz, financiado por la cooperación finlandesa para elaborar las ZEE en las regiones amazónicas peruanas. Aunque no se cuenta con información exacta de cuánto presupuesto fue destinado específicamente para las actividades de la ZEE en San Martín.

¹⁷⁴ Correo del 26 de abril de 2021 remitido por el Ing. Carlos Cerdán, ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca (2018 – 2021).

¹⁷⁵ El monto otorgado anualmente a la subgerencia es bastante modesto, si se compara con presupuestos de otras direcciones o gerencias a nivel nacional. La tesista lo menciona porque ha laborado antes en otras entidades públicas del nivel nacional.

¹⁷⁶ Correo del 26 de abril de 2021 remitido por el Ing. Carlos Cerdán, ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca (2018 – 2021).

¹⁷⁷ Luego, con el cambio de gobierno en el 2016, el Minam continuó realizando nuevas observaciones, en múltiples ocasiones, a los instrumentos referidos al OT elaborados por el Gore Cajamarca, lo que nuevamente ocasionó demoras (Entrevista n.º 63). Al crearse el Viceministerio de Gobernanza Territorial en el 2017, el Minam se negó a aprobar los estudios especializados y el diagnóstico integrado del territorio, alegando ya no ser competente para ello (entrevista n.º 10, 16 de febrero de 2018 y entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018).

Luego de culminado el proyecto de Biodamaz, la ZEE en San Martín logró ser incluido en el Proyecto de Inversión Pública - PIP Ordenamiento Territorial del Departamento de San Martín. Este PIP tenía dos fases: de 2004 a 2007 y de 2008 al 2010, contaba con un financiamiento de S/. 1'730,000 Soles que provenían del tesoro público, y su meta era obtener una propuesta de macro ZEE del departamento de San Martín (Minam, 2011:19). Esta función estaba a cargo de la Gerencia de Planeamiento, Presupuesto y Acondicionamiento Territorial del Gore San Martín. Para las actividades relacionadas con la ZEE, el PIP le otorgó al Gore S/. 560,000 Soles; asimismo, el PIP indicó que este dinero iba a permitir que se continuase con el trabajo que ya venía realizando el IIAP en materia de ZEE en San Martín, y que estaría destinado principalmente a visitas de campo (Bernaola, 2015: 24).

En resumen, aunque faltan más datos de los recursos financieros que recibió el Gore San Martín para elaborar e implementar su ZEE, los proyectos de inversión y el apoyo del IIAP fueron claves para que el proceso iniciara antes que en otras regiones. Si bien el financiamiento para el OT en San Martín fue modesto, este logró ser bien aprovechado por el Grupo Técnico y el Gore San Martín. Asimismo, aunque el IIAP no otorgase dinero al Gore para estas actividades, el IIAP sí brindó ayuda técnica de sus ingenieros, biólogos, economistas y demás profesionales. En cambio, Cajamarca recién logró apoyo financiero en el 2006 y por ello se explica que la elaboración de su ZEE iniciara en el 2007. Además, luego de que este proyecto de inversión culminase en el 2014, las actividades relacionadas con el OT en Cajamarca solo han venido siendo financiadas por recursos ordinarios otorgados por el MEF y que son bastante reducidos.

La explicación del por qué el Gore San Martín logró mayores avances en el proceso ZEE-OT que Cajamarca se encuentra en que la región amazónica no tuvo que enfrentarse a una coalición opositora a la ZEE-OT con un gran poder económico que le permitió pagar la elaboración de estudios técnicos propios y contratar a personas involucradas con el proceso ZEE en Cajamarca. Al respecto, recordemos que el presidente de la CTR OT-ZEE Cajamarca manifestó que el Grupo Norte elaboró un estudio que contradecía la ZEE de Cajamarca (entrevista n.º 27); y que la ex Subgerenta de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca mencionó que Yanacocha contrató a personas involucradas en la elaboración de la ZEE en Cajamarca (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018)¹⁷⁸.

A modo de resumen de la sección '2. capacidad estatal regional', el Gore Cajamarca tuvo diversas desventajas frente a la coalición opositora. El Gore tuvo muy pocas chances para mantener al Minam como aliado luego de que el Grupo Norte iniciara los cuestionamientos a la ZEE, lo que se vio mermado por el discurso de confrontación de su ex presidente regional Gregorio Santos, que cerró oportunidades de diálogo. Asimismo,

¹⁷⁸ Esta investigación no ha tenido acceso a los montos que Yanacocha invirtió para pagar todos los estudios técnicos realizados a la par de la ZEE, ni para contratar a los técnicos anteriormente involucrados en la elaboración de la ZEE en Cajamarca. La dificultad radica en que Yanacocha se ha manifestado a favor del proceso ZEE-OT en la región y no aceptaría haber invertido dinero para cuestionar la ZEE, ni mucho menos para deslegitimar el proceso.

aunque logró contar con información técnica sobre el proceso ZEE-OT, esta fue refutada por el Minam porque ya conocía del proceso ZEE por experiencias previas en el Perú, y el Gore no contó con recursos financieros suficientes para enfrentar a la coalición opositora. Por ello, la capacidad estatal regional del Gore Cajamarca era débil.

En cambio, el Gore San Martín tuvo varias ventajas que le permitieron tener una capacidad estatal regional alta: No enfrentó a una coalición opositora a la ZEE, tuvo una buena red de promoción de su trabajo, el ex presidente regional asumió un discurso conciliador que le abrió puertas para el diálogo con el Minam, y contó con el apoyo técnico de actores internacionales, y tuvo gran información del proceso que no podía ser refutada por otros técnicos del nivel nacional que desconocían del proceso. Asimismo, aunque el Gore San Martín no contó con gran apoyo financiero desde el ejecutivo, sí contó con otro tipo de apoyo técnico por parte de actores internacionales que sí hacen una diferencia en cuanto al desarrollo de esta capacidad estatal regional.

3. Soporte social a favor del OT

Cuando los sistemas de creencias (ideología, identidad, objetivos e intereses) son compartidos entre los miembros hay más chances de que colaboren colectivamente, ergo, de que se formen y se mantengan (McCammon y Moon 2015). Entonces, la amplitud o particularismo de las creencias de los grupos influyen en la creación y extinción de coaliciones. Mientras que el Gore Cajamarca no logró una coalición de consenso sino de conflicto, en San Martín sí se logró formar una coalición consensuada.

Por un lado, Cajamarca contaba con un soporte social débil a favor del OT, debido a falta de consensos entre los disímiles grupos de organizaciones de la sociedad civil que la conforman. Esto impactó en el proceso ZEE-OT, porque luego de que se iniciaran los cuestionamientos a la ZEE, se requería un apoyo social que ejerza presión contra el Minam y el Grupo Norte a favor de la ZEE-OT, pero este apoyo nunca se dio. Entre otros, la falta de interés de algunos miembros de la sociedad civil en materia de OT se explica porque su difusión fue realizada con un lenguaje técnico que significó una barrera para su entendimiento, y porque durante la década de 2000 las organizaciones sociales estaban enfocadas en solucionar los problemas ocasionados por la minera, en especial por evitar el inicio y/o la paralización de proyectos mineros de Yanacocha. Asimismo, los cajamarquinos han mostrado un descontento por la minería desde el ingreso de Yanacocha a la región y, aunque surgieron coaliciones ambientalistas para hacerle frente a las mineras, estas no pudieron canalizar este descontento y traducirlo en demandas sociales más concretas, como la aprobación de la ZEE.

En cambio, el soporte social en San Martín a favor de la ZEE fue más sostenido y las diferentes organizaciones lograron llegar a un consenso sobre la ZEE, aunque ello implicara cierto elitismo en cuanto al empuje inicial del proceso ZEE, por ser fomentado por personas de la sociedad civil con conocimientos técnicos en la materia. La ZEE

ingresó a San Martín en un periodo de paz, pero con la sombra del narcotráfico y terrorismo que había sido reducido recientemente. Estas amenazas fueron un impulso para que los actores locales de San Martín busquen alternativas que les permitan evitar el regreso de ambos problemas, por ello, instituciones ambientales como la ZEE fueron bien recibidas. Además, el proceso ZEE en San Martín avanzó sin oposiciones, debido a que permaneció como un proceso desconocido para las demás personas con interés sobre el territorio, como los pueblos y comunidades indígenas¹⁷⁹. A diferencia de otras regiones amazónicas que también gozaron de atención internacional, San Martín contó con un factor humano local importante que impulsó instituciones ambientales y supo aprovechar la coyuntura crítica de apoyo internacional. De allí que se afirme que las coaliciones importan y que no todo está determinado por las estructuras.

3.1. Soporte social en Cajamarca

La sociedad civil en Cajamarca está conformada por miembros muy diversos que no lograron agruparse en torno a un fin común en defensa del OT, lo que explica un débil soporte social a favor de esta institución. La dificultad para llegar a un consenso y una débil defensa de la ZEE en Cajamarca se explica por: i) desconocimiento de la ZEE (poca difusión y uso de un lenguaje técnico incomprensible para las personas de a pie); ii) porque durante la década de 2000 las organizaciones sociales estaban más preocupadas por parar y/o impedir el inicio de proyectos mineros y no existió una organización que canalizara ese descontento en la falta de un OT; iii) por falta de identidades comunitarias fuertes y iv) por la existencia de una élite económica local sin fuerza. Esta falta de consenso jugó en contra del proceso, porque luego de que se iniciara un debate en torno a la politización de la ZEE en Cajamarca, las movilizaciones y protestas podrían haberse enfrentado a la coalición opositora.

Esta investigación identificó a cuatro grupos de la sociedad civil que jugaron —o que podrían haber jugado— un rol importante en el diseño y defensa de la ZEE en Cajamarca. Por un lado, estaban las ONG ambientalistas que asistían a las reuniones y talleres sobre ZEE, sugerían algunos cambios positivos, pero no llegaron a impulsar el proceso como sí lo hizo el Gore. Estas ONG poseían ciertos conocimientos técnicos que les permitió entender la ZEE. Por otro lado, estaban los miembros de la sociedad sin conocimientos necesarios para comprender la ZEE y que no impulsaron ni participaron activamente el proceso de ZEE. Estos actores estaban conformados por frentes de defensa, rondas campesinas y empresarios locales. Los frentes ambientales asistían a los talleres sobre ZEE organizados por el Gore con intención de que la ZEE evite el otorgamiento de derechos mineros en sus territorios. Las rondas campesinas, aunque tuvieron un rol

¹⁷⁹ Estas controversias sobre la forma en la que el Gore San Martín viene ordenando su territorio han tomado forma en los últimos años con el caso del Área de Conservación Regional (ACR) Cordillera Escalera, donde habita la comunidad de Nueva Lamas y que exige que el Gore reconozca parte de esta ACR como de su propiedad. Aunque esta controversia no trata en específico sobre la ZEE en San Martín, sí involucra al modo en el que el Gore viene ordenando las actividades sobre el territorio.

fundamental en la historia de Cajamarca, no gozaron de ningún papel durante el proceso ZEE-OT. Los empresarios locales no mineros se mantuvieron alejados del proceso por no gozar de fuerza ni del conocimiento sobre la ZEE.

Aunque las ONG ambientalistas sí poseían los conocimientos técnicos para comprender a la ZEE y su importancia, durante la década de 2000 las organizaciones sociales estaban más preocupadas por parar y/o impedir el inicio de proyectos mineros y ninguna logró canalizar este descontento en la falta de un OT. Asimismo, Cajamarca se caracterizó por la falta de identidades comunitarias fuertes, que limitaron aún más las posibilidades de lograr un consenso y demandar la aprobación de un OT. A lo anterior se sumó una élite económica local sin fuerza que no podía hacerle frente al poderío de Yanacocha.

a) ONG

Las organizaciones de la sociedad civil que apoyaron el proceso ZEE en Cajamarca son Cedepas Norte, Grufides, CARE, Instituto Cuencas, Asociación SER, CIPDER, Centro Ideas, EDAC, la UNC, entre otras. De lo verificado en las actas de la CTR OT-ZEE, se advierte que estas organizaciones asistían a los talleres ZEE-OT convocados por el Gore Cajamarca. Asimismo, la ex Subgerente de AT del Gore manifestó que fue precisamente por el pedido de las ONG, que el proceso de ZEE se hizo participativo (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018). Aunque distintas organizaciones asistían a los talleres, estaban de acuerdo con la ZEE y proponían algunas mejoras en el proceso, quien asumió el liderazgo del proceso ZEE en Cajamarca fue el equipo técnico del Gore, así que fue este último el que impulsó y dirigió el proceso ZEE en la región. Esta es una diferencia importante con el caso de San Martín, donde fueron las ONG ambientalistas las que impulsaron el proceso ZEE, inclusive antes de la creación del Gore, y las que continuaron aportando activamente en su desarrollo luego de creado el Grupo Técnico.

Es de resaltar que en Cajamarca no se observó que personal de ONG ambientalistas rotasen hacia cargos con poder en el ejecutivo regional (como sí se dio en San Martín con la cabeza del Gore). Lo único que se advirtió en Cajamarca fue que un miembro del equipo técnico ZEE-OT del Gore manifestó haber trabajado antes para la ONG Cedepas Norte, pero no ocupó un cargo lo suficientemente alto en el Gore para impulsar esta institución. Asimismo, las ONG en Cajamarca que apoyaron el proceso de ZEE-OT tuvieron una ventaja con respecto a los demás grupos sociales: Contaban con ciertos conocimientos técnicos necesarios para comprender la ZEE-OT. Como se verá a continuación, ninguno de los otros grupos de la sociedad civil contaba con esta capacidad, lo que permite concluir la existencia de cierto elitismo inconsciente en este proceso de ZEE, en el sentido de que solo un grupo de actores podía comprender la información y lenguaje técnico con el que fue difundido.

¿Por qué estas ONG a favor del OT no pudieron defender el proceso de ZEE cuando fue cuestionado, si conocían de su importancia y comprendían el lenguaje técnico? Porque durante ese momento la preocupación estaba enfocada en evitar el inicio del proyecto minero Conga de Yanacocha, y no existió una organización que canalice este descontento y demanda social en la aprobación del OT como una institución que permita una redistribución de las actividades más equitativa sobre el territorio.

b) Frentes ambientales y de defensa

La ex Sugerente de AT del Gore Cajamarca mencionó que, los frentes de defensa y frentes ambientales asistían a los talleres de ZEE para manifestar su sentir y que no debería haber minería en sus provincias (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018). De dichas intervenciones se deduce que estos frentes deseaban que la ZEE limite las actividades mineras en sus territorios.

En específico, el dirigente del Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca (FDAC) desde el 2008 y coordinador nacional de la Asamblea Nacional de los Pueblos del Perú del Tahuantinsuyo desde el 2012, Abog. Wilfredo Saavedra, manifestó que estas organizaciones no buscan ir contra el desarrollo, sino buscan un desarrollo sostenible, sostenibilidad que la minería no brinda y que la agricultura y ganadería sí (entrevista n.º 64, 15 de agosto de 2018). Asimismo, manifiesta conocer qué es la ZEE y la considera como un instrumento necesario para lograr una fuerte industria agrícola y ganadera con tecnología en Cajamarca (entrevista n.º 64, 15 de agosto de 2018)¹⁸⁰. Por otro lado, el Frente de Defensa de los Intereses de Cajamarca también se manifestó en contra de la minería, en especial, en contra del proyecto Conga (Hernández, 2012; Frente de Defensa Regional de los Intereses de la Región Cajamarca 2011a, 2011b). A pesar de que ambos frentes tenían un interés común de evitar el aumento de actividades mineras en Cajamarca, en la práctica, no lograron un consenso en torno a la ZEE-OT. Esto se debe —en parte— a que el FDAC se distanció de la línea seguida por Gregorio Santos y que el Frente de Defensa de los Intereses de Cajamarca simpatizaba con Santos (entrevista n.º 99, 20 de enero de 2021).

A la par, en Celendín resalta la Plataforma Interinstitucional Celendina (PIC), a la cabeza de Milton Sánchez, que también se opuso al proyecto Conga¹⁸¹. Por otro

¹⁸⁰ Al respecto expresa: “El Gobierno Nacional no puede disponer que seamos una provincia minera, porque eso es lo que no queremos. Más del 67% de la población económicamente activa, según los estudios del INEI, dependen de la agricultura y ganadería. La modernidad extractivista nos da empleo, pero no son permanentes. La agricultura y ganadería son permanentes, van de la mano con la sostenibilidad y el apego a la madre tierra, hay que hacer uso de la tecnología, hay una necesidad por industrializar nuestra región. Eso se va a hacer con nuestros instrumentos, la ZEE, pero cuando nuestras autoridades entiendan que esos son instrumentos necesarios y tengan la voluntad política de implementarlo. (Entrevista n.º 64, 15 de agosto de 2018).

¹⁸¹ La investigadora intentó en múltiples ocasiones entrevistar al presidente de la PIC, pero no tuvo éxito.

lado, se encontraba el Comité de Defensa de Bambamarca, cuyo presidente Edi Benavides logró ocupar el cargo de alcalde de la provincia de Hualgayoc y que, pese a manifestar haber participado en algún taller de la CTR ZEE-OT organizado por el Gore, afirmó que no le daba importancia al tema, porque no lo conocía bien y porque era un espacio en el que no se podían llegar a acuerdos (entrevista n.º 21, 27 de febrero de 2018).

Entonces, se advierte un distanciamiento, varios intereses y algunas rivalidades que limitaron consensos en estas disímiles organizaciones. Sumado a ello, la falta de información con respecto a la ZEE-OT también aparecía como un problema que explica la poca importancia que estas organizaciones le otorgaron. Este problema trascendió a los frentes de defensa y alcanzó también a las rondas campesinas y a los pequeños empresarios. En efecto, durante los talleres de la CTR OT-ZEE, el Gobierno Regional de Cajamarca repartió trípticos sobre la ZEE y el OT definiéndolos como: “Un lugar para cada cosa y cada cosa en su lugar”. A pesar de esta sencilla definición, en la práctica, la ZEE y el OT se tornaron más complejos de explicar, en especial porque los grupos encargados de elaborar las ZEE en Cajamarca (y San Martín) estaban conformados básicamente por ingenieros y/o geógrafos que delimitaron este carácter técnico en la ZEE.

A modo de ejemplo, la dificultad para entender a la ZEE por ser muy técnica ha sido una constante en algunas entrevistas a miembros de la CTR OT-ZEE Cajamarca, como lo mencionado por el exalcalde de Hualgayoc (entrevista n.º 21, 27 de febrero de 2018¹⁸²), el ex Director de Desarrollo Económico del Gore Cajamarca (entrevista n.º 18, 24 de febrero de 2018¹⁸³), el ex presidente de la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca (entrevista n.º 17, 23 de febrero

¹⁸² Edy León, quien fue Alcalde de Hualgayoc manifestó que la Municipalidad de Hualgayoc enviaba representantes a las reuniones sobre la ZEE que organizaba el Gore, pero no participaban siempre, porque él y los funcionarios no comprendían la importancia de la ZEE y del OT: “En realidad, yo le voy a ser sincero, nos convocaban, pero comúnmente íbamos por cumplir. No era un espacio donde podíamos debatir y sacar acuerdos o actividades que realizar para concretar este tema. [...] Yo le soy sincero, no ha habido una prioridad y no podía asistir por la agenda que tenía, y enviaba a un representante. Un mero formalismo nada más.” (Entrevista n.º 21, 27 de febrero de 2018).

Ante la pregunta del por qué se daba esta inasistencia de funcionarios de la municipalidad a las reuniones sobre ZEE y OT, el Sr. Edy León contestó: “A la falta de conocimiento. Falta realizar foros o talleres de información de la importancia de esta institución, y eso sucede en varios aspectos... No hay esa fuerza, y a veces no sabemos la importancia que hay; y eso es por falta de información, de conocimiento.” (Entrevista n.º 21, 27 de febrero de 2018).

¹⁸³ El Economista Iván Mena, ex Director de Desarrollo Económico del Gore Cajamarca, manifestó sobre el OT: “Primero, yo creo que no ha sido una herramienta muy conocida o difundida por el común de la gente, a pesar [de] que considero a la gente que ha hecho el ordenamiento territorial en Cajamarca, [que] es de la oficina a cargo de la Ing. Alicia. [...] Me parece también que [el ordenamiento territorial] es una herramienta muy técnica, como lo explican los geógrafos... Incluso nosotros mismos no los entendemos..., porque al momento de hacer su exposición sobre ordenamiento territorial, empiezan a hablar de geografía vinculada a estas conexiones naturales (Entrevista n.º 18, 24 de febrero de 2018).

de 2018¹⁸⁴), y el ex alcalde de la Provincia de Celendín (entrevista n.º 99, 20 de enero de 2021). Por tanto, si para funcionarios del Gore podía ser difícil comprender las implicancias de la ZEE-OT, para organizaciones no especializadas esta comprensión se dificultaba mucho más.

c) Rondas campesinas y falta de sentido de comunidad en Cajamarca

Las rondas campesinas tuvieron una muy tímida participación en el proceso de ZEE en Cajamarca. De las actas de la CTR ZE-OT revisadas se advierte la participación del Comité de Rondas de Bambamarca, pero no se observa mayor participación en este proceso. Tal vez si el Gore hubiese adoptado una estrategia de difusión distinta, con un lenguaje más asequible para la población, y si la región contase con un sentido de comunidad más fuerte, las rondas podrían haber sido aliados importantes.

Las rondas campesinas son fuertes en su jurisdicción, pero esto no garantiza que las rondas se unan para un objetivo en común. Las rondas campesinas en Cajamarca, por lo general, están empoderadas, son autoridades y gestionan todo lo que hace falta en una localidad, así sus representantes acuden a las autoridades estatales a realizar solicitudes y seguimiento de las demandas (entrevista n.º 72, 14 de setiembre de 2019). A modo de ejemplo, fueron las rondas campesinas las principales aliadas de la Subgerencia de Recursos Naturales de Gore Cajamarca para solicitar la creación de áreas de conservación regional, porque las rondas protegían las áreas en las que habitaban y también eran ellas las que demandaban una protección formal y efectiva por parte de las autoridades (entrevista n.º 72, 14 de setiembre de 2019). No obstante, el problema de las rondas campesinas es que son muy disímiles y cada una tiene diferentes intereses y posiciones políticas (Tanaka y Meléndez, 2009: 81-82).¹⁸⁵ Además de ello, durante la década de los noventa —cuando Yanacocha inició operaciones en Cajamarca— todas las organizaciones de base se debilitaron, inclusive las rondas campesinas de Chota, Hualgayoc y Cutervo que ingresaron a un momento de decadencia grave y a los sindicatos y federaciones de sindicatos de trabajadores (Gitlitz, 1998:28).

La difusión de la ZEE en Cajamarca en un lenguaje sencillo era solo el primer paso para lograr el apoyo de las rondas campesinas, porque además se requería que estas lleguen a un consenso en torno a la ZEE. Sin embargo, este consenso tenía una

¹⁸⁴ El Ing. Carlos Mondragón, ex presidente de la Cámara de Comercio de Cajamarca manifestó que el gremio de agricultores y de actividades pecuarias no conoce qué es el OT y no está preparado para dar opiniones técnicas. Asimismo, hace un mea culpa por indicar que el gremio de empresarios tampoco consulta cómo va el proceso de OT (entrevista n.º 17, 23 de febrero de 2018).

¹⁸⁵ “Existe una tradición de organización ronderil, pero no tan fuerte en la zona de influencia de la mina, y, además, no debe perderse de vista que existen muchos tipos de rondas, con diversas orientaciones políticas, por lo que no puede deducirse, por su sola presencia, algún tipo de orientación o práctica social” (Tanaka y Meléndez, 2009: 81-82).

barrera en Cajamarca: La falta de un sentido de comunidad fuerte. Esta falta de un sentido de comunidad se remonta a la historia de la región desde antes del proceso de la reforma agraria (ocurrida en las décadas de los sesenta y setenta en Cajamarca)¹⁸⁶. Hasta antes de esta reforma, los hacendados eran los jefes supremos en sus haciendas y conformaban la élite agricultora y lechera (Deere, 1992: 96). Luego de la reforma agraria, las haciendas terminaron por disgregarse y quedaron extrabajadores que migraron a otras regiones, a otras tierras dentro de Cajamarca, otros se dedicaron a la ganadería y se unieron con otros ganaderos para crear cooperativas lecheras, y otros se dedicaron al comercio (Deere 1992). Entonces, el resultado de la reforma agraria en Cajamarca fue un proceso de parcelación de tierras, con dificultades para demarcar las propiedades y linderos (Tanaka y Meléndez, 2009:81-82); y con muchos conflictos por el derecho de acceso al agua (Tanaka y Meléndez, 2009:81-82; Deere, 1992: 298). Deere (1992: 297) indicaba que había tanta desconfianza entre todos que “Nadie confiaba en sus vecinos e incluso se hicieron sospechosas las intenciones de los miembros de la propia familia.”

La falta de sentido de comunidad entre campesinos y ganaderos también existió en otras provincias de Cajamarca por su historia de minifundios y latifundios, que hicieron que los campesinos que habitaban en ellas no tuvieran más relación con el mundo exterior que para fines netamente económicos. Al respecto, Gitlitz y Rojas (1985) explican que las rondas campesinas en Cajamarca se crearon en los setenta en la región central (entiéndase, en las provincias de Chota, Hualgayoc —cuna minera en Cajamarca— y Cutervo, y luego se extendieron hacia Santa Cruz y Celendín). Asimismo, estos autores explican que los campesinos de estas provincias usualmente vivían en minifundios y estaban involucrados con ese mundo exterior de diferentes formas: i) comerciaban algo de la cosecha que les sobró, ii) mandaban a uno de sus hijos a la costa a percibir un sueldo, iii) vendían productos de manufactura casera (ponchos, sombreros, artesanías u otro, d) se dedicaban al comercio (tenían pequeñas bodegas), y e) tenían algún ganado (Gitlitz y Rojas, 1985). Entonces, se advierte que, aunque los campesinos sí se relacionaban con los que estaban fuera de su minifundio, esta relación era básicamente comercial. Esto también se condice con la afirmación de que las rondas campesinas en Cajamarca fueron creadas con la única finalidad de reducir el abigeato, son conservadoras y buscan proteger la propiedad privada (Gitlitz y Rojas, 1985). Entonces, las rondas campesinas en Cajamarca no son el resultado de un sentimiento de comunidad, ni tampoco buscaban generar este sentimiento.

Por tanto, el no involucramiento de las rondas campesinas en el proceso de ZEE en Cajamarca se explica por la falta de conocimiento sobre la ZEE y porque las

¹⁸⁶ Deere (1992) explica que la reforma agraria en Cajamarca fue un proceso que no inició, ni culminó con la reforma agraria establecida por el General Manuel Velazco Alvarado en 1969, sino que esta reforma inició muchos años antes por voluntad propia de varios hacendados que veían más rentable usar parte de sus tierras o venderlas para la actividad ganadera.

probabilidades de unión entre rondas campesinas para este fin eran bastante complicadas, dada su historia de fragmentación. Entonces, volviendo al concepto de coaliciones territoriales (ver Fernández y Asencio 2014), el contexto histórico obtiene protagonismo para explicar las dificultades para lograr consensos entre los miembros de una coalición. En el caso de la coalición promotora del OT en Cajamarca se advierte que esta falta de consenso se explica —en parte— por la falta de lazos de comunidad entre varias rondas campesinas, lo que dificultaba el caminar unidos por la defensa del OT.

d) Empresarios pequeños no mineros: Élite económica local sin fuerza en Cajamarca

Al igual que las rondas campesinas, los pequeños empresarios locales no mineros aparecen tímidamente en algunas actas de la CTR ZEE-OT¹⁸⁷, pero no asumieron ningún rol activo en el proceso. El involucramiento de este grupo en el proceso ZEE tenía varias dificultades, por un lado, estaba lograr transmitir el conocimiento sobre la ZEE de forma sencilla y, por otro, se requería convencerlos de su importancia. Inclusive, aunque se hubiese logrado este involucramiento, su apoyo al proceso hubiese sido insuficiente porque no constituyen un grupo social fuerte en la región.

Cuando Yanacocha ingresó a Cajamarca encontró una élite cajamarquina conformada por ganaderos unidos en cooperativas con muchos problemas y falta de sentimiento de comunidad que las hacían débiles para enfrentar a esta minera. Los problemas que enfrentaron las cooperativas en Cajamarca fueron que: a) estaban conformadas por campesinos ricos y pobres y, como ambos querían cosas distintas, era muy difícil que las cooperativas adopten decisiones, lo que impedía su desarrollo, b) había mucha competencia entre los campesinos pobres para conseguir un puesto de trabajo y celos porque las tierras trabajadas eran de diferente extensión y calidad (Deere, 1992: 291), c) el Estado dispuso la necesidad de contratar a un gerente para la cooperativa, pero en vez de representar los intereses y voluntades de todos los trabajadores (campesinos dueños de las tierras que trabajaban), el gerente tomaba las decisiones sin consultar a nadie, lo que generaba molestia en los agricultores que sentían que no tenían poder sobre las tierras de su propiedad (1992: 293), d) no había confianza mutua ni experiencia de acción colectiva, salvo casos muy excepcionales (1992: 293-294)¹⁸⁸.

Otro grupo de actores (ex trabajadores de haciendas) se convirtieron en comerciantes y, a pesar de haber gozado de cierto estatus económico y ser la élite

¹⁸⁷ A modo de ejemplo, el acta de instalación de la CTR ZEE-OT muestra como participante a la Asociación de Productores Agropecuarios e Industriales del distrito de Matara.

¹⁸⁸ Como lo sucedido en la hacienda CAP Huacariz de San Antonio, en el que sus miembros habían estrechado ese lazo por más de 10 años de luchas antes de que se formara una cooperativa (Deere, 1992: 293-294).

de comerciantes en Cajamarca antes de la llegada de Yanacocha, no tuvieron fuerza para competir con la minera. Estos comerciantes tuvieron que ser ingeniosos para brindar servicios a la minera, algunos se aliaron para ello, pero eran subcontratados por otra empresa extranjera y sus niveles de ganancia eran mínimos, lo que hacía que sus pequeñas empresas siempre estén a punto de quebrar (Pérez, 2010: 93, ver nota al pie 107)¹⁸⁹. Por ejemplo, uno de estos empresarios explicaba que la causa de la quiebra de su empresa de alquiler de volquetes se debió a la existencia de una mafia entre Yanacocha y las empresas extranjeras que subcontratan con las empresas locales, así narra: “la empresa que nos subcontrató pagaba 24 dólares americanos por cada hora de servicio de nuestros volquetes, pero ella, sin hacer ninguna inversión, cobraba 34 dólares.” (Pérez, 2010: 93, ver nota al pie 107).

Aunado a ello, Yanacocha limitó que la otrora élite cajamarquina tuviese representación en la Cámara de Comercio de Cajamarca. En efecto, en los noventa, esta Cámara de Comercio estaba principalmente conformada por mineros, así que las cooperativas de ganaderos y lecheros tampoco tenían representación en este espacio (Seifert 2003). A modo de ejemplo, en 1997, el Gerente de la Oficina de Relaciones Públicas de Yanacocha, Marcos Valdez y su grupo ganó las elecciones para ser la nueva junta directiva de la Cámara de Comercio, y desde esta fecha el número de agremiados mineros (muchos empleados o subcontratistas de Yanacocha) aumentó significativamente, lo que le daba mayor control de la Cámara (2003: 131). Por ende, esta élite económica no solo desconocía del proceso de ZEE, sino que carecía de fuerza y poder suficiente para defenderla cuando fue cuestionada.

e) La influencia y poder de Yanacocha en medios de comunicación y el uso de estrategias ilegales

La red creada por Yanacocha en Cajamarca y por la que fue obteniendo poder es amplia. Por un lado, los medios usados por Yanacocha para difundir su discurso han sido: a) el uso de medios de comunicación, p. ej. Yanacocha financió la emisión diaria de “80 *microprogramas ambientales*” en Radio Programas del Perú en el 2002 (Pérez, 2010: 199), y financió un diario local llamado “El Espectador” para desprestigiar a los ecologistas y periodistas que publicaban contra Yanacocha en el diario local “El Observador” (Pérez, 2010: 181); b) el uso de ONG locales que había creado Yanacocha o que había financiado, p. ej. en el 2001 la ONG Pronaturaleza difundió campañas para limpiar la reputación de Yanacocha luego del derrame de

¹⁸⁹ “Ilustramos este asunto con el caso de notables cajamarquinos, todos de la élite económica pre-Yanacocha que se organizaron en empresa para brindar servicios a Yanacocha. Compraron determinado número de volquetes y, subcontratados por una de las grandes empresas que brindan servicios a la minera, se pusieron a operar, pero pronto quebraron quedando en la más absoluta miseria.” (Pérez, 2010: 93, ver nota al pie 107).

mercurio en Choropampa (Pérez, 2010: 197)¹⁹⁰, y también recibió apoyo de las ONG ASODEL y FONDAM (2010: 199); c) la organización de talleres y eventos ambientales a favor de Cajamarca con especialistas ambientales traídos desde Lima (Pérez 2010); y d) el apoyo, financiamiento de algunas actividades realizadas por la iglesia, y donaciones para colegios, municipalidades y estaciones policiales (Seifert 2003: 32)¹⁹¹. En el caso de la iglesia, Yanacocha tuvo como aliado al Obispo de Cajamarca, Simón Piorno a quien lo designó como mediador en algunos conflictos sociales (Pérez, 2010: 164; Salas 2006: 45)¹⁹²; y otorgó dinero a la Vicaría de la Solidaridad para que otorgue créditos a los campesinos (Seifert 2003: 126-127)¹⁹³.

Por otro lado, el contenido difundido en las campañas de Yanacocha apuntaba a: a) culpar por los problemas ambientales a la agricultura, a la minería informal y a las actividades cotidianas de las personas, p. ej. las campañas educativas realizadas por la ONG Pronaturaleza sobre protección del ambiente consideraban que todas las actividades eran negativas para el ambiente, entre ellas, la minería y actividades humanas cotidianas como sudar o defecar (Pérez, 2010: 197-198); también consideraba a los agricultores como irresponsables por contaminar los ríos¹⁹⁴; b) trataba de limpiar la reputación de la gran y mediana minería y mostraba a Yanacocha preocupada por el ambiente¹⁹⁵. Asimismo, Yanacocha financió “campañas de limpieza”, “arreglo de jardines”, “Campaña de sensibilización por la limpieza de la ciudad” y, “limpieza de la Parroquia Universitaria” (Pérez, 2010:

¹⁹⁰ Marco Arana también menciona que la ONG ProNaturaleza trabaja para Yanacocha (Arana 2002: 139).

¹⁹¹ En 1994 Yanacocha otorgó un total de USD 50,000 dólares americanos a estas instituciones como donaciones: “BIM Zepita n.º 7, La Escuela de Negritos, la Policía Nacional, la Estación Policial de Chanta, la Municipalidad de Baños del Inca, la Dirección Regional de Energía y Minas, la Municipalidad de Cajamarca y finalmente la Sociedad Nacional de Minería [...] iglesias de Cajamarca”, todo como parte de las relaciones comunitarias de Yanacocha (Seifert, 2003: 32).

¹⁹² Yanacocha en específico logró captar al obispo Simón Piorno para que actúe como mediador en el conflicto por el río Llaucano en Bambamarca el 5 de marzo de 2001, pero las personas consideraban que él estaba parcializado a favor de la minera (Pérez, 2010).

¹⁹³ “Varias son las maneras cómo Minera Yanacocha echa mano a la Iglesia Católica en la mira de hacerla aparecer como “su aliada estratégica”. Una de ellas consiste en la firma de un convenio con la Vicaría de la Solidaridad “por 150,000 dólares” para destinarlo a créditos para campesinos que habían vendido tierras a la mina. Otra fue otorgar a la Hermandad Católica Hijas de la Caridad de San Vicente, una organización estrechamente ligada al Obispado de Cajamarca, la supervisión de “una red de botiquines destinados a ‘garantizar’ la salud de veinte comunidades campesinas” (Seifert, 2003: 126).

¹⁹⁴ La Revista Doré (aliada de Yanacocha) publicó una entrevista a Pablo Sánchez y Telmo Rojas en uno de sus números que. “ante la pregunta, “¿Cómo contaminamos?”, Pablo Sánchez responde aludiendo a los “irresponsables” agricultores que contaminan los ríos y a la minería informal que “es un total peligro y genera los peores procesos de contaminación medio ambiental”; señala, asimismo, que “La minería moderna tiene mecanismos para controlar...la calidad de agua”. Telmo Rojas responde señalando que “los agentes más contaminantes del agua son los residuos sólidos y líquidos”, destacando, entre otros, “los desperdicios humanos”.” (Pérez, 2010: 92).

¹⁹⁵ Por ejemplo, Yanacocha colocó paneles y afiches con su logo en los paraderos de transporte público de la ciudad de Cajamarca con los mensajes: “¿QUÉ PODEMOS HACER JUNTOS PARA QUE LOS DESAGÜES NO CONTAMINEN LOS RÍOS DE CAJAMARCA?”, y “¿QUÉ PODEMOS HACER JUNTOS PARA QUE LA MINERÍA INFORMAL NO CONTAMINE LAS AGUAS EN CAJAMARCA?”. (Pérez, 2010: 91).

198); c) afirmaba que había más agua que antes de que Yanacocha ingresara a la región, d) sugería que Cajamarca tenía potencial para las actividades de reforestación y turismo, e) guardaba silencio sobre la agricultura por considerarla una actividad más sensible a los problemas del agua generados por la minería (2010: 172), f) afirmaba que la región necesitaba del canon para reducir la pobreza (2010: 172), y g) Yanacocha trataba de convencer que son los gobiernos regionales y municipalidades los responsables de hacer obras y usar el dinero del canon (Cabrera, 22 de diciembre de 2010¹⁹⁶).

Finalmente, las movilizaciones en Cajamarca tendrían que haber sido de una magnitud muy fuerte (como en los casos del cerro Quilish y Conga) para poder sobrepasar las estrategias de vigilancia o “reglaje” usadas por la minera contra los líderes de estos movimientos. Yanacocha contrató a una empresa de seguridad llamada FORZA que actuaba como unas fuerzas armadas en pequeño y que contaba con un equipo de investigación (una mini PIP¹⁹⁷) (Pérez, 2010: 106). FORZA, con apoyo de la Policía Nacional del Perú, se encargaba de reprimir a campesinos y, en general, a todo aquel que realizara actos contra los intereses de Yanacocha (Pérez, 2010: 106). A modo de ejemplo, esta unidad de investigación es conocida por ejecutar la “Operación Diablo” que es el nombre que se le dio a un conjunto de acciones de reglaje realizada por esta PIP pequeña contra Marco Arana y su ONG Grufides. Por medio de esta operación, FORZA espiaba a Arana al detalle (discursos, movimientos, patrones de horarios con detalle, a qué hora comía, dormía, si iba a comprar pan) y todo lo relacionado con él, como se puede ver en el documental “Operación Diablo” (Operación Diablo, s.f.).

f) ¿Por qué hubo un gran soporte social en los casos Quilish y Conga y no en la ZEE?

Es interesante comprender ¿por qué en Cajamarca sí hubo masivas y constantes movilizaciones de muchos grupos diferentes de la sociedad civil para defender el cerro Quilish (2004) y evitar el proyecto Conga (2011-2012) si el sentido de comunidad no es fuerte? La diferencia de estos dos casos con el OT es que los dos primeros eran más sencillos de entender porque había una materialidad que proteger, mientras que el OT era un concepto abstracto, técnico y desconocido para la población. Además, los casos de Quilish y Conga tenían una consigna clara y

¹⁹⁶ Yanacocha tenía el dinero para construir una carretera adicional a la ya existente, pero en vez de construir una para que pasen sus camiones transportando minerales a diario, Yanacocha prefirió ahorrarse ese dinero y congestionar las vías de transporte construidas por el Estado.

¹⁹⁷ La Policía de Investigaciones del Perú (PIP) estuvo conformada por detectives y era una suerte de policía secreta. Se creó en 1922 y desde 1988 se integró en la Policía Nacional del Perú.

sencilla: paralizar y/o evitar el inicio de actividades mineras, y era bastante complicado lograr una consigna así de clara en materia de ZEE y OT¹⁹⁸.

En efecto, la materialidad del conflicto por la defensa del cerro Quilish se centró en la defensa del cerro, considerado al mismo tiempo como un acuífero (que le aportaba una naturaleza científica) y un Apu (una deidad sagrada) (Li, 2015: 167). De modo similar, la materialidad en el caso Conga se advierte en la defensa del agua, y los cajamarquinos tenían muy presente que la cantidad y calidad del agua había disminuido considerablemente desde el ingreso de Yanacocha¹⁹⁹; y que iba a disminuir aún más si Conga se ejecutaba. En cambio, la planificación y el OT son conceptos muy abstractos y es natural que los ciudadanos no comprendan para qué sirven o por qué son importantes en el desarrollo de su vida diaria (Campana, 2015: 5). Dada esta abstracción del OT, el descontento social contra Yanacocha no logró materializarse en demandas a favor de instituciones como el OT, sino que se limitaron a evitar el inicio de actividades mineras o paralizar algunas actividades en curso²⁰⁰.

En conclusión, el soporte social que recibió la ZEE en Cajamarca fue débil y correspondió principalmente a un grupo de ONG que participó en el proceso, aunque no lo impulsó. En cambio, los demás grupos sociales como los frentes ambientales, las rondas campesinas, los pequeños empresarios no mineros no pudieron atravesar las barreras de falta de difusión de la ZEE, falta de información, el lenguaje técnico y un sentido de comunidad débil en la región. Los distintos intereses y objetivos, y la poca o nula articulación entre estos grupos de actores evitó que se llegasen a acuerdos en torno a la ZEE. Así, vuelve el enfoque de coaliciones territoriales, porque se advierte que los miembros de la coalición promotora del OT en Cajamarca no gozaron de lazos sociales fuertes, lo que explica en parte, su falta de fuerza.

3.2. Soporte social en San Martín

El soporte social a favor de la ZEE en San Martín fue importante y provino de ONG ambientales y de funcionarios regionales comprometidos con el discurso de lograr una

¹⁹⁸ Las masivas protestas por la defensa del Quilish (2004) y en contra del proyecto minero Conga (2011-2012), dieron resultado y Yanacocha paralizó sus actividades en el cerro Quilish, y evitó iniciar el proyecto Conga. A pesar de esta victoria para los grupos sociales, los movimientos ambientalistas en la región no lograron articular propuestas alternativas a la minería (como el tener un OT) y se tienen que conformar con evitar proyectos mineros.

¹⁹⁹ Antes de la llegada de Yanacocha, la ciudad de Cajamarca tenía agua 24 horas al día, pero después, las personas solo tenían acceso al agua algunas horas al día (Pérez, 2010: 92).

²⁰⁰ Es interesante anotar que el descontento de los cajamarquinos contra las mineras fue en aumento y en el 2010, cuando el conflicto por el proyecto Conga se encontraba en auge, se realizaron las elecciones regionales, siendo elegido presidente regional para el periodo 2011 – 2014 el Sr. Gregorio Santos Guerrero por el partido Movimiento de Afirmación Social (MAS). Santos se opuso en reiteradas oportunidades a Yanacocha y, a pesar de contar con el respaldo de la ciudadanía, tampoco logró diseñar, ni implementar instituciones ambientales en Cajamarca (ver ítem 4.3., f., del Capítulo 4).

región verde. Así, San Martín contaba con un fuerte grupo de ONG locales que no solo apoyaron el proceso de ZEE, sino que lo impulsaron inclusive antes de la existencia del Gore San Martín, logrando así una coalición con consensos y convicción en torno a la necesidad de la ZEE. Además, en San Martín hubo un grupo importante de representantes y técnicos de ONG ambientalistas que llegaron a ocupar cargos a nivel regional y que permitieron el ingreso e impulso del enfoque del desarrollo sostenible (y de la ZEE) desde el gore.

Al respecto, estas ONG y funcionarios poseían ciertos conocimientos técnicos sobre la ZEE y comprendían de su importancia, a diferencia de empresarios locales y pueblos indígenas que no estaban familiarizados con esta institución y que quedaron al margen de este proceso. Por ello, esta investigación considera que el soporte social en San Martín a favor de la ZEE fue un impulso que provino principalmente de una élite social. Lo anterior de ningún modo niega los logros del ordenamiento del territorio fomentados por ONG y funcionarios, pero sí advierte aspectos que deben mejorarse a futuro.

Asimismo, a diferencia del caso Cajamarca, en San Martín no hubo una coalición opositora contra la ZEE y, esto se debió primero a que no contaba con una industria de hidrocarburos en la región y, segundo, a que otros grupos de actores interesados en la ordenación del territorio (por ejemplo, cooperativas agrícolas y pueblos indígenas) no se involucraron activamente en el proceso. Al no existir una oposición contra la ZEE, la coalición promotora pudo avanzar y no necesitó de movilizaciones, ni protestas para su defensa.

a) ONG ambientalistas

Las ONG involucradas en el proceso ZEE en San Martín la impulsaron porque lograron empalmar el fomento de las actividades agrícolas y forestales con una naciente agenda ambiental internacional de desarrollo sostenible. Además, contaban con los conocimientos para comprender el lenguaje técnico de la ZEE, y jugó a su favor que algunos representantes de estas ONG lograsen acceder a cargos públicos regionales con poder para dirigir el proceso de ZEE.

El empalme entre el fomento de actividades agrícolas y forestales con el desarrollo sostenible se dio durante la segunda mitad de los noventa, cuando inició el proceso de pacificación en San Martín y un cambio de agenda de los frentes de defensa y de ONG. Hasta ese entonces, los grupos sociales principalmente buscaban mejoras salariales y mejoras en el agro; y cuando el terrorismo y el narcotráfico golpeó fuerte, buscaban también presencia estatal para eliminarlos y promover cultivos alternativos a la coca. En cambio, desde mediados de la década de 1990 y, con más fuerza desde la década de 2000, algunos de los frentes en San Martín comienzan a incorporar preocupaciones en materia ambiental (Zárate, 2003). En esta década también se crearon algunas ONG locales con enfoque ambiental como IDPA,

CIMA, Urku Estudios Amazónicos, AMPA y Apeco. Asimismo, durante el apogeo del terrorismo²⁰¹ y narcotráfico, varios cooperantes internacionales ingresaron a la región y ONG locales abrazaron sus discursos y proyectos (Augusto y Canseco, 2017; Ágreda, 2000).

Lo interesante es que estas ONG locales no adoptaron un discurso conservacionista, sino que buscaban al mismo tiempo, conservar la naturaleza y potenciar la agricultura y actividades forestales sostenibles. Asimismo, a diferencia de lo que sucedió en otras partes del Perú, los frentes de defensa de San Martín “articulaban cuadros políticos con propuestas técnicas provenientes de organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo [...]” y contaban con apoyo de cooperantes internacionales para desarrollar proyectos de desarrollo alternativo a la coca (Propuesta Ciudadana, 2015:8). Entonces, las ONG en San Martín asumieron un liderazgo y formaron alianzas con políticos, funcionarios y cooperantes internacionales para lograr que las políticas que apoyaban sean viables.

Las ONG ambientales cuentan con personal profesional y capacitado, así que no sorprende que conocieran sobre instituciones ambientales. Entonces, cuando el IIAP inició algunos talleres sobre la ZEE en San Martín, en el 2002, este concepto no era ajeno a algunos técnicos locales y, aun aquellos que no conocían a la ZEE, poseían la formación para comprender su lenguaje técnico. Lo anterior permite visualizar cierto elitismo en el manejo de la ZEE en San Martín, en el sentido de que fueron organizaciones de la sociedad civil con conocimientos técnicos los que pudieron impulsar la ZEE, mientras que otros grupos sin dichos conocimientos fueron ajenos al proceso. Lo anterior, de ningún modo menosprecia el trabajo realizado y los logros conseguidos en materia de ZEE en San Martín. En cambio, esta investigación resalta los logros, pero también algunas falencias que podrían evitarse a futuro en la región para mejorar la gobernanza ambiental, mediante la adopción de mecanismos participativos más efectivos.

Con respecto al acceso a cargos públicos con poder, el caso de Cedisa es importante porque su fundador, César Villanueva fue elegido como presidente regional en el 2007. Por ello, su gestión conocía a la ZEE y la promovió como una herramienta necesaria para el logro de una región verde. Luego, en el 2013, Villanueva es nombrado Primer Ministro del Perú durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso, cargo que repitió en el 2017 bajo el gobierno de Martín Vizcarra Cornejo. En el caso de AMPA, esta llega a ser presidida por la bióloga Karina Pinasco Vela, quien ha venido impulsando las instituciones ambientales en San Martín, ya sea desde la

²⁰¹ El grupo terrorista que acaparó más zonas en San Martín fue el MRTA que se expandió por el norte hacia la región de Amazonas y por el sur, llegando incluso a tener enfrentamientos con miembros de Sendero Luminoso por la conquista de territorios hegemónicos localizados en el Alto Huallaga (San Román, 1994).

sociedad civil o como un rol dentro del Estado²⁰². Los casos de rotación entre la sociedad civil y el Estado con Villanueva y con la bióloga Pinasco son solo ejemplos concretos de un fenómeno más diversificado: Cierta influencia técnica de los profesionales locales (de San Martín) hasta el nivel nacional, y una influencia técnica de profesionales de la sociedad civil en el Estado cuando estos van rotando de un lado hacia otro, generando así el fenómeno conocido como tecno-burocracia.

La tecno-burocracia se refiere a que el poder de decisión en las grandes organizaciones modernas (empresariales y políticas), no se encuentra ubicado en los accionistas, ni en el director de la organización, ni siquiera en los votantes o dirigentes de la política, sino que este poder está difuminado entre los grupos de tecnócratas que proporcionan los informes técnicos que finalmente inclinan la balanza a favor de una política pública (Galbraith, 1968). En el caso de Chile, Undurraga (2011) se refiere a los tecno-burócratas como grupos, cuyo poder recae en pocos ejecutivos que cuentan con un *know how* particular y valioso, porque se trata de exfuncionarios del régimen militar que dirigieron empresas estatales, y que ahora dirigían las mismas empresas una vez que fueron privatizadas (Undurraga, 2011). Asimismo, Dargent (2014) advierte que los tecnócratas son autónomos en la medida que poseen un mayor conocimiento y comprensión teórica que les permite actuar estratégicamente en aras de promover sus propios intereses. Siguiendo esta línea, los tecno-burócratas son técnicos agrupados con un conocimiento especializado y práctico (*know how*) que han sido exfuncionarios del estado y que manifiestan poder e influencia en las políticas públicas porque sus informes son de alto valor para los tomadores de decisiones. En el caso específico de San Martín, se advierte esta tecno-burocracia y constituye una explicación del por qué las decisiones políticas adoptadas en San Martín no recibieron oposición manifiesta por parte del Minam y demás entidades del gobierno nacional, en especial, porque el expresidente regional César Villanueva luego de dejar este cargo, asumió como Primer Ministro de la Nación en dos ocasiones.

Cabe resaltar que las ONG sanmartinenses adquirieron visibilidad en otras regiones peruanas y en entidades nacionales. Esta visibilidad e impulso a favor del OT no se ha replicado en ONG locales de otras regiones amazónicas. Por ejemplo, en Loreto, la ZEE fue impulsada por el IIAP y la CAR, pero el Gore no brindó ningún apoyo financiero hasta el 2008, año en que la cooperación neerlandesa logró convencer al Gore de incorporar al OT como uno de sus temas de agenda, es así que, en el 2008, el Gore aprobó el Proyecto de Inversión Pública – PIP “Desarrollo de Capacidades para el Ordenamiento Territorial en el Departamento de Loreto” (Bernaola, 2015: 59). Si bien el diseño de la ZEE en Loreto inició en el 2009, este se paralizó en el

²⁰² En el 2020, Karina Pinasco fue designada como miembro del Consejo Directivo del Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (Sernanp), entidad adscrita al sector ambiente del gobierno nacional. El Consejo Directivo es tal vez el órgano de más alto nivel de toma de decisiones con respecto a las directrices que debe seguir la entidad.

2010 porque su principal financiamiento (canon y sobrecanon petrolero) disminuyó considerablemente (Bernaola, 2015: 59).

En el caso de la región Amazonas, esta cuenta con un importante bastión indígena, pero esta fuerza no contó con actores que lograran canalizar sus demandas a favor del OT, posiblemente por ser un término técnico y abstracto. Un entrevistado especialista en la Amazonía (entrevista n° 105, 19 de marzo de 2020), no recuerda ONG ambientales locales que hayan impulsado instituciones ambientales como el OT. Similarmente, Ucayali cuenta con una ZEE (aprobada en el 2017²⁰³) y, a pesar de contar con apoyo internacional, no ha logrado disminuir el problema de tráfico de tierras, ni el cambio de uso de suelo en la región. Cuando se consultó a expertos en la Amazonía sobre organizaciones de la sociedad civil que impulsaran o defendieran instituciones ambientales en Ucayali, uno manifestó que no había ONG locales, que el apoyo provenía del nivel nacional e internacional (entrevista n° 105, 19 de marzo de 2020) y otro entrevistado afirmó que en Ucayali sí existen organizaciones de la sociedad pero que no cuentan con la misma fuerza que San Martín (entrevista n° 104, 10 de marzo de 2022). Además, que la lucha contra el tráfico de tierras requiere decisión política del gobierno nacional, ya que son los mismos funcionarios del gobierno regional quienes también están involucrados (entrevista n° 105, 19 de marzo de 2020).

Por su parte, en Madre de Dios, la ZEE fue impulsada por el IIAP desde el año 2000, pero no logró avances considerables debido a la fuerte presencia de mineros ilegales e informales que se encuentran en la región y que buscaban limitar el proceso de ZEE²⁰⁴. Además, Madre de Dios sí cuenta con ONG locales que buscan conservar los bosques (entrevista n° 105, 19 de marzo de 2020). Sin embargo, no han podido poner freno al mayor problema de la región, la minería informal e ilegal, constituida por mafias y que, dada la magnitud y fuerza de esta actividad, requiere de esfuerzos que escapan al ámbito local.

Entonces, del análisis preliminar realizado se advierte que, tanto Amazonas, Loreto y Ucayali no cuentan con organizaciones de la sociedad civil locales que hayan impulsado el OT. Lo anterior constituye una diferencia importante con San Martín, y que podría explicar —al menos parcialmente— avances menores en materia de OT. En el caso específico de Loreto, si hubiesen existido ONG locales con cierta

²⁰³ Mediante Ordenanza Regional N° 015-2017-GRU-CR - Aprueban la Zonificación Ecológica y Económica - ZEE de la Región Ucayali, a nivel Mesozonificación.

²⁰⁴ El ex coordinador de la ZEE en Madre de Dios, Luis Limachi, narró que hubo cierta tensión en los talleres realizados en Puerto Maldonado para presentar el trabajo que estaba realizando el IIAP. Por ejemplo, antes de los talleres les comunicaron que personas estaban convocando a un bloqueo, y durante la presentación hubo una marcha con presencia policial y bombas lacrimógenas. Luego de momentos complicados, ingresaron cuatro representantes de la marcha al taller, quienes eran mineros y buscaban que el mapa base para elaborar la ZEE consigne al corredor Aguatía y Bajo Madre de Dios como zonas de aptitud minera, cuando los técnicos del IIAP consideraban que esa zona estaba destinada a la recuperación y actividades mixtas (como pequeña agricultura) (Entrevista n° 81, 27 de febrero de 2020).

solidez a favor del OT, tal vez podrían haber ejercido algún tipo de presión sobre el gobierno regional para que designe recursos propios o busque financiamiento de otras fuentes (distintos al canon y sobre canon) a favor del OT, pero esto no sucedió²⁰⁵. En el caso de Madre de Dios sí se advierte un factor estructural más marcado debido a la existencia de una minería informal e ilegal que data de hace más de dos décadas y que al haber adquirido tal fuerza, no podría ser dejada de lado por ONG locales si estas quisieran impulsar instituciones ambientales, como el OT.

De acuerdo con los párrafos anteriores, el soporte social de las coaliciones políticas importa al explicar las distintas trayectorias del OT en varias regiones amazónicas peruanas. Por ello, no basta contar con trayectorias socioeconómicas o con coyunturas críticas favorables, se requiere también un factor humano que aproveche estas oportunidades y haga efectivo un cambio institucional.

b) Sin movilizaciones, ni protestas a favor de la ZEE

En San Martín no hubo protestas, ni movilizaciones a favor de la ZEE, y tampoco fueron necesarias, debido a que el proceso estaba encaminado y no enfrentó oposición. No obstante, se explica brevemente que los movimientos sociales en San Martín durante el ingreso de la ZEE a la región (a inicios de la década de 2000) tampoco gozaban de la misma fuerza que en décadas pasadas. Además, no se sabe con seguridad si los diferentes intereses existentes entre las federaciones y cooperativas hubiesen permitido que todos se unan en defensa de la ZEE si esta hubiese peligrado en algún momento.

La historia de los movimientos sociales en San Martín adquiere relevancia para el objetivo de esta investigación desde la década de los ochenta. El terrorismo, el narcotráfico²⁰⁶ y la tala ilegal en los ochenta fueron adquiriendo mayor presencia en San Martín, lo que generó que las organizaciones sociales se mostraran preocupadas por lograr un desarrollo regional que reduzca estos problemas (Augusto y Canseco, 2017). La sociedad civil comenzó a hacerle frente a estos problemas desde varios flancos. Primero, los agricultores comenzaron a formar rondas campesinas en San Martín para luchar contra el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) y Sendero Luminoso. Segundo, los frentes de defensa

²⁰⁵ El caso de la ZEE en Loreto muestra que, ante la falta de coaliciones de actores que luchan a favor del OT en la región, la industria extractiva petrolera también puede influenciar en el OT de modo indirecto, por ejemplo, eliminando su fuente de financiamiento (canon y sobre-canon). Esto también se diferencia del caso Cajamarca, que presenta una industria extractiva minera ejerciendo una influencia directa contra el proceso de OT, esto es, oponiéndose a la ZEE por considerarla política y no técnica.

²⁰⁶ El gobierno central durante muchas décadas impulsó la migración de personas a la selva y la economía agrícola en base al cultivo de arroz y maíz en San Martín. Para ello, otorgó créditos, pero este accionar fracasó con el posterior abandono estatal, lo que propició que los agricultores prefiriesen cultivos más rentables como el de la hoja de coca (Durand, 2005). Por tanto, el movimiento social y sus principales organizaciones se desarrollaron en un contexto de ausencia estatal.

comenzaron a demandar un desarrollo local y mayor presencia estatal para introducir los cultivos alternativos a la hoja de coca. Así, las demandas de los movimientos sociales estaban enfocadas en buscar mejoras y exigir políticas a favor de la agricultura, en específico de cultivos alternativos a la coca y apoyo para reducir el terrorismo. Sin embargo, en la década de 1990 los movimientos sociales se debilitaron bastante (Durand, 2005). Aunado a ello, la falta de apoyo estatal a la agricultura provocó menores recursos para que estas organizaciones puedan reunirse y promover espacios de mayor convocatoria (Zárate, 2003). Aunque la otrora sólida Federación Agraria Selva Maestra (FASMA) volvió a operar, lo hizo sin la fuerza de antes, y el Frente de Defensa de los Intereses de San Martín (FEDIP-SM) se desintegró²⁰⁷. Esta situación influyó en la desaparición de los comités de productores de maíz, arroz y ganado vacuno, que fueron las bases del gremio campesino (Ángulo y Rengifo, 2004).

c) **La no oposición al proceso ZEE en San Martín**

El capítulo anterior abordaba que el proceso ZEE en San Martín no tuvo oposición por parte de empresas de hidrocarburos, porque al momento de su ingreso a la región, la ZEE no era muy conocida y porque el intento de inicio de operaciones de hidrocarburos en la región se dio con posterioridad al ingreso de la ZEE. En efecto, la concesión del Lote 103 recién fue concedida en el año 2004, cuando el diseño de la ZEE ya estaba en marcha en la región, y cuando la empresa concesionaria quiso iniciar actividades, se vio impedida de hacerlo porque el Gore y las ONG ambientales lo impidieron²⁰⁸. Asimismo, aunque los pueblos indígenas también son un grupo importante que mostró interés al modo en el que el Gore venía organizando las actividades sobre sus territorios, no se opusieron directamente al proceso de ZEE. En cambio, desde el 2010, algunos pueblos indígenas cuestionaron el proceso de ordenamiento del territorio establecido por el Gore San Martín, al considerar que este se estaba apropiando de sus territorios ancestrales. No obstante, esto no fue una coalición anti ZEE en específico, sino solo una demanda de una comunidad por el modelo de ordenamiento del gobierno regional.

Sobre la participación de pueblos indígenas durante el proceso de ZEE en San Martín, no hay claridad y se advierte que no asumieron un rol activo. En efecto, cuando se consultó con entrevistados —ex miembros del Grupo Técnico— sobre la participación de pueblos indígenas y cooperativas de agricultores en la elaboración

²⁰⁷ Durante el proceso de descentralización de la década de los ochenta, fueron el FASMA y el FEDIP-SM los que lideraron las demandas por el respeto a la autonomía de la región y buscaron impulsar el desarrollo agrícola en San Martín, así que en ese momento gozaron de cierta fuerza que no lograron recuperar en posteriores décadas.

²⁰⁸ Se recuerda que el caso de conflicto por el uso del territorio en el Lote 103, que abarca el ACR cordillera Escalera, ha sido materia de un proceso judicial que culminó en una sentencia del Tribunal Constitucional.

de la ZEE en San Martín, respondieron que sí participaron, pero no recuerdan los nombres de las cooperativas de agricultores²⁰⁹, ni de los pueblos indígenas participantes. Además, la ZEE de San Martín solo consigna una foto de personas asistiendo a un taller de la ZEE en San Martín con la sumilla “Foto 4: Consulta ciudadana de la propuesta de ZEE”, pero no precisa qué organizaciones estuvieron presentes de la sociedad civil, o si hubo —o no— pueblos indígenas. La ausencia de nombres de pueblos indígenas en el proceso de ZEE en San Martín también se advierte en el libro de Bernaola (2015), quien al detallar de forma exhaustiva a todos los miembros del Grupo Técnico de la ZEE en San Martín no menciona a ningún pueblo indígena, ni cooperativas de agricultura.

Por ello, se deduce que, en caso algunos pueblos indígenas hayan participado del proceso, esta participación fue intrascendente, al punto de significar que no se recuerde sus aportes en las reuniones sobre la ZEE. Aunque es imposible saber con certeza, es probable que el proceso de ZEE en San Martín podría haber enfrentado oposiciones si hubiese sido más abierto y participativo. En especial, esta investigación se refiere a posibles oposiciones de pueblos indígenas, que podrían haber visto una oportunidad para solicitar que la ZEE reconozca algunas de las zonas estudiadas en la ZEE como parte de su territorio ancestral.

Sobre los pueblos indígenas que denunciaron estar en desacuerdo con el Gore San Martín sobre la forma de organizar sus territorios, se recuerda el caso emblemático de la Comunidad de Nueva Lamas ubicado en el Área de Protección Regional Cordillera Escalera (ACR-CE). El ACR-CE fue creada en el 2005, un año después de aprobado el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el Lote 103, el cual se superpone al ACR-CE. El conflicto por el área superpuesta distingue a tres partes/actores. En primer lugar, se encuentran las petroleras que argumentan que tienen derecho a realizar actividades de exploración (y en su caso, de explotación) en el Lote 103. En segundo lugar, se encuentra el Gore San Martín, que indica que el derecho a gozar de un ambiente sano y equilibrado ha sido reconocido por la Constitución Política del Perú como un derecho fundamental y que debe prevalecer, aunque el ACR-CE haya sido creada con posterioridad a la concesión petrolera. En tercer lugar, está la Comunidad Nativa de Nuevo Lamas que alega que la creación de la ACR-CE vulnera su derecho a una consulta previa y limita que se le reconozca como propietaria de lo que

²⁰⁹ Karina Pinasco, Gerenta de AMPA, responde a la pregunta sobre el rol de los agricultores en el proceso ZEE en San Martín: “En ese momento no, vino después. La CAR de alguna manera era más de sociedad civil, los agricultores no tanto, los arroceros tuvieron cierta relevancia en las juntas de usuarios por temas hídricos, por ser los principales perjudicados. Después vino lo del cacao.” [...] “Principalmente, nació de la CAR, era sociedad civil organizada con frentes de defensa, incluso personas naturales que querían apoyar.” (Karina Pinasco sobre el tipo de sociedad civil organizada que hay en San Martín).” (Entrevista n.º 77, 12 de noviembre de 2019).

considera su territorio (Demanda interpuesta por la Comunidad de Nueva Lamas, 2017)²¹⁰.

La disconformidad de los pueblos indígenas por el ordenamiento del territorio realizado por el Gore San Martín refleja que este proceso de ordenación no ha sido consensuado, ni coordinado con ellos. Por ende, si bien el proceso de elaboración y aplicación de la ZEE en San Martín ha logrado crear una institucionalidad ambiental en las dos últimas décadas, no ha sido secundada por el fortalecimiento de una gobernanza ambiental. En efecto, la gobernanza ambiental hace referencia a un estado ejerciendo poder, pero en vez de imponer, prefiere coordinar y lograr consensos con actores no gubernamentales (Brenner y Vargas, 2010: 117). En el caso de San Martín, si bien ha logrado una institucionalidad ambiental que se manifiesta en la creación de una ARA, Zocres, reducción de la deforestación, construcción de un marco regulatorio legal y políticas territoriales en la región, aún requiere fortalecer su gobernanza ambiental mediante el desarrollo de mecanismos participativos y de consenso, además de mejorar las herramientas para la redistribución de beneficios entre todos sus habitantes.

A modo de conclusión, el soporte social en San Martín a favor de la ZEE fue posible debido a un consenso entre ONG preocupadas por el ambiente que lograron empalmar las principales actividades de la región (agricultura y forestales) con el naciente discurso de desarrollo sostenible, impulsado por la agenda internacional y aceptado por el gobierno nacional. Así, la coalición promotora del OT en San Martín constituye una coalición territorial porque está directamente influenciada por la trayectoria socioeconómica, mostrando fuerza para aprovechar la coyuntura crítica del momento para impulsar instituciones ambientales como el OT. Este último punto la diferencia de otras regiones amazónicas que también contaron con atención internacional, pero no lograron aprovechar estas coyunturas. Además, la coalición promotora de la ZEE pudo avanzar porque no tuvo que enfrentarse a una coalición opositora.

4. Uso de discursos y apoyo de actores internacionales: Discursos en Cajamarca que jugaron contra la ZEE y discursos en San Martín que favorecieron la ZEE

Existen dos discursos marcados que explican las diferencias en los avances del proceso de ZEE-OT en Cajamarca y San Martín, uno está referido al discurso anti minero en Cajamarca versus el discurso de región verde en San Martín, y el otro al discurso de lo técnico en San Martín versus lo político en Cajamarca. Por un lado, el proceso de ZEE en Cajamarca estuvo bañado de un discurso anti minero y político, lo que generó que perdiese el apoyo del gobierno nacional y de GIZ. Por otro lado, el proceso de ZEE en San Martín fue reconocido como un proceso técnico que formaba parte de un conjunto de

²¹⁰ A mayo de 2020, el proceso de amparo constitucional se encuentra en proceso en primera instancia en sede judicial).

medidas necesarias para lograr que San Martín sea una región verde y logre compatibilizar las actividades agrícolas y forestales con el desarrollo sostenible. Esto último atrajo aliados poderosos, entre ellos actores internacionales, y evitó oposiciones por parte del gobierno nacional. A continuación, se analizarán cada uno de estos discursos.

4.1. El discurso anti minero en Cajamarca versus el discurso de región verde en San Martín

Los discursos usados por la coalición son importantes porque permiten atraer la atención de las élites gobernantes y del público (Risley, 2015). Por un lado, el discurso anti minero usado en Cajamarca significaba evitar actividades mineras en cabeceras de cuenca y, en específico, evitar que el proyecto Conga inicie operaciones. La denominación de “anti minero” no fue usada propiamente por funcionarios del Gore, sino que fue atribuida por funcionarios del gobierno nacional y por la prensa limeña. En realidad, las entrevistas realizadas a Gregorio Santos durante su cargo de presidente regional permiten advertir que sí estaba a favor de actividades económicas si respetaban el desarrollo sustentable (Santos, 2011). Asimismo, Santos se manifestó en contra de nuevas actividades mineras en Cajamarca por considerar que esta región ya había sido explotada muchos años y que ya había aportado suficientes beneficios económicos al Perú a costa de contaminar el territorio cajamarquino (Santos, 2011). A pesar de que Gregorio Santos no se ve a sí mismo como anti minero, es claro que sus manifestaciones contra nuevas actividades mineras en Cajamarca fundamentaron esta denominación.

En Cajamarca, el discurso anti minero influyó en el proceso de ZEE y lo polarizó al punto de evitar que avance. Hasta el año 2009, el proceso de ZEE en Cajamarca avanzó con la colaboración y participación de muchos actores, entre ellos Yanacocha y otras mineras (entrevista n.º 12, 16 de febrero de 2018; entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018). Durante este periodo la ZEE era considerada una herramienta técnica y bajo este discurso pudo avanzar. Sin embargo, desde que se iniciaron las controversias sobre la ZEE en el 2009, esta fue interpretada como una herramienta para limitar las actividades mineras. De este modo, el Grupo Norte lo consideró como una amenaza y los frentes de defensa y frentes ambientales como un mecanismo de defensa²¹¹, lo que agudizó la confrontación y polarización.

Al respecto, fueron las mismas autoridades del Gore Cajamarca quienes propiciaron la polarización de la ZEE. La Ing. Alicia Quispe recuerda que, mientras la CTR OT-ZEE Cajamarca realizaba un trabajo técnico y lo socializaba de esa manera, el primer gerente

²¹¹ El ex Viceministro de Cultura, Iván Lanegra resume bien la polarización de la ZEE: “[...] luego se pensó en ambiental para que fuera sostenible. Si se usa la ZEE para bloquear actividades se están yendo en contra del espíritu general. En cambio, en San Martín sí se engancha ese discurso, en Cajamarca no, los mineros lo ven como una amenaza y los otros como un mecanismo de defensa, y no es ni una ni la otra.” (Entrevista n.º 3,23 de octubre de 2017).

de Renama²¹² durante la gestión de Jesús Coronel utilizó un discurso político en las reuniones con los frentes de defensa ambientales, diciendo: “no se preocupen, estamos haciendo la ZEE para frenar el avance de la actividad minera.” (Entrevista n.º 69, 9 de setiembre de 2019). Ante ello, el equipo técnico encargado de elaborar la ZEE manifestó que la ZEE era una herramienta técnica sin tintes políticos, pero el discurso de la ZEE como un instrumento contra la minería ya había sido manifestada y fue difícil eliminar esa percepción.

El discurso antiminero que bañó a la ZEE en Cajamarca impidió que avance porque no empalmó con el discurso de desarrollo sostenible. La causa de este desacoplamiento se debe a que el Gore Cajamarca buscaba un desarrollo sostenible basado en la agricultura, ganadería y en otras actividades distintas a la minería, alejándose así del modelo de desarrollo sostenible aceptado por los funcionarios del gobierno nacional y por la comunidad internacional. Este último modelo está construido sobre la base de una ambientalidad neoliberal que considera posible lograr una relación armoniosa entre la protección de la naturaleza y la producción económica (incluyendo este último al extractivismo). La ambientalidad neoliberal se basa en adoptar un sistema de incentivos para que los individuos elijan opciones económicas amigables con el ambiente en vez de alternativas más dañinas en términos ambientales (Oels, 2005: 196). La preferencia de los individuos por estas alternativas eco amigables no se basa en una ética o moral, sino en un análisis costo-beneficio (2005: 196). Entonces, en el esquema de la ambientalidad neoliberal, la intervención estatal para proteger el ambiente es mínima.

Al respecto, existen distintas traducciones de este modelo de desarrollo sostenible. Por un lado, los funcionarios del nivel nacional lo traducen como ciertas reformas ambientales, pero sin modificar el actual régimen de otorgamiento de derechos sobre el territorio y sin cambiar la producción nacional basada en el extractivismo. Básicamente, esto es la ambientalidad neoliberal. Por otro lado, los funcionarios del departamento de Cajamarca lo traducen como la promoción de actividades eco amigables y la reorganización del régimen de otorgamiento de derechos sobre el territorio, en oposición a las industrias extractivas, lo que implica no aceptar más actividades mineras en la región. Esta traducción es una nueva ambientalidad que se distancia de la ambientalidad neoliberal aceptada a nivel nacional e internacional. Entonces, como Gregorio Santos buscaba el desarrollo sostenible, pero se alejaba de una ambientalidad neoliberal, su discurso regional pro-desarrollo sostenible y anti minero le cerró las puertas y no pudo encontrar aliados poderosos que defendiesen el proceso de ZEE. Así, los ministros del ambiente rechazaron el proceso ZEE en Cajamarca y GIZ abandonó todos los proyectos relacionados con la ZEE en la región.

Se recuerda que, luego de iniciado el cuestionamiento a la ZEE en Cajamarca, GIZ pasó de formar parte de la coalición promotora a distanciarse del proceso tratando de verse neutral. El actuar de GIZ fue desfavorable para la ZEE en Cajamarca, puesto que tal vez

²¹² Sub Gerencia de Gestión del Medio Ambiente (Renama) del Gore Cajamarca.

la región hubiese tenido más posibilidades de avanzar con el proceso de OT si GIZ hubiese defendido los avances ante el Minam²¹³. A pesar de que los cooperantes internacionales cuentan con cierto poder para presionar a las autoridades del ejecutivo nacional (como el Minam) para repensar sus políticas y acciones, GIZ prefirió distanciarse del proceso ZEE en Cajamarca para preservar sus buenas relaciones con el Minam. Esto desfavoreció al equipo técnico de la ZEE en Cajamarca porque dejó de contar con un aliado poderoso que lograra influir en el ejecutivo nacional²¹⁴.

Por otro lado, la frase “San Martín, región verde” fue usada por César Villanueva. Si bien al inicio de su gestión ni si quiera los funcionarios de Gore San Martín tenían claro qué significaba ser una región verde, con el tiempo este significado se fue perfilando (entrevista n.º 73, 20 de setiembre de 2019). Varios funcionarios y exfuncionarios en San Martín manifestaron que San Martín es una región verde porque no solo busca la conservación, sino también el fomento de actividades agrícolas, forestales y otras actividades económicas de forma sostenible y en beneficio de las personas. A modo de ejemplo, Sylvia Reátegui, ex gerente de la ARA San Martín menciona que región verde significa “usar los recursos de manera sostenible, protegerlos y aprovecharlos de manera sostenible y hacerlo con la población” (entrevista n.º 73, 20 de setiembre de 2019). De modo similar, Karina Pinasco, directora de la ONG AMPA de San Martín y quien estuvo involucrada en el proceso de ZEE desde sus inicios, resalta que “[...] conservación no significa no tocar, sino tocar bien, hacer bien las cosas dentro de un espacio.” (Entrevista n.º 77, 12 de noviembre de 2019). En el mismo sentido, Pedro Carrasco, Subgerente De Planeamiento y Estadística Regional de la ARA, involucrado en el proceso ZEE y OT en San Martín entre los años 2010 y 2012, manifestó que el trinomio económico, social y ambiental del desarrollo sostenible debe ser entendido no como una absoluta conservación, ni total explotación, sino en un equilibrio que permita aprovechar los recursos del bosque en beneficio de las comunidades (entrevista n.º 41, 5 de abril de 2019)²¹⁵.

²¹³ El actuar de GIZ en el caso de la ZEE en Cajamarca, aunque con ciertas diferencias, recuerda la frase del premio Nóbel de la paz Desmond Tutu: “Si eres neutral en situaciones de injusticia, has elegido el lado del opresor”. En cualquier caso, el actuar de GIZ y de cualquier cooperante y actor internacional que decide incidir en alguna política pública no puede ser neutral, porque su decisión siempre generará alguna ventaja y alguna desventaja a las coaliciones políticas existentes.

²¹⁴ La experiencia laboral de la investigadora en el estado nacional, específicamente en el sector ambiente, le ha permitido advertir directamente que cooperantes internacionales como GIZ sí cuentan con gran poder convocatoria y con incidencia en las decisiones del ejecutivo. Solo a modo de ejemplo, se recuerda que cuando GIZ convocaba a reuniones o talleres para presentar proyectos, programas o acciones para el fortalecimiento de capacidades, era usual advertir la presencia de ministros y viceministros, además de su equipo técnico. En cambio, cuando las reuniones eran convocadas por cualquier otra persona, solo participaban funcionarios y servidores de rangos bajos y sin poder de decisión.

²¹⁵ “El OT es necesario para lograr el desarrollo sostenible: “Todo en general, cuando hablamos de mejoras, hablamos de un triángulo virtuoso entre lo económico, lo social y lo ambiental, que es parte del desarrollo sostenible, entonces, no buscamos solo conservación absoluta, ni tampoco explotación de todo, sino pensamos en aprovechar el bosque, los recursos del bosque, pero de forma en que ese aprovechamiento beneficie a la comunidad. En base a esa premisa se está actuando.” (Entrevista n.º 41, 5 de abril de 2019).

El discurso de región verde usado por Villanueva y funcionarios regionales empalmó con el desarrollo sostenible y neodesarrollismo. El neodesarrollismo es un discurso usado para difundir e implementar el desarrollo sostenible, de modo tal que el territorio no solo sea utilizado para fines ambientales sino también de producción, esto es, el “green grab” (Baletti, 2012: 583). Entonces, la nueva lógica busca proteger el territorio para aplicar técnicas y programas que permitan aumentar la conservación y la producción de los suelos, para insertarlos al mercado (Baletti, 2012. 583). A diferencia del discurso anti minero en Cajamarca adoptado por Gregorio Santos, la gestión de Villanueva en San Martín trató de distanciarse del discurso que relaciona a la ZEE con una idea de exclusiva conservación y optó por un modelo de desarrollo que abría el mercado a los pequeños agricultores y a otras actividades económicas. Entonces, el discurso de región verde en San Martín empalmó con el modelo de desarrollo sostenible seguido por cooperantes internacionales, y por funcionarios del gobierno nacional, por ello, el proceso de ZEE en San Martín no tuvo opositores y pudo continuar bajo el liderazgo del Gore San Martín²¹⁶.

El discurso de región verde del Gore San Martín fue complementado con una estrategia de mercadotecnia. Villanueva incorpora a la bióloga Sylvia Reátegui como Gerente de Recursos Naturales del Gore San Martín y, al crearse la ARA en el 2010, la nombró como la nueva gerente de la ARA. Sylvia Reátegui venía de trabajar doce años en el área de ventas de una farmacéutica y poseía un conocimiento y habilidad esencial para promocionar y vender. Entonces, el Gore San Martín comenzó a buscar espacios para difundir todos los avances que venía logrando bajo el cliché de “San Martín, región verde” como una suerte de marca. Al respecto, Sylvia Reátegui comenta:

“Mi trabajo más que técnico era ir y vender el pan afuera. Mucho de mi agenda estaba afuera de la región, en las reuniones acá [en Lima], porque yo veía que no teníamos recursos y nadie iba a ir si es que no les contaba lo que hacía y si no les daba las condiciones, porque nosotros como Goresan²¹⁷ lo que damos son condiciones políticas, condiciones de desarrollo, y teníamos poco dinero.” [...] en esa época había poca capacidad en las regiones, entonces, había eventos, no sabían vender las cosas o era un perfil muy bajo, o había timidez como región frente al Minam. Yo venía de trabajar en una compañía americana 12 años, de manejar y capacitar gente en ventas, entonces digamos que había esa habilidad de sentarme con alguien y mirarlo, de hablar con el viceministro de que va a ver un evento, de que yo estoy haciendo esto, permíteme presentarme, venía [a Lima] con mi gente, con Karina y con algunas ONG que en algún momento ya estaban allí, como Conservación Internacional.” (Entrevista n.º 73, 20 de setiembre de 2019).

Es interesante advertir que, mientras que Cajamarca contaba solo con un equipo técnico encargado de elaborar la ZEE y de promocionar sus avances, el Gore San Martín no solo

²¹⁶ En términos generales, Alan García (2006 – 2011) y Ollanta Humala (2011 - 2016), presidentes de la república cuando Villanueva ejerció como presidente regional, se mostraron a favor de la apertura al mercado.

²¹⁷ En San Martín, el Gobierno Regional de San Martín es conocido como Goresan.

contaba con un equipo técnico que continuó con la ZEE, sino también con una persona a la cabeza que conocía de gestión y que supo promocionar el discurso del Gore y sus avances a nivel nacional e internacional. Esto último favoreció a que el Gore consiguiese cierto prestigio y lograrse aliados internacionales y nacionales. Este prestigio y aliados fueron claves para que no cuestionaran las instituciones ambientales, ni la ZEE de San Martín, inclusive luego de que explotaran los cuestionamientos a la ZEE en Cajamarca. Del mismo modo, aunque el Minam comenzó a asumir una posición para paralizar los procesos de OT en todas las regiones, esta decisión no afectó el apoyo de cooperantes internacionales en la región, quienes continuaron apoyando a programas y proyectos para ordenar el territorio, solo que con nombres distintos al OT. Por ejemplo, con el programa ProTierras Comunales de GIZ que busca de titulación de tierras de las comunidades indígenas en Ucayali y San Martín (GIZ, 2020); o con apoyo al proceso de zonificación forestal.

4.2. Lo técnico versus lo político

La discusión técnico-política constituye un factor clave para comprender por qué la ZEE en San Martín logró avances que no logró la ZEE en Cajamarca. En específico hay dos discusiones que explican esta diferencia de avances. Por un lado, se encuentra el convencimiento que el equipo técnico logró con respecto a la científicidad y tecnicidad de la ZEE en San Martín y la falta de convencimiento del equipo técnico en Cajamarca. Como lo expresa la Ing. Alicia Quispe al referirse al proceso de ZEE en Cajamarca: “Cuanto más técnico era, más confiable” (entrevista n.º 59, 8 y 9 de agosto de 2018). Este convencimiento se logró en San Martín —en parte— gracias a la estrategia consistente en separar los talleres en función al público al que estaba destinado, evitando así confrontaciones entre los actores involucrados. Por otro lado, se advierten traducciones distintas en Cajamarca y San Martín del término ZEE y OT. Mientras que en Cajamarca la ZEE fue interpretada como una herramienta para impedir el desarrollo de nuevas actividades extractivas, y hasta de paralizar las actividades extractivas en curso, en San Martín fue vista como una institución que lograría reducir la deforestación, potenciar la agricultura y eliminar los remanentes del narcotráfico. Estas diferentes traducciones (ver Latour 2005 y Callon 1986) de la ZEE y del OT generaron que el Gore San Martín lograra crear una coalición fuerte de actores a favor del proceso de ordenamiento de su territorio, mientras que evitaron que el Gore Cajamarca lograra conformar una coalición con poder para lograr este ordenamiento.

A continuación, se explicará qué significa lo técnico y lo político en los procesos de ZEE y OT, las controversias entorno a la ZEE de Cajamarca y la falta de controversias con respecto a la ZEE en San Martín.

Desde el plano formal, la ZEE “es 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.”²¹⁸ En cambio, el OT es “[...] un proceso político y técnico administrativo de toma de decisiones concertadas con los actores sociales, económicos, políticos y técnicos, para la ocupación ordenada y uso sostenible del territorio, la regulación y promoción de la localización y desarrollo sostenible de los asentamientos humanos; de las actividades económicas, sociales y el desarrollo físico espacial sobre la base de la identificación de las potencialidades y limitaciones, considerando criterios ambientales, económicos, socioculturales, institucionales y geopolíticos.”²¹⁹. De lo anterior se colige que, según las normas legales peruanas, mientras que la ZEE es técnica²²⁰, el OT es un proceso tanto técnico como político.

Por un lado, la ZEE y el OT son parte de una ciencia con poder y autoridad de regulación que utiliza métodos objetivos de recolección de datos (Rubin, 2009: 356). Entonces, todo el proceso de recolección de datos, búsqueda y procesamiento de la información recolectada, aplicación de protocolos y otros al momento de elaborar una ZEE y continuar con el proceso de OT lo bañan de un carácter técnico y científico. Por otro lado, lo político del OT implica aceptarla como una herramienta democrática que busca consenso entre todos los actores (Gómez, 2002: 54). Entonces, lo político del OT, entendido como concertación entre diferentes actores, es un tema que no está en discusión y que ha sido aceptado por los funcionarios del Minam, de los gobiernos regionales y demás actores involucrados en el proceso de OT. Sin embargo, el proceso de ZEE en Cajamarca estuvo teñida de controversias y fue deslegitimado por los ex ministros del ambiente Antonio Brack (2008 -2011) y Manuel Pulgar-Vidal (2011 – 2016) por considerar que la ZEE-OT en Cajamarca se había politizado. Entonces, en este contexto de controversia ¿qué significa que la ZEE y el OT se politicen?

Varios entrevistados mencionaron que el proceso de OT se había politizado no solo en Cajamarca, sino en todo el Perú. A modo de ejemplo, una ex funcionaria del Conam reflexionaba “Por este tema con la experiencia del gore y la limitación de las actividades extractivas, como en el caso Conga. Se ha generado un mito sobre el OT como un peligro, que parte de las demandas de grupos de izquierda, ha llegado un punto donde se ha ideologizado bastante, ha estado en los planes de gobierno de izquierda como el de Humala y Verónica Mendoza” (entrevista n.º 2, 13 de octubre de 2017). De modo similar, el exministro del ambiente Manuel Pulgar-Vidal afirmó que el OT se había politizado en el sentido de que había sido mal usado como una herramienta para hacer política

²¹⁸ Decreto Supremo n.º 087-2004-PCM - Aprueban Reglamento de Zonificación Ecológica y Económica (ZEE), del 23 de diciembre de 2004.

²¹⁹ Resolución Ministerial n.º 026-2010-MINAM - Lineamientos de Política para el Ordenamiento Territorial.

²²⁰ Existen discusiones que ponen en duda el aspecto meramente técnico de la ZEE, por considerar que también posee un carácter político que se observa cuando los ingenieros y técnicos que la elaboran sugieren qué tipo de actividades se pueden y no se deben realizar en determinadas zonas.

individual, esto es, que había sido usada por personas que buscaban obtener ventaja en el electorado. Sus declaraciones fueron:

“[...] el OT es correctamente una herramienta política, pero mal visto es una herramienta para hacer política individual, [...] porque el OT es una herramienta política de concertación multinivel, multisectorial y multiactor, es decir desde el OT tenemos que lograr involucrar a los distintos actores, en especial a los que habitan en el territorio y estos pueden ser organismos del estado, poblaciones, sociedad civil organizada, empresa privada, grupos de interés, todo concertando, el OT es un espacio como nación multisectorial, todos los sectores de una u otra manera tenemos que contribuir al OT desde sus propias capacidades y experiencias y es definitivamente una herramienta de coordinación multinivel (nacional, regionales y locales) porque eso nos lleva de la zonificación y ordenamiento macro a la zonificación y ordenamiento micro [...] para ello necesitamos concertación, diálogo y no un mal uso político de la herramienta.” (Pulgar-Vidal, 28 de abril de 2016)

El estigma generado desde los funcionarios del ejecutivo nacional hacia el proceso ZEE en Cajamarca recayó también sobre Gregorio Santos, quien en ese momento era el presidente regional de Cajamarca, quien emitió una ordenanza regional (ley regional) que prohibía el proyecto Conga y fundamentaba técnicamente su decisión en la ZEE. Al respecto, Antonio Brack, ex ministro del ambiente (2008 - 2011) se manifestó abiertamente a favor del proyecto minero Conga (Brack, s/f. a), en contra de la ZEE de Cajamarca (Brack, 2010), y consideraba que la minería en el Perú sí era necesaria (Brack, s/f. b). En específico, Antonio Brack, al referirse al proyecto minero Conga en Cajamarca, afirma:

“En este momento hay grupos políticos extremistas reciclados, Patria Roja, Sendero Luminoso, MRTA, que ya no vuelan torres, ya no vuelan puentes como hacían antes y mataban a comuneros, hoy día se dedican a bloquear proyectos, porque a ellos no les conviene [...] entonces sacan la bandera ambiental, etc., ecológica para justificar, porque si agitaran el libro rojo de Mao, nadie las hace caso.[...] Señores, necesitamos en el Perú, minería limpia, con responsabilidad social, cumpliendo las leyes, etc. y eso debemos construirlo. Pero decir que no debe haber minería, que no debe haber minería en cabeceras de cuencas es engañar a los peruanos.” (Brack, s/f. b).

Al respecto, es verdad que los términos ZEE y OT fueron usados por Gregorio Santos para satisfacer demandas de la ciudadanía y, tal vez con ello, lograr mayor aprobación en las siguientes elecciones. No obstante, esta investigación considera que el uso de la ZEE y del OT por parte de un grupo político no los deslegitima. En efecto, el uso de la ZEE y del OT para evitar el inicio del proyecto minero Conga respondía a una demanda social que nació por la desconfianza de la población sobre Yanacocha. Es importante la discusión sobre el uso de la ZEE para que un partido político gane votos, pero ello no

deslegitima el proceso de diseño y elaboración de la ZEE. La ZEE en Cajamarca fue producto de un arduo trabajo técnico y participativo previo realizado por el Gore Cajamarca que trasciende la relación entre el territorio y la minería, y que abarca todas las actividades económicas y todos los usos del territorio para lograr el desarrollo sostenible.

Por su parte, el proceso de ZEE y de ordenamiento del territorio en San Martín fue realizado sin interrupciones y oposiciones por parte del Conam/Minam. Es más, los reportes de cooperantes internacionales reconocen que el proceso de elaboración y de implementación de la ZEE en San Martín es un ejemplo digno de seguirse en las demás regiones del Perú. Al respecto, Luis Limachi advierte que una de las ventajas del proceso de ZEE en San Martín es que la ZEE fue presentado por el IIAP como una herramienta meramente técnica, completamente desprovista de todo tinte político, sin especificar ni sugerir actividades en el territorio, para que de este modo nadie pueda oponerse (entrevista n.º 81). En específico, Luis Limachi menciona:

“Allí [Cajamarca], si se hubiera presentado como en San Martín, mencionado que esta es una foto del territorio, y si quieren decir algo, indiquen si la información es correcta o no. Este documento [ZEE] no te dice nada sobre lo que debes hacer o no. Si Yanacocha tiene la mina en un lugar, esto se va a reflejar. Y si está en una zona muy vulnerable, lo va a indicar. En esos términos lo planteamos en San Martín, no había opción a que digan que no va porque ¿quién se opondría a la información? No se presentó así. Yo creo que se presentó, una vez aprobada la ZEE, de cumplimiento obligatorio. Está en una zona vulnerable, así que se tiene que cumplir, pero así no es. Primero hay que ubicar bien la ZEE, aprobada y trabajarla en un plan de OT. Unirnos y ver qué hacemos. Así se hubiera llevado una cosa mucho más armónica [en Cajamarca], pero no se hizo así. Esa es una de las fallas de los siguientes procesos de ZEE. A parte de otras fallas que fueron más complejas.” (Entrevista n.º 81, 27 de febrero de 2020).

En resumen, el discurso anti minero y una ZEE no técnica, fue desfavorable para la coalición promotora en Cajamarca, ya que impidió que mantuviese aliados poderosos a nivel nacional e internacional. En cambio, el discurso de región verde empalmó con el desarrollo sostenible, y el discurso de tener una ZEE 100% técnica ayudaron a que San Martín lograra aliados internacionales y evitó oposiciones por parte de funcionarios nacionales.

5. ¿Qué sucedió con las coaliciones promotoras del OT?

Las coaliciones no son eternas y existen muchos motivos por los que van perdiendo fuerza y dejan de existir. Aunque la coalición a favor de la ZEE-OT en Cajamarca aún existe y se sigue reuniendo, en la práctica estas reuniones son formalidades, porque no hay acuerdos que puedan adoptar para avanzar, principalmente, por trabas en el ejecutivo

nacional. En cambio, aunque la coalición a favor de la ZEE en San Martín ya no se reúna formalmente, en la práctica continúan los avances para ordenar el territorio en la región, debido a que existen grupos que impulsan instituciones territoriales como la zonificación forestal y agroecológica, entre otras.

Para explicar el debilitamiento y disgregación de estas coaliciones, esta investigación adopta las causales propuestas por diversos estudiosos en el tema. Por un lado, las coaliciones dejan de existir porque lograron su objetivo, aunque este logro sea parcial (Lemos y Looye 2003: 365). Así, en el caso de San Martín se advierte una disgregación de la coalición a favor de la ZEE, más o menos desde el 2012, cuando el Grupo de ZEE en la región dejó de reunirse formalmente. Esta disgregación sucedió cuando la ZEE ya había sido aprobada, el Gore ya había aprobado el reglamento de la ZEE, ya contaba con sus políticas territoriales, con las zocres, y ya había sido creada la ARA. Sin embargo, el proceso para ordenar las actividades en el territorio sanmartinense ha continuado luego de la disgregación formal de la coalición pro ZEE, aunque con nombres distintos, como la zonificación forestal y la zonificación agroecológica. En cambio, hasta donde se tiene conocimiento, la coalición promotora de la ZEE en Cajamarca aún se reunía hasta el 2020, pero estas reuniones eran formalidades y solo tenían por objetivo informar que el proceso continuaba paralizado por disposición del ejecutivo nacional²²¹.

Por otro lado, una coalición se puede disgregar cuando los costos de transacción para mantener la coalición y la coordinación entre los miembros se vuelven muy altas (Risley, 2015: 95). O cuando aparecen desincentivos para que los miembros de la coalición decidan dejar de participar. Al respecto, es posible que la coalición o grupo técnico de ZEE en San Martín dejase de reunirse formalmente, porque preveían que luego del cambio de gestión en el Minam, en el 2012, era imposible continuar con el proceso de OT tal y como lo solicitaba este ministerio (mediante estudios especializados y un diagnóstico integrado del territorio). Entonces, los actores de esta coalición prefirieron redirigir sus esfuerzos a la implementación de la ZEE y así continuar organizando las actividades sobre el territorio sanmartinense. En el caso de Cajamarca, se advierte un esfuerzo mayor por parte de la Subgerencia de AT del Gore por mantener el Comité ZEE-OT, y por continuar las reuniones entre sus miembros, a pesar de no poder avanzar en el tema. Esto se debe a que los funcionarios y miembros remanentes de este comité aún tienen esperanza de revivir el OT en la agenda del ejecutivo nacional²²².

Asimismo, una coalición se puede separar o disgregar cuando otros temas comienzan a tener protagonismo para los miembros de la coalición. Por ejemplo, la unión de varios barrios —de distintas clases sociales para solicitar la limpieza de un río— en Brasil se

²²¹ La investigadora agradece la apertura de los miembros del Grupo Técnico ZEE-OT de Cajamarca para participar en calidad de invitada en una de sus reuniones en agosto de 2018.

²²² De las entrevistas realizadas a algunos de los miembros del Comité ZEE-OT en Cajamarca se desprende que siguen buscando alternativas para que la PCM y el Minam retomen el OT. Por ejemplo, en el 2018 hubo preparativos para una conferencia nacional sobre ZEE y OT que se iba a realizar en Cajamarca, pero que no se llegó a concretar.

desintegró cuando los barrios de menores ingresos comenzaron a preocuparse más su día a día y la lucha por su supervivencia (Lemos y Looye, 2003: 365). En el caso de San Martín, el Grupo Técnico de la ZEE consideró que la ZEE ya había establecido sus bases en la región y otros temas e instituciones ambientales comenzaban a ganar notoriedad y posibilidades de obtener financiamiento. En cambio, el OT ya no era un término atractivo para la cooperación internacional y encontraba muchas barreras en el Minam, por lo que hubo desincentivos para que el Grupo Técnico de ZEE se siga reuniendo. Por su lado, aunque el Comité ZEE-OT de Cajamarca continúe reuniéndose, se encuentra bastante débil. Dado que no hubo señales para impulsar el OT desde el Minam, ni desde la PCM, los miembros de este comité comenzaron a brindarle más importancia y dedicación a otras instituciones y a otros asuntos de su interés.

6. Coaliciones políticas y la construcción de una institucionalidad ambiental (2002 - 2020)

La coalición promotora del OT en Cajamarca no ha tenido éxito, ni ha aportado a la construcción de una institucionalidad ambiental en la región, manteniéndose así un estado de *path dependence* en la región sin espacio para instituciones ambientales como el OT. Esto se debe a la influencia que la trayectoria minera ha ejercido en la región, y a otros factores estructurales del territorio que han limitado la posibilidad de consensos entre sus miembros (por ejemplo, falta de lazos fraternos fuertes y un débil soporte social). En cambio, la coalición promotora de la ZEE en San Martín logró mayores avances y apoyó en la construcción de una institucionalidad ambiental en la región al impulsar un cambio institucional estratificado. Este cambio fue posible no solo por acción de la coalición, sino también de factores estructurales como la trayectoria agrícola y forestal, y por la confluencia de dos coyunturas críticas que jugaron a favor del ingreso de instituciones ambientales como el OT: La disminución del narcotráfico y terrorismo y el aumento de la atención internacional por los bosques. Entonces, se advierte que las coaliciones políticas existentes en ambas regiones son coaliciones que han sido contextualizadas por el territorio y dependen —en parte— de estas estructuras.

A continuación, se explica la no construcción de una institucionalidad ambiental en Cajamarca, a pesar de la lucha y esfuerzo de la coalición pro OT; y se explica la construcción gradual de una institucionalidad ambiental en San Martín, debido al esfuerzo de sus coaliciones pro ambiente y al contexto estructural favorable.

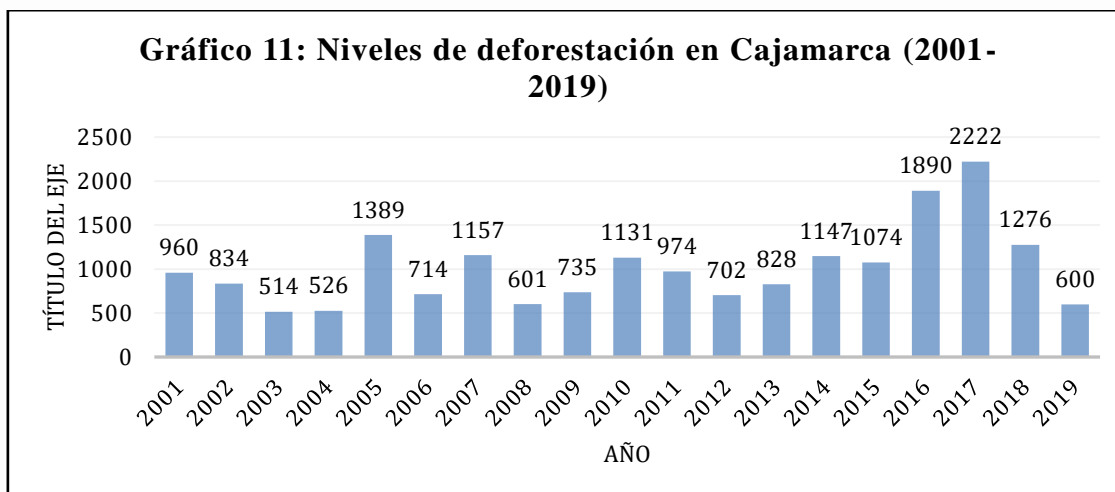
6.1. La paralización del OT y la falta de construcción de una institucionalidad ambiental en Cajamarca

Desde el año 2010 el proceso de ZEE en Cajamarca se vio paralizado por los cuestionamientos sobre su falta de tecnicidad. Esta paralización vino de la mano del

Minam por influencia de Yanacocha, a través del Grupo Norte, SNMPE y la Confiep. Luego, el Minam impuso una serie de lineamientos para el OT que limitaron la continuación del proceso. Por ejemplo, resaltan la Guía Metodológica para la Elaboración de los Instrumentos Técnicos Sustentatorios para el Ordenamiento Territorial²²³, y la Ley n.º 30230 - Ley que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país, conocido como tercer paquetazo ambiental. Como producto de los lineamientos impuestos por el Minam para la ZEE y el OT, el Gore Cajamarca se vio fuertemente limitado a continuar con su proceso de ZEE desde el 2011. Si bien el Gore Cajamarca logró subsanar las observaciones del Minam a la ZEE aprobada en el 2010, y procedió con su nueva aprobación en el 2012, hasta la fecha no ha podido implementarla, ni ha logrado hacerla de obligatorio cumplimiento para los funcionarios regionales.

La maldición de los recursos en Cajamarca se tradujo en una débil institucionalidad ambiental. Esta débil institucionalidad se ve reflejada en una tasa de deforestación que mantuvo una tendencia al alza hasta el 2017 y, aunque esta cifra disminuyó en el 2018 y 2019, se carecen de datos más recientes para determinar si existe una tendencia a la baja (Gráfico 11). Debido a los constantes problemas socioambientales, el Gore Cajamarca y sus autoridades se enfocaron en buscar soluciones rápidas a dichos conflictos (por ejemplo, prometiendo evitar el inicio de proyectos mineros). Sin embargo, este afán de encontrar una solución rápida contra la minería tuvo un efecto secundario desfavorable contra la ZEE, puesto que la labor de las autoridades terminaba en la paralización de algunas actividades mineras, pero sin tener un plan de políticas públicas que construya un sistema ambiental sólido que mejore la calidad de vida de las personas. A modo de ejemplo, aunque Cajamarca sí avanzó con el diseño de su ZEE entre el 2007 y 2010, el Gore no creó una entidad como la ARA que adopte una sola visión y fuerza en materia ambiental y que una todas las competencias ambientales y territoriales distribuidas en distintas gerencias del gore, ni dotó a la ZEE de un carácter vinculante ante sus funcionarios y servidores, lo que dificultó aún más el avance de la implementación de la ZEE.

²²³ La Guía Metodológica fue aprobada mediante la Resolución Ministerial n.º 135-2013-MINAM.



Fuente: Elaboración propia con información recogida de Minam y de PNCBMCC (2019) y SINIA (2021).

Asimismo, aunque en el 2012 el Gore Cajamarca emitió una ordenanza regional que prohibía la actividad minera del proyecto Conga, valiéndose de la información de la ZEE, esta norma no tuvo el impacto esperado. En efecto, esta ordenanza fue declarada ilegal por el Tribunal Constitucional por considerar que el gore se había excedido en sus funciones. Por tanto, esta ordenanza sirvió poco o nada al ordenamiento del territorio, debido a que carecía de un sistema más completo con sustento en una institucionalidad a favor de la ZEE²²⁴. Adicionalmente a ello, la ZEE fue usada en discursos del ex Presidente Regional Gregorio Santos como una herramienta que impediría el aumento de la minería en Cajamarca, lo que ocasionó mayor animadversión de empresarios y del Minam contra la ZEE en la región.

6.2. Trayectoria socioeconómica agrícola y forestal: La construcción gradual de una institucionalidad ambiental en San Martín

La ausencia de industrias de hidrocarburos en San Martín abrió una ventana de oportunidad para el desarrollo de una institucionalidad ambiental que le fue favorable al OT. Mientras que Cajamarca nunca llegó a crear su propia ARA, ni emitió normas que llenen los vacíos legales y técnicos que el gobierno nacional dejó en materia de OT, San Martín fue construyendo una institucionalidad ambiental de forma gradual desde el 2000.

²²⁴ El 5 de diciembre de 2011, el Gore Cajamarca emitió la Ordenanza Regional N° 036-2011-GR-CAJ-CR que declaró de interés público regional la conservación, protección e intangibilidad de las cabeceras de cuenca en toda la jurisdicción de la Región Cajamarca y declaró “*Inviabile la Ejecución del Proyecto “CONGA” en las cabeceras de cuenca donde se ubican las lagunas [...]*”, basándose para ello en que el Proyecto Conga no se ajustaba a la ZEE. Esta ordenanza fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (Expediente N.º 0001-2012-PI-TC), en abril 2012, debido a que el gore se había extralimitado en sus funciones.

A diferencia de Cajamarca, San Martín no poseía una industria extractiva contra la ZEE, y pudo desarrollar una institucionalidad ambiental favorable al OT, gracias a que la coalición promotora aprovechó las coyunturas críticas favorables a las instituciones ambientales. Para explicar este proceso, se hace uso de la teoría del cambio institucional gradual por capas (*layering*) propuesto por Thelen (2003). Luego de haber aprobado su ZEE, en el 2006, el Gore San Martín comenzó un trabajo para su implementación en la región de forma estratificada: Recibió las funciones en materia forestal en el 2007 por parte del gobierno nacional (primera capa), aprobó el Reglamento de la ZEE en el 2009 (segunda capa), en el 2010 creó su ARA (tercera capa), desde el 2010 creó las zocres para evitar el aumento del tráfico de tierras (cuarta capa), en el 2012 aprobó su Política Territorial Regional (quinta capa), y con el paso de los años continuó ordenando su territorio con un enfoque ambiental, aunque con nombres distintos al OT, por ejemplo, con la zonificación forestal y zonificación agroecológica (sexta capa).

La primera capa se dio en el 2007, cuando el Gore San Martín recibió las competencias en materia forestal del ex Inrena (Minagri)²²⁵. Esta transferencia no se debió enteramente a las acciones del Gore San Martín, sino al contexto nacional e internacional caracterizado por presiones recibidas por el gobierno nacional para la firma del TLC con EE.UU. No obstante, sí es interesante advertir que esta transferencia de funciones conforma un peldaño más a favor de la construcción de una institucionalidad ambiental en San Martín, puesto que, desde ese momento era el Gore y no el gobierno nacional el que tenía poder para otorgar o denegar concesiones de forestación y reforestación, para realizar fiscalizaciones, control y vigilancia, entre otras funciones en materia forestal.

La segunda capa la adoptó San Martín con la aprobación de su Reglamento de ZEE en el 2009²²⁶. Esta constituye una norma regional importante, puesto que establece el respeto a la ZEE como de obligatorio cumplimiento para todos los funcionarios del Gore San Martín. La relevancia del Reglamento de la ZEE de San Martín no solo tuvo un impacto a nivel técnico, sino también lo tuvo en su aplicación, debido a dos disposiciones. Primero, este reglamento establecía que todo acto administrativo que implicase el uso, aprovechamiento u otorgamiento de derechos sobre el suelo debía ser previamente validado y estar de acuerdo con la ZEE (Artículo 10°). Segundo, este reglamento expresaba que el Gore San Martín podría iniciar acciones legales contra los funcionarios que incumpliesen la disposición anterior (Artículo 43°); entonces, quedaba claro que existían implicancias legales contra todo aquel que actuase en contra de la ZEE.

²²⁵ Ver el Decreto Supremo N° 011-2007-AG – Aprueban transferencia de facultades del INRENA a Gobiernos Regionales que suscriban Acta de Entrega y Recepción y modifican el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicado el 22 de febrero de 2007.

²²⁶ Aprobada mediante Decreto Regional N° 002-2009-GRSM/PGR – Aprueban el Reglamento para la aplicación de la ZEE.

La tercera capa implicó una reestructuración organizacional que se materializó con la creación y fortalecimiento de la ARA²²⁷. La ARA fusiona en una sola entidad, las competencias de tres órganos estatales del Gore San Martín: La Gerencia de Recursos Naturales y Medio Ambiente, la Dirección de Recursos Naturales (que estaba dentro de la Dirección Agraria, y con competencia en materia forestal) y la Subgerencia de Administración Territorial (que omitía considerar aspectos ambientales). Así, al ser una sola entidad que unía estas funciones, logró uniformizar en una sola visión aquello que se quería para la región. Esto es un aspecto clave que diferencia el proceso de ordenamiento de territorio en San Martín del de otras regiones, porque en vez de que existan varios órganos regionales —con visiones distintas y sin coordinación— encargados de implementar la ZEE, la ARA en San Martín abarcó todas estas funciones, haciendo que la implementación de la ZEE sea más integrada y sea cada vez más conocida en toda la región²²⁸. En palabras del ex Subdirector y Coordinador del Componente de Planificación de ProGobernabilidad:

“[...] en San Martín] lo que hemos visto es que no ha habido OT como tal, pero hemos tenido una ZEE que ha sido colocada como un paraguas en el conjunto de la gestión y, por ejemplo, hay una autoridad regional ambiental que tiene la ZEE y eso ilumina el conjunto de los programas, políticas y normas, inclusive de la misma área de planificación. Y esta autoridad regional ambiental ha sido a partir del conocimiento del territorio, era capaz de decir al MTC [Ministerio de Transportes y Comunicaciones], esa carretera que tú estás colocando va en contra de nuestra

²²⁷ Al respecto, la ex gerente de la ARA manifiesta que luego de tener una gestión que apoyaba a la ZEE (aspecto político), se vio necesario establecer una nueva estructura organizacional que haga efectiva la ZEE:

“Entonces, la ZEE nos marca la pauta a nosotros y lo siguiente es la decisión política que empodera y que le da el eje ambiental una prioridad igualitaria con las otras, social, económica. Luego está el equipo. Yo lo veo así, si queremos ponerle un orden, primero es el marco, ¿para qué sirve todo esto? César dice ok, ya sabemos para qué sirve, ahora falta conformar el equipo, la institucionalidad que estaba partida: teníamos una gerencia de Recursos Naturales con 8 personas, una Dirección de Inreña en Agricultura, OT dentro de Planificación y Presupuesto en un rinconcito, entonces decidimos crear una autoridad empoderada y con equipo. Entonces jalamos estas dos, se junta todo en una ARA y se empodera en una autoridad importante, porque al principio nadie nos hacía caso.” (Entrevista n.º 73, 20 de setiembre de 2019).

²²⁸ Un ejemplo de un trabajo descoordinado en la visión y diseño de la ZEE es el caso de Piura. En esta región, la elaboración de la ZEE estaba en manos de la Gerencia Regional de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gore, esta ZEE fue realizada sin la participación del Centro Regional de Planeamiento Estratégico (Ceplar) también perteneciente al Gore; entonces, hay una bicefalía y el Ceplar ha tenido dificultades al tratar de incorporar la ZEE dentro de sus instrumentos de planificación (Entrevista n.º 96, 15 de mayo de 2017).

De forma similar, aunque la Gerencia de Acondicionamiento Territorial del Gore Cajamarca tratara de difundir la ZEE, en la práctica, otras direcciones del mismo Gore no conocían a la ZEE o lo veían como un instrumento demasiado técnico. A modo de ejemplo, el Ex Gerente de Desarrollo Económico del Gore Cajamarca, Iván Mena Alberca mencionaba: “Me parece también que [el ordenamiento territorial] es una herramienta muy técnica, como lo explican los geógrafos... Incluso nosotros mismos no los entendemos..., porque al momento de hacer su exposición sobre ordenamiento territorial, empiezan a hablar de geografía vinculada a estas conexiones naturales” (entrevista n.º 18, 24 de febrero de 2018).

visión del territorio, y era capaz de discutir con ellos y decir esto sí y esto no, [...]” (Entrevista n° 96, 15 de mayo de 2017).

Asimismo, la ARA fue concebida como una entidad con autonomía administrativa, mas no con autonomía presupuestal, dependiendo en este último aspecto del gobierno regional. Para que en la práctica la ARA adquiriera fuerza, sus funcionarios lograron aliarse con varios consejeros regionales, y lograron convencerlos de la importancia de la ZEE, al punto de lograr que se negaran a otorgar el presupuesto para todos los proyectos productivos, de infraestructura u otro con impactos ambientales, si no tenía el visto bueno previo de la ARA; entonces, esto obligaba a los demás órganos gerencias y direcciones del Gore San Martín a elaborar sus proyectos respetando el ambiente (entrevista n.º 73, 20 de setiembre de 2019). Así, la creación y fortalecimiento de la ARA San Martín constituyó una variable clave que permitió que la trayectoria favorable de la ZEE se mantenga en el tiempo.

La cuarta capa fue la creación de las Zocres. Las Zocres son áreas que, al no estar inscritas en registros públicos previamente y, al no contar con un propietario, fueron inmatriculadas (inscritas por primera vez) en Registros Públicos a nombre del Gobierno Regional de San Martín (Bernaola, 2015)²²⁹. Esta inmatriculación a nombre del Gore fue posible gracias a que en diciembre de 2007 fue emitida la Ley N° 29151 - Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, que estableció que todos los bienes que no sean propiedad de particulares se entenderán de propiedad del Estado²³⁰. Así, el Gore San Martín decidió hacer uso de dicha ley e inició los trámites para inmatricular a su nombre varias áreas, creando así las zocres. Asimismo, con independencia de las tensiones que la creación de las zocres ha generado con pueblos indígenas preexistentes en las áreas que fueron inmatriculadas a nombre del Gore, las zocres sí cumplen con el objetivo para las que fueron creadas: evitar que el área que conforma las zocres sean otorgadas en concesión a terceros si contraviene la ZEE.

Las zocres nacieron cuando el Gore San Martín advirtió que los bosques se estaban depredando debido a que el Organismo de Formalización de la Propiedad Informal (Cofopri), entidad del gobierno central, y el mismo Gore, otorgaban concesiones de diversa índole y otros derechos a terceros que realizaban actividades que no solo distaban de ser ecoamigables, sino que también podrían estar destinadas al tráfico de tierras.

²²⁹ Una zocre no es un área natural protegida, pero sí se separa en distintas áreas, dependiendo de su potencial, de modo tal que en una misma zocre pueden coexistir zonas destinadas a la agricultura, zonas destinadas a los bosques, y otras actividades.

²³⁰ Ley N° 29151 - Ley General del Sistema Nacional de Bienes Estatales, del 14 de diciembre de 2007
“Artículo 23.- Titularidad de los predios no inscritos

Los predios que no se encuentren inscritos en el Registro de Predios y que no constituyan propiedad de particulares, ni de las Comunidades Campesinas y Nativas, son de dominio del Estado, cuya inmatriculación compete a la Superintendencia Nacional de Bienes Estatales - SBN; y en las zonas en que se haya efectuado transferencia de competencias, a los gobiernos regionales, sin perjuicio de las competencias legalmente reconocidas por norma especial a otras entidades y de las funciones y atribuciones del ente rector del Sistema Nacional de Bienes Estatales.”

Entonces, la finalidad de las zocres fue evitar que cualquier entidad estatal otorgue derechos sobre estos territorios sin haber revisado antes la ZEE y verificar si la actividad solicitada es compatible con el potencial del suelo. Así, a enero de 2014 ya existían 16 zocres en San Martín, que abarcaban un total de 428,826.32 ha. Por ello, la creación de las zocres constituye una estrategia legal bastante interesante que nace en San Martín y que no ha sido aún replicada en otras regiones del Perú.

La sexta capa se dio cuando el Gore San Martín aprobó su Política Territorial Regional en el año 2012. Esta Política dotó a la ZEE de obligatoriedad y fue complementada con una ordenanza regional que modificó el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Gore San Martín en el 2013²³¹, al establecer de forma obligatoria que toda política y/o programa debe estar alineado y respetar la Política Territorial Regional y el OT.

Luego, desde el año 2015 con el inicio de una nueva gestión regional, el ánimo a favor de las instituciones ambientales disminuyó, pero los esfuerzos por seguir ordenando el territorio continuaron en la región, aunque con nombres distintos al OT. En efecto, luego de que iniciaran controversias en contra de la ZEE y del OT en el gobierno nacional y que el Minam aprobase la Guía Metodológica de 2013, el Gore San Martín en vez de insistir en la aprobación de estudios especializados, un diagnóstico integrado del territorio y un plan de OT optó por continuar implementando su ZEE²³². Para ello, comenzó a trabajar su zonificación forestal y zonificación agro-ecológica. Este esfuerzo ha dado frutos, porque en el año 2020, el Gore San Martín aprobó su zonificación forestal, siendo la primera región del Perú en lograrlo. Con ello, se logró la quinta capa que muestra un cambio institucional en favor del ambiente. Claro que estos avances en la ordenación del territorio en San Martín seguirán siendo insuficientes si no van de la mano de una política nacional que modifique el ordenamiento del territorio mediante concesiones a privados, modificación que se ve aún muy distante.

A modo de resumen, la coalición promotora del OT en San Martín no tuvo que enfrentarse a una industria extractiva durante el ingreso de esta institución a la región y, tomó ventaja de la disminución del narcotráfico y terrorismo para encontrar actividades económicas que consolidaran la reducción de estos problemas (cultivos alternativos y actividades forestales sostenibles con el ambiente). De este modo la coalición promotora en San Martín supo crear una institucionalidad a favor de la ZEE-OT y de otras instituciones ambientales. El desarrollo de esta institucionalidad no fue abrupto y pasó por varias capas

²³¹ Ordenanza Regional N° 003-2013-GRSM/CR.

²³² Luego de que el Minam aprobase La Guía Metodológica que incorporaba a los EE, DIT y POT como instrumentos del OT en el 2013, el Gore San Martín tuvo que decidir si volcaba sus recursos a adecuar su ZEE de conformidad con las especificaciones metodológicas contenidas en la referida guía, o si usaba esos recursos para continuar con la implementación de su ZEE, aprobada en el 2006, aunque no siguiese las nuevas especificaciones metodológicas del Minam. Así, el Gore San Martín y la ARA optaron por redirigir los costos (financieros, humanos y de tiempo) que implicaban la aprobación de estudios especializados y diagnóstico integrado del territorio, a favor de la implementación de la ZEE (entrevista ° 69, 9 de setiembre de 2019; entrevista n° 70, 11 de setiembre de 2019; entrevista n° 73, 20 de setiembre de 2019).

que lograron fortalecer esta institucionalidad que le fue favorable al OT. No obstante, los avances en materia de OT en San Martín no deben ser romantizados, porque si bien la región construyó una institucionalidad ambiental tiene aún una agenda pendiente para fortalecer mecanismos participativos y de consenso con pueblos indígenas y no indígenas en el desarrollo de sus políticas ambientales y territoriales que aseguren una justa distribución de beneficios.

7. Conclusión

El objetivo de este capítulo consistió en explicar cómo y por qué la coalición promotora del OT en San Martín logró mayores avances que la coalición promotora del OT en Cajamarca, y así enfocarse en las coaliciones como el factor trascendental para explicar el desarrollo diferenciado del OT a nivel regional. A diferencia del capítulo 4 que se enfocaba en las estructuras, este capítulo se enfoca en los actores, en cómo van consiguiendo y perdiendo poder y en cómo finalmente influyeron en la construcción de una institucionalidad ambiental a favor del OT. De acuerdo con ello, se concluye que el desarrollo diferenciado del OT en Cajamarca y San Martín no depende exclusivamente de las trayectorias socioeconómicas y coyunturas críticas existentes, sino que esta distinción también se explica por la formación de coaliciones políticas y por las luchas entre estas para conseguir mayor poder de influencia en las políticas públicas.

Las dinámicas de poder entre las coaliciones influenciaron en el OT y en el desarrollo —o falta de desarrollo— de una institucionalidad ambiental. Por un lado, Cajamarca contó con una coalición promotora que nació sin mucha fuerza y que luego fue debilitada cuando se formó una coalición opositora con mucho poder. Esta dinámica de enfrentamiento entre ambas coaliciones dio como resultado la paralización del proceso ZEE-OT desde el 2012 y que la región mantenga una débil institucionalidad ambiental. Por otro lado, San Martín contó con una coalición promotora más fuerte porque logró un consenso entre sus miembros a favor de la ZEE y porque no tuvo que enfrentar a ninguna coalición opositora. Esta dinámica de consenso entre los miembros de la coalición logró conseguir aliados poderosos del ámbito internacional que avalaron el proceso y evitó que el Minam y otros actores criticaran su ZEE cuando esta herramienta comenzó a ser cuestionada a nivel nacional. En consecuencia, el Gore San Martín no solo logró avances en materia de ZEE sino también logró construir gradualmente una institucionalidad ambiental que ha sabido prevalecer hasta la actualidad. Sin embargo, de la información recolectada se advierte que el proceso de ordenamiento del territorio en San Martín no contó con la participación activa de los pueblos indígenas, por lo que se requiere fortalecer sus mecanismos de participación ciudadana de cara a lograr consensos con todos los ciudadanos (indígenas y no indígenas) sobre el uso de su territorio y así evitar disconformidades a futuro.

En materia de ZEE-OT en Cajamarca y San Martín, esta investigación identificó tres factores primordiales que explican el aumento o reducción de poder de cada coalición.

Primero, están las capacidades estatales de los gobiernos regionales para desarrollar la ZEE-OT, que aumenta o disminuye en función no solo de elementos técnicos, como la información que posea sobre la ZEE-OT y los recursos financieros, sino también de elementos políticos como la habilidad de sumar aliados estatales con poder a nivel nacional, y el liderazgo de sus políticos. Segundo, se encuentra el soporte social de la población, élite empresarial no extractiva, y de organizaciones de la sociedad civil a favor de la ZEE-OT. Tercero, se encuentra el uso de los discursos usados por los líderes políticos regionales en Cajamarca y San Martín, que bien jugaron o a favor o en contra del OT.

La coalición promotora en Cajamarca tuvo una capacidad estatal regional baja. A nivel político, no pudo sumar aliados nacionales, mientras que la coalición opositora logró que el Minam pasara de la coalición promotora a la opositora. Con este traslado del Minam, la coalición opositora ganó indiscutible poder. Esta división dentro del mismo estado que permite advertir la heterogeneidad de intereses del gore y el Minam. Asimismo, los líderes políticos en Cajamarca asumieron un discurso que pasó de ser neutral a ser de confrontación y que ahuyentó a anteriores aliados internacionales y que cerró oportunidades de diálogo con el ejecutivo nacional. Por su parte, a nivel técnico, la coalición promotora del OT en Cajamarca obtuvo información sobre la ZEE, pero tardíamente, cuando el Minam ya conocía del proceso de ZEE en otras regiones y tenía herramientas para cuestionar el proceso de ZEE en Cajamarca. En cambio, la coalición opositora rápidamente logró obtener información técnica para refutar la ZEE en Cajamarca. Además, el Gore Cajamarca tuvo muy poco apoyo financiero a comparación de los recursos económicos que poseían los miembros de la coalición opositora, por lo que la coalición pro-OT estaba en una clara desventaja en este punto.

En cambio, la coalición promotora en San Martín tuvo una capacidad estatal regional alta. A nivel político, logró sumar aliados como el Minam, y contó con un liderazgo hábil por su gobernador regional más recordado: César Villanueva, quien fortaleció la idea de abrir el mercado a los pequeños agricultores y potenciar las actividades forestales de modo sostenible. Además, la coalición promotora de la ZEE en San Martín no tuvo que enfrentar ninguna coalición opositora. A nivel técnico, la región San Martín fue pionera en el diseño y ejecución de pilotos en materia de ZEE en el Perú, por lo que contó con un monopolio de la información que le sirvió para evitar cuestionamientos por parte del Minam. Asimismo, aunque San Martín tuvo pocos recursos financieros para elaborar su ZEE, estos se vieron compensados con su uso inteligente y por el apoyo técnico del IIAP.

En lo referido al soporte social, la coalición promotora en Cajamarca tuvo un muy tímido apoyo de ONG locales, pero que no lograron un consenso entre sus miembros en torno a la importancia de la ZEE. Esta coalición promotora tampoco tuvo el apoyo de frentes ambientales y de defensa, ni de las rondas campesinas, ni de la élite empresarial local no extractiva, esto se debió —principalmente— a la falta de difusión de la ZEE, a la barrera que significó el lenguaje técnico con el que fue difundida, y a la falta de lazos sociales fuertes. Ante los cuestionamientos por parte del Grupo Norte y del Minam sobre la falta

de tecnicidad de la ZEE eran necesarias protestas y movilizaciones fuertes por parte de la sociedad civil para apoyar el proceso y así lograr enfrentarse a la coalición opositora, pero esto no sucedió y la coalición opositora no encontró resistencia social ante la paralización del proceso ZEE-OT.

Por su parte, el Gore tuvo el apoyo de ONG locales que lograron unir a sus miembros en torno a un único objetivo: Diseñar la ZEE. Este consenso fue posible porque estas ONG locales lograron empalmar la protección del ambiente con las demandas de la región por el fortalecimiento de las actividades agrícolas y forestales. Asimismo, algunos representantes de estas ONG locales pasaron a ocupar cargos en el Gore, lo que les brindó una ventana de oportunidad para influir positivamente en este proceso, algo que no se vio en Cajamarca. A diferencia de esta región, San Martín no requirió de movilizaciones, ni protestas a favor de la ZEE, porque el proceso ya había iniciado y tampoco contó con oposición. Esta falta de oposición no solo se debe a que ninguna empresa de hidrocarburos haya podido iniciar operaciones en San Martín, sino también a que, durante la elaboración de la ZEE, los pueblos indígenas no tuvieron un rol activo. Sobre el uso de discursos, el Gore San Martín adoptó un discurso de región verde que fue aceptado por la agenda nacional e internacional y que le ayudó a mantener aliados poderosos a su favor. Además, el Gore San Martín adoptó un discurso técnico de la ZEE al despojarlo de todo tinte político que evitó cuestionamientos contra su ZEE, inclusive luego de se iniciaran cuestionamientos contra la ZEE en otras regiones.

En lo que respecta a los discursos, fue el ex presidente regional Gregorio Santos quien se manifestó abiertamente en contra de nuevas actividades mineras y fue tildado por grupos empresariales como anti minero. Esto jugó en contra del proceso de ZEE porque fortaleció la idea de que la ZEE en Cajamarca era más política que técnica, cuestionamiento que no pudo ser refutado por la coalición pro-OT en la región, a pesar de sus esfuerzos por difundir y defender la tecnicidad de la ZEE. En cambio, el discurso usado en San Martín fue el de ser una región verde, lo que fue recibido con simpatía por actores a nivel nacional e internacional, sumando así aliados poderosos a su favor.

Entonces, las dinámicas de poder influyeron en la construcción —y falta de construcción— de una institucionalidad ambiental. Al respecto, la institucionalidad ambiental implica mucho más que contar con normas regionales que mencionan a la ZEE y lograr apoyo por parte de algunos funcionarios del Gore, como sucede en Cajamarca. En cambio, se requiere de un sistema jurídico que ha sido internalizado por los funcionarios del Gore San Martín y que posee diversos hitos en materia de OT, que esta investigación considera como capas de un cambio institucional a favor del OT: La aprobación de la ZEE en el 2006, la transferencia de funciones en materia forestal por parte del gobierno nacional en el 2007), la aprobación del Reglamento de la ZEE en el 2009, la creación de su ARA y Zocres en el 2010, la aprobación de su Política Territorial Regional en el 2012, y la aprobación de su zonificación forestal en el 2020. Además, esta institucionalidad ambiental se ha ido arraigando en San Martín, de modo tal que, aunque los gobernadores regionales cambien cada cuatro años, es muy complicado que reduzcan

poder a la ZEE o desconozcan algunos de estos cambios, porque ya forman parte de una estructura aceptada en la región.

Por tanto, las diferencias en el desarrollo del OT en Cajamarca y San Martín se explican por una convergencia de distintos actores con poder económico y político, aunado a la alianza de actores internacionales que apoyaron la coalición alineada a su propia agenda y se distanciaron de esta coalición en función a sus intereses. Así, las consecuencias de estas distintas dinámicas entre coaliciones generaron que Cajamarca no pueda fortalecer su institucionalidad ambiental, mientras que el Gore San Martín logró construir esta institucionalidad ambiental de forma gradual, aunque aún necesite de un largo camino por recorrer para fortalecer su gobernanza ambiental. Finalmente, aunque las estructuras importen considerablemente y existan coyunturas críticas a favor de una institución, estas no serán implementadas si no existe una coalición promotora fuerte. Así, la diferencia entre San Martín y otras regiones amazónicas peruanas que no han logrado los mismos avances ambientales, se debe a que estas no cuentan con un factor humano local fuerte que impulse esta institución.



Capítulo 6

Conclusiones y recomendaciones

6.1. Conclusiones

El objetivo de esta investigación fue identificar y explicar los factores que han favorecido y limitado el desarrollo institucional del OT en el Perú, aunque con variantes regionales. Para ello, esta investigación aplicó los métodos de estudios de caso, narrativa histórica, observación directa, indagación documental y entrevistas semi-estructuradas, y combinó las teorías del institucionalismo organizacional y coaliciones políticas, concluyendo que los avances de la institución OT dependen tanto de los actores como de las estructuras en las que estos operan. Así, se usa el concepto de coaliciones políticas para hacer referencia a coaliciones delimitadas por el contexto territorial o trayectoria socioeconómica en la que se forman y operan, y se caracterizan por ser capaces de lograr un cambio institucional a favor del OT cuando existen coyunturas críticas que abran ventanas de oportunidad para romper estos arreglos estructurales. Por tanto, el análisis del binomio agencia y estructura resulta necesario para analizar el OT, estudio que podría brindar algunas luces para futuras investigaciones de otras instituciones ambientales en su real complejidad.

Argumentos principales

Con respecto al ingreso del OT al Perú, esta investigación argumenta que esta difusión fue producto de un isomorfismo mimético ocurrido en la década de los noventa, por el que el OT migró desde el ámbito internacional hacia el Perú. Esta migración fue posible debido principalmente a dos factores: i) el contexto internacional que, preocupado por proteger los bosques para luchar contra el cambio climático, promovía la circulación de instituciones ambientales; y ii) la falta de grupos opositores, debido al desconocimiento sobre el OT por parte de funcionarios sociedad civil y empresarios, y porque las industrias extractivas aún no poseían el nivel influencia en las políticas públicas que adquirieron luego del boom de los *commodities*.

Sobre la falta de implementación del OT a nivel nacional, se argumenta que, una vez que el OT ingresó al sistema jurídico peruano sufrió un desacoplamiento que se manifestó en no tener avances a nivel nacional. Este desacoplamiento se debió a la existencia de un contexto nacional adverso, caracterizado por la aplicación de políticas neoliberales y de reducción de presencia y regulación estatal, y a la tardía aparición una coalición promotora que no pudo hacerle frente a la fuerte coalición opositora con influencia en políticas públicas en materia de OT a nivel nacional. Además, esta coalición promotora tuvo un actuar intermitente por lo que fue muy débil e insuficiente para la defensa que la ZEE y el OT requerían.

En lo referido a las distintas trayectorias del OT en las regiones peruanas se argumenta que esto se debe a las diferentes coaliciones políticas existentes en Cajamarca y San Martín que se forman y operan en contextos territoriales determinados, denominados por esta tesis como trayectorias socioeconómicas. Por un lado, la trayectoria socioeconómica minera en Cajamarca se tradujo en una maldición de los recursos que generó mayor dependencia de la minería en la región, desalentó el apoyo de actores internacionales a favor de instituciones ambientales como el OT, y favoreció la formación de una fuerte coalición contra la ZEE-OT. En cambio, la trayectoria socioeconómica agrícola y forestal en San Martín favoreció la formación de una fuerte coalición por la ZEE, al lograr un consenso entre sus miembros con respecto a su importancia y sumar aliados internacionales poderosos interesados en los bosques, aunque no se advierta una participación activa por parte de pueblos indígenas en este proceso. Asimismo, esta trayectoria socioeconómica evitó la formación de una coalición opositora en San Martín.

Por otro lado, los distintos desarrollos de la ZEE-OT seguidos en Cajamarca y San Martín se deben también a las dinámicas entre coaliciones, mientras que San Martín logró formar una coalición de consenso en torno a la ZEE, el Gore Cajamarca logró formar una débil coalición disímil y sin consenso. Además, en Cajamarca se formó una coalición opositora al OT que estuvo conformada principalmente, por el Grupo Norte y el Minam que, al ser la entidad nacional encargada de brindar los lineamientos en la materia, tenía una posición que le otorgaba un considerable peso en la balanza frente a la coalición promotora. Esto a su vez repercutió en Cajamarca desfavoreciendo al OT y evitando la construcción de una institucionalidad ambiental, cuando en San Martín estas dinámicas propiciaron el desarrollo de la ZEE y apoyaron la construcción estratificada (por capas) de una institucionalidad ambiental en la región amazónica que ha sabido sobrevivir.

Asimismo, esta investigación también ha desarrollado otros argumentos importantes que se derivan de los planteados en párrafos anteriores y que merecen ser resaltados. Al respecto, las coyunturas críticas son importantes para lograr cambios institucionales. En el caso de Cajamarca, el OT ingresó en un momento desfavorable en el que no se presentó una coyuntura crítica que abriese ventanas de oportunidad para instituciones ambientales, y de allí su dificultad para romper los arreglos estructurales previos basados en la minería. En cambio, el OT ingresó a San Martín en un momento en el que confluyeron dos coyunturas críticas a su favor: La disminución del narcotráfico y terrorismo, y la creciente atención internacional por la Amazonía. De esta manera, los actores locales pudieron aprovechar estas coyunturas para implementar cambios graduales a las trayectorias socioeconómicas existentes en la región desde hacía muchas décadas, en específico, se pasó de una agricultura y actividad forestal agresiva a una agricultura y actividad forestal con un sello verde conforme al desarrollo sostenible. La adopción de este discurso logró convencer a actores internacionales poderosos para que financien programas en la región y difundan sus avances como técnicos.

En lo referido al rol de actores internacionales en las trayectorias diferenciadas de la ZEE-OT a nivel regional, se advierte que su rol también influyó en aumentar estas diferencias. En Cajamarca GIZ abandonó el proceso luego de iniciado el cuestionamiento contra la ZEE, y evitó defender esta ZEE ante el Minam, lo que influyó en la paralización de los avances de la ZEE-OT en esta región. Este alejamiento no fue casual y se debió a que la cooperación internacional buscaba mantener buenas relaciones con el ejecutivo nacional para mantener sus demás programas a nivel nacional. En cambio, diversos cooperantes internacionales se han mostrado interesados en financiar programas en San Martín, debido a su potencial maderero y de sumidero de carbono, lo que influyó positivamente en los avances del proceso. Con esto se advierte que, los actores internacionales son agentes políticos, cuyas decisiones sobre dónde y hasta dónde intervenir tienen implicancias tanto positivas como negativas en las instituciones a nivel regional.

A raíz de lo advertido durante esta investigación, la fuerza y debilidad de una coalición depende de tres factores principales: La capacidad estatal regional (técnica y política), el soporte social a favor de la ZEE-OT y el uso de discursos. Así, Cajamarca posee una capacidad estatal regional baja y, a pesar de necesitar un soporte social fuerte que se enfrentara a la coalición opositora, solo tuvo un tímido soporte social. Además, el ex presidente regional más recordado de Cajamarca, Gregorio Santos, usó un discurso considerado anti minero que cerró ventanas de oportunidad al diálogo con el ejecutivo nacional y fue aprovechado por la coalición opositora para cuestionar la tecnicidad de la ZEE. Por su parte, el Gore San Martín posee una capacidad estatal regional alta, un soporte social fuerte por parte de ONG locales que supo sumar aliados internacionales. Asimismo, su ex presidente regional más recordado, César Villanueva, usó un discurso de conciliación con el slogan de región verde que estaba en sintonía con la agenda nacional e internacional, además de adoptar un discurso técnico de la ZEE que evitó cuestionamientos al proceso.

Fundamentos teóricos y comprobación de hipótesis planteadas

La literatura actual sobre el OT en el Perú se enfoca principalmente en tratar de explicar las razones de su falta de implementación. Así, algunos estudios solo atribuyen esta carencia de desarrollo a la falta de capacidades de los gobiernos regionales (Postigo, 2017a; Mendoza, 2018; Glave, 2010), y consideran como capacidades solo a habilidades técnicas. Otro sector considera que esta falta de desarrollo se debe no solo a esta falta de capacidades, sino también a la oposición de industrias extractivas (Preciado et. al. 2015; Gustafsson, 2017; Gustafsson y Scurrah, 2020). Asimismo, reciente literatura incorpora en el análisis a un factor adicional dado por los actores internacionales como influyentes dentro del proceso de OT (Gustafsson et. al. 2020).

Esta investigación tomó estos estudios como preludeo, y partió de dos premisas. Por un lado, la literatura mencionaba que el OT ingresó al Perú desde el ámbito internacional, pero no abordaba con detalle cómo y por qué este ingreso sucedió. Así, esta investigación

partió considerando que el OT ingresó al Perú por un proceso de homogenización de instituciones a nivel global. Durante la investigación se comprobó la hipótesis inicial y se concluyó que el OT ingresó al Perú como parte de un proceso de isomorfismo mimético, por medio del cual, una institución —o arreglo institucional— es adoptado por terceros con la esperanza de que solucione sus problemas, aunque no haya evidencia previa de su eficacia, ni exista un entendimiento profundo de la institución adoptada. Esta inserción del OT al sistema jurídico peruano fue posible porque ningún actor se opuso, ya que era una institución nueva y no se tenía más información sobre sus implicancias.

Por otro lado, al inicio de esta investigación se tenía claro que la falta de capacidades estatales y la presencia (o ausencia) de industrias extractivas no eran los únicos factores que influían en el desarrollo diferenciado de la ZEE-OT en las regiones. Es más, en el caso específico de la falta de capacidades técnicas, esta investigación partió considerándola no tanto como una causa de la falta de implementación del OT, sino como la consecuencia de otros factores más complejos, aunque estos eran desconocidos al inicio de esta tesis. Con la revisión documental y el trabajo de campo se comprobó la hipótesis inicial y se advirtió que el factor clave que explica las diferencias entre los procesos de ZEE-OT en Cajamarca y San Martín son las coaliciones políticas contextualizadas por el territorio.

En cuanto a las corrientes teóricas adoptadas por esta investigación, se adoptó las teorías del institucionalismo organizacional (Scott y Meyer, 1999; Meyer y Rowan, 1999). En específico, el concepto de isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1999) para explicar el traslado del OT desde el Tratado de Cooperación Amazónica hasta ser nombrado formalmente en una norma peruana por primera vez²³³, y el desacoplamiento para explicar por qué el OT no ha alcanzado mayores avances a nivel nacional. El isomorfismo y el desacoplamiento no explican qué sucede con las instituciones luego de que estas aterrizan en el ámbito local. Para explicar las diferentes trayectorias del OT en los departamentos de Cajamarca y San Martín, esta investigación se afianza en las teorías del institucionalismo histórico (Steinmo, 2008; Mahoney, 2002; Thelen y Steinmo, 1992; Pierson, 2000; Soifer, 2012; Capoccia, 2016), en las teorías del *Advocacy Coalition Framework (ACF)* (Sabatier, 1988; Jenkins-Smith y Sabatier, 1994; Weible et. al. 2009), y de forma complementaria adopta el concepto de coaliciones sociedad-estado (Gutiérrez, 2017; Novas, 2018). Ambas corrientes (institucionalismo y *ACF*) se complementan y brindan un enfoque más completo del proceso del OT en las regiones.

Por un lado, las teorías del institucionalismo histórico sirvieron de base para explicar las diferentes trayectorias socioeconómicas preexistentes en las regiones en las que el OT ingresó. Así, San Martín gozó de una trayectoria agricultora y forestal que creó un ambiente favorable para el OT y para lograr aliados internacionales poderosos. En cambio, la trayectoria socioeconómica minera en Cajamarca creó un ambiente adverso

²³³ La primera norma peruana que adopta los términos ZEE y OT es la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales de 1997.

para el OT y no logró captar la atención de actores internacionales poderosos que abogaran por esta institución cuando fue cuestionada por conglomerados privados y el Minam. Por otro lado, aunque interesante, el análisis estructural que brinda el institucionalismo histórico es insuficiente para comprender el desarrollo de una institución como el OT, porque, si bien las trayectorias influyen en la formación de coaliciones, no determinan el éxito o fracaso de una institución.

Las estructuras importan, pero no son inquebrantables, requieren de una coyuntura crítica lo suficientemente poderosa o fuerte para abrir oportunidades al cambio, a modo de ejemplo, las coyunturas críticas en San Martín que permitieron abrir oportunidades a un cambio institucional por capas fueron: La disminución del narcotráfico y terrorismo y la creciente atención internacional por los territorios amazónicos. Aunque importantes, las coyunturas críticas tampoco son determinantes para generar un cambio institucional porque requieren también de una coalición política fuerte que logre aprovechar esas ventanas de oportunidad creadas por dichas coyunturas. Para comprender la formación y desenvolvimiento de las coaliciones, esta investigación adopta las teorías del ACF y coaliciones territoriales para comprender a los actores que impulsaron y se opusieron al OT, y para entender la relación entre estas coaliciones y su influencia en el desarrollo de esta institución. Mientras que, en Cajamarca, los actores sociales buscaron luchar —sin éxito— contra los cuestionamientos a la ZEE, los actores sociales en San Martín promovieron la ZEE y lograron aliados internacionales que permitieron avances graduales en la creación de su institucionalidad ambiental, a diferencia de otras regiones amazónicas que no contaron con el mismo empuje social. Entonces, las coaliciones importan tanto como las estructuras al analizar una institución.

Aporte de la investigación a la literatura académica y políticas públicas

El aporte teórico de esta investigación a la teoría institucional es modesto. Así, se pretende ampliar el debate académico al unificar en un solo estudio todos los factores que han repercutido en la adopción y desarrollo del OT. Hasta la fecha, estos factores habían sido analizados de forma independiente por literatura enfocada ya sea en la falta de capacidades técnicas, o en la presencia de industrias extractivas o en el rol de actores internacionales. Entonces, el aporte de esta tesis es analizar todos estos factores de forma integrada en dos grandes variables (coaliciones políticas y trayectorias socioeconómicas) y analizar el detalle de casos concretos a nivel regional. Además, a diferencia de otros estudios que se concentran en estudiar el OT solo a nivel local, o solo a nivel nacional, esta investigación buscó darle una mirada más completa analizando al OT desde el inicio del proceso de traslado al Perú, pasando por su desarrollo a nivel nacional y terminando en la explicación de su desenvolvimiento a nivel regional, específicamente, en dos departamentos peruanos.

Para lograr este estudio integrado, se utilizó un marco teórico basado en las teorías del institucionalismo organizacional para analizar la circulación del OT al Perú, del

institucionalismo histórico para explicar la importancia de las trayectorias socioeconómicas en el desarrollo de una institución, y las teorías del ACF para identificar y explicar las dinámicas de poder entre los actores involucrados en el proceso de OT en el Perú. Esta investigación ha demostrado que las teorías de las coaliciones promotoras y las corrientes institucionales hacen un buen equipo si se utilizan a la vez para explicar una institución, porque ambas teorías juntas llenan los vacíos que la otra no cubre. Por ello, esta tesis busca presentar una metodología de trabajo que articule diversos marcos teóricos compatibles para analizar una institución ambiental, cubriendo los vacíos y lagunas que enfoques teóricos parciales no logran llenar.

Así, el *path dependence* ayudó a comprender el contexto y las dificultades que la institución OT ha tenido que enfrentar para lograr insertarse en el ámbito regional (como sucedió en Cajamarca). Dado que esta teoría no explica el cambio institucional sufrido por San Martín a favor del OT a inicios de la década de 2000 y, por ello, se hace uso de la teoría del cambio institucional por capas, del ACF y de las coaliciones territoriales para explicar que los actores sociales importan para lograr la promoción de una institución como el OT. Las coaliciones no operan en el vacío y son contextualizadas, esto es, son influenciadas por un contexto socioeconómico. La explicación de estas distintas trayectorias socioeconómicas se logra gracias a la teoría institucionalista histórica, útil para recordar que los contextos también importan y que el acontecimiento de coyunturas críticas abre ventanas de oportunidad al cambio institucional.

Como lección empírica, esta investigación advierte que los problemas del OT no solo giran alrededor del estado, porque también tienen un rol importante los actores empresariales, la sociedad civil y los actores internacionales. En realidad, la falta de capacidades estatales es solo la punta del iceberg que esconde causas más complejas como las dinámicas entre coaliciones políticas y las trayectorias socioeconómicas que influyen en las coaliciones. Asimismo, mediante el abordaje detallado del ingreso del OT al Perú y de la comparación del OT en dos regiones peruanas, el aporte de esta investigación es identificar qué ha limitado y qué ha favorecido el desarrollo del OT. La identificación de las coaliciones políticas contextualizadas por el territorio como las causantes de un pobre o rico desempeño del OT pueden servir de guía también para otros estudios de instituciones ambientales en otros países y contextos locales. En especial, esta investigación sería de utilidad para explicar las diferentes trayectorias de una institución ambiental en países y contextos locales marcados por industrias extractivas, por una fuerte presencia de actores locales, o por la influencia de actores internacionales.

Siguiendo esta línea, las lecciones de esta investigación podrían ser adoptadas para analizar otras instituciones ambientales, como los estudios de impacto ambiental (EIA), los estándares de calidad ambiental (ECA), la fiscalización ambiental, las áreas naturales protegidas (ANP), los programas REDD+, diversos mecanismos de desarrollo limpio, entre otros. Por ejemplo, sería innovador que el EIA sea analizado enfocándose en los actores que lograron que esta institución sea adoptada e implementada en el Perú. De modo similar, se requieren investigaciones académicas que analicen cómo las normas

sobre fiscalización ambiental se fueron creando en el Perú, y cómo estas reflejan el resultado de una lucha entre coaliciones de actores²³⁴. Además de ello, esta investigación podría ayudar a iniciar y/o retomar el debate respecto de otros procesos más amplios al OT: La descentralización, la necesidad de una reforma estatal, entre otros cambios requeridos para hacer viable la implementación de instituciones ambientales.

Asimismo, esta investigación busca visualizar la necesidad de realizar estudios a nivel regional o mezo de otras instituciones ambientales que, hasta la fecha, solo han sido estudiadas desde el nivel nacional o macro, o desde casos muy concretos a nivel micro. Esto sucede con los estudios de impacto ambiental (EIA) y la consulta previa que, al estar centralizados en los ministerios y organismos del gobierno nacional, su análisis en la Academia se limita también a este ámbito nacional, o a casos muy concretos y específicos que pierden el análisis del contexto regional e histórico. Por ello, sería interesante estudiar el rol de las organizaciones de la sociedad civil, de los gobiernos regionales y locales, y de las empresas durante la formación y desenvolvimiento de las coaliciones políticas y comprender este desenvolvimiento en función a las trayectorias socioeconómicas de la región. Además, sería aún más provechoso poder contar con análisis regionales comparados para identificar las variables que influyen positivamente en la protección del ambiente y la generación de confianza, frente a otras variables que influyen en sentido contrario.

Esta investigación entonces, busca contribuir con la literatura sobre OT y pretende que los tomadores de decisiones visualicen qué causa un mejor y peor desempeño del OT. Así, se comprenderá que la sola realización de proyectos para el fortalecimiento de capacidades técnicas y el solo empoderamiento a los gobiernos subnacionales no generará un OT más rápido, ni efectivo, sino que se requiere también de una decisión política firme desde el gobierno nacional para que aplique de forma simultánea, un conjunto de políticas públicas destinadas a reducir las limitantes que operan contra el OT y potenciar los factores favorables al OT. Del mismo modo, se requiere que los agentes internacionales se involucren en el proceso y abran ventanas de oportunidad para que las coaliciones políticas tengan chances de lograr la implementación de instituciones ambientales, a pesar de la trayectoria socioeconómica adversa.

Limitantes durante la investigación

Durante la elaboración del primer plan de tesis, la investigadora pensó en ampliar los casos de estudio a tres regiones peruanas, y realizar un estudio comparativo con otros países sudamericanos. No obstante, las limitaciones de recursos humanos, económicos y de tiempo hicieron que el plan de tesis sea más realista. Se anima a los investigadores a

²³⁴ Existen artículos de opinión que explican la creación de la fiscalización ambiental y del OEFA, así como analizan el inicio de la legislación de los EIA en el Perú. No obstante, se requieren estudios académicos detallados que permitan explicar los factores que han alentado y limitado el desarrollo de estas instituciones en el ámbito nacional.

continuar con investigaciones sobre el OT en más regiones peruanas y en el extranjero, en especial, en Brasil y Colombia, puesto que son los dos países con más experiencia en el tema en la región sudamericana.

En un inicio se pensó hacer una etnografía (en el Minam, en el Gore Cajamarca y en la ARA San Martín) como método de investigación, pero eso no fue posible debido a los recursos limitados de tiempo y de financiamiento. Una etnografía implicaba tiempo para postular y suerte para encontrar alguna convocatoria en temas referidos a ZEE y OT cuando los órganos competentes estaban en una tendencia a reducir personal, en vez de incrementarlo. Como si esto fuera poco, una etnografía requería también de mucha suerte para encontrar alguna convocatoria que se ajuste al perfil profesional de la investigadora, y nada aseguraba ganar la convocatoria a algún puesto laboral en materia de OT. Otra opción era realizar voluntariados en dichas locaciones, pero muchas entidades estatales no cuentan con procedimientos establecidos para este tipo de trabajo no remunerado, además de que podría generar desconfianza en los funcionarios y servidores el hecho de que una profesional con algunos años de experiencia busque laborar de forma gratuita.

Otra limitante fue la falta de información estadística disponible y sistematizada sobre las regiones de Cajamarca y San Martín en décadas pasadas. Escarbar en la historia de la planificación en el Perú, y de las instituciones ambientales en Cajamarca y San Martín desde los ochenta no fue sencillo y en muchas ocasiones la línea temporal del análisis se tuvo que cortar, debido a que los datos respondían a metodologías distintas, o simplemente no se contaba con información completa.

Asimismo, el trabajo de campo en curso tuvo que ser suspendido en dos ocasiones (primero por salud y luego por la pandemia debido al Covid-19). Por ello, todas las entrevistas realizadas con posterioridad fueron realizadas por medios digitales o telefónicos y se tuvo que renunciar a hacer algunas entrevistas a personas que habitan en lugares un poco más alejados de las ciudades. Algunos posibles entrevistados contaban con muy pobre acceso a Internet y manifestaban desconfianza de personas que no ven presencialmente.

6.2. Recomendaciones

La presente investigación presenta nuevos panoramas para futuras investigaciones y se busca el mayor grado de difusión dirigido a todos los *stakeholders*, sean de la Academia o de la gestión pública. Asimismo, durante el desarrollo de este trabajo, aparecieron posibles futuros temas de investigación que merecen ser mencionados para aquellos que deseen analizar temas referidos al OT. Uno de ellos es la necesidad de estudios de comparación entre el diseño e implementación de la ZEE-OT con otros países sudamericanos, en especial, con Brasil y Colombia, porque ambos poseen más

experiencia en el desarrollo del OT²³⁵. En la actualidad hay algunos documentos comparativos, pero solo a nivel legislativo, y se requiere de estudios académicos profundos con expertos de cada uno de estos países para lograr una comparación detallada y seria.

Otro aspecto interesante implica analizar todas las plataformas digitales existentes en las entidades estatales de los tres niveles de gobierno que contengan información sobre el territorio, y proponer un sistema unificado que consolide toda esta información en una sola plataforma digital. A fin de llamar la atención sobre el grado de importancia del desarrollo del OT en el Perú sería muy útil realizar un estudio sobre cuánto nos cuesta a los peruanos vivir en un territorio desordenado; este análisis debería contener indicadores económicos, de calidad de vida, deforestación, entre otros. Adicionalmente, se anima a los investigadores a analizar otras instituciones ambientales (por ejemplo, la consulta previa), bajo el enfoque de las coaliciones políticas contextualizadas por el territorio. Tal vez este enfoque pueda contribuir a un análisis más completo de estas instituciones y brindar respuestas a su problemática en el Perú y en otros países.

Un aspecto poco desarrollado por la literatura académica está relacionado con las consecuencias colaterales generadas por actores internacionales en la implementación de instituciones en el ámbito local. Como se recuerda, esta tesis partió considerando a los actores internacionales como agentes políticos, no neutrales y cuyas decisiones pueden afectar negativamente en la sociedad y en una institución. A pesar de la importancia de estos efectos negativos, son pocos los estudios que manifiestan esta mirada crítica hacia los cooperantes y organismos internacionales. Por ello, se espera generar consciencia en próximas investigaciones para que expliquen el rol de los actores internacionales en la implementación de políticas públicas no solo de forma positiva (por ejemplo, con la entrega de recursos técnicos y financieros), sino desde una mirada crítica que no los subestime y les brinden ese carácter político que poseen.

En la misma línea, se advierte la necesidad de estudiar cómo estos actores internacionales pueden abrir ventanas de oportunidad al cambio institucional o contribuir a fortalecer la trayectoria institucional actual. Además, también se busca que los actores internacionales adviertan que sus decisiones son tanto técnicas como políticas, y que estas decisiones podrían tener consecuencias negativas en las instituciones y sociedad. Por ello, se les insta a modificar su mirada del estado peruano como un ente que solo requiere ser capacitado técnicamente y advierta que una institución solo podrá ser implementada si el apoyo es lo suficientemente fuerte para empoderar a las coaliciones promotoras y apoyarlas en romper arreglos estructurales de larga data. De otro modo, la trayectoria institucional permanecerá y el OT solo registrará avances formales sin una real implementación.

²³⁵ En Brasil solo se tiene un Zoneamento Ecológico-Econômico do Brasil – ZEE, y en Colombia solo se menciona a un OT.

Esta tesis buscó contribuir con los avances del OT en el Perú, al identificar los factores estructurales y agenciales que han propiciado y limitado su desarrollo en los departamentos de Cajamarca y San Martín. De este modo, se aspira que los tomadores de decisiones en el estado impulsen el OT, empoderen a las coaliciones pro-OT, intensifiquen la atención y apoyo al proceso de ordenamiento del territorio y otorguen todo tipo de apoyo económico y técnico a dichas coaliciones.

El objetivo de esta tesis en Sociología no fue proponer cambios normativos, ni brindar soluciones prácticas para lograr el diseño e implementación del OT en todo el Perú. No obstante, debido a la información recolectada en campo, a la formación jurídica y a la experiencia previa de la investigadora en el estado, se sugieren algunas recomendaciones para que el OT sea aprobado e implementado en el mediano y largo plazo:

- **Admitir el carácter político del OT:** El enfoque netamente técnico con el que el OT ha sido abordado en las últimas dos décadas en el Perú debe sincerarse y admitir su naturaleza política, es decir, todos los *stakeholders* deben internalizar que el OT es una institución por el que se decide qué hacer y qué no hacer en el territorio y que eso generará algunas limitantes a todas las actividades económicas. Al respecto, toda regulación y organización implicará ciertas limitaciones en las actividades y, lejos de generar rechazo, debe ser internalizado como una necesidad para lograr una convivencia armoniosa entre los seres humanos y la naturaleza.
- **Aplicar un conjunto de políticas públicas dirigidas a fortalecer las coaliciones pro-OT y reducir la maldición de los recursos:** El gobierno nacional debe ser consciente que los avances relativos en materia de OT alcanzados por algunas regiones, no se deben a las acciones del Minam, sino que se explican por un impulso y lucha de actores locales, apoyados por las trayectorias socioeconómicas preexistentes en las regiones en las que habitan y por algunas coyunturas críticas. Esto es importante, porque es el único modo de comprender que la sola difusión del OT y la realización de programas de fortalecimiento de las capacidades técnicas a favor de los gobiernos subnacionales no son suficientes si no van de la mano con un conjunto de políticas más completas que abran ventanas de oportunidad al cambio a favor del OT. Por ejemplo, impulsar la diversificación productiva y reducir la dependencia de las industrias extractivas, brindando incentivos a los gobiernos regionales y representantes de la sociedad civil que defiendan el OT y propongan modificaciones viables, entre otros.
- **El gobierno nacional y gobiernos subnacionales deben hacer un diagnóstico sobre qué tienen y qué les falta para desarrollar el OT:** La experiencia y los conocimientos adquiridos son muy importantes, por ello, se anima al gobierno nacional y a los gobiernos regionales a conocer un poco más de los procesos de ZEE-OT en las demás regiones. Luego se recomienda hacer un diagnóstico situacional que identifique todas las condiciones favorables y desfavorables para el OT. De este modo, se sincerará hasta qué punto el gobierno regional o local puede

continuar el proceso y cuáles son los temas en los que el gobierno nacional debe brindar su apoyo inmediato.

- **Crear un sistema catastral único para todas las entidades del estado o implementar el Catastro Nacional Integrado:** Actualmente, cada entidad estatal tiene su propio sistema catastral y maneja información parcial del territorio. Por ello, es imprescindible y urgente que se establezca un solo sistema de catastro que muestre todos los derechos otorgados sobre el territorio peruano (concesiones, aprobación de EIAs y otros instrumentos de gestión ambiental, autorización de inicio de actividades, de construcción y demás), otorgados por todas las entidades a nivel nacional, regional y local. Para ello la Ley de OT puede optar o por crear un nuevo sistema catastral o implementar el Catastro Nacional Integrado, que fue creado por la Ley N° 28294 y que aún no ha sido implementado. Sin esta unificación de información será muy difícil advertir casos de superposición de derechos, fragilidad de ecosistemas, riesgos de estabilidad física, entre otros aspectos que las entidades estatales deben evaluar al otorgar un derecho. Este sistema cartográfico debe ir de la mano con la incorporación de todas las zonas identificadas por las ZEE aprobadas por los gobiernos regionales, para que antes de otorgarse un derecho sobre dicha zona, el funcionario o servidor público vea y evalúe las características del área y los derechos pre-existentes. Asimismo, este sistema debe incorporar toda la información que se tenga sobre territorios indígenas.
- **Aprobar una Ley de OT que declare de modo expreso a la ZEE y al OT como vinculantes y obligatorios:** El proceso ZEE-OT en el Perú está acéfalo y desorganizado, tampoco hay un político en el ejecutivo o legislativo que lo respalde, ni que esté dispuesto a defender el reinicio de este proceso. Si esta posición pasiva se mantiene, de nada servirá que el gobierno nacional y actores internacionales apoyen algunos proyectos específicos en las regiones relacionadas con la ZEE y el OT, si no se cuenta con principios y directrices claras que dirijan el diseño e implementación de esta institución. Por ello urge aprobar una Ley de OT a nivel nacional que declare a la ZEE y al POT como vinculantes y obligatorios para todos (estado y sociedad civil), que identifique un ente rector y le otorgue competencia para dirimir en casos de conflictos, que diferencie al OT del AT —con tintes urbanos— adoptado en la actualidad por el Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento.
- **La Ley de OT debe establecer incentivos eficaces para que los gobiernos regionales y el ejecutivo nacional avance con el proceso:** Esta ley también debe incorporar incentivos para que los gobiernos regionales y el ente rector agilicen el proceso de OT a la brevedad, así como establecer algunas medidas coercitivas que se aplicarán luego de un periodo de gracia para que los gobiernos regionales aprueben su OT, tales como suspender las competencias para el otorgamiento de ciertos derechos sobre el territorio hasta que el POT sea aprobado. Esta estrategia no es descabellada y ha sido adoptada en Argentina para lograr que las provincias

aprueben sus respectivos OT de Bosques Nativos (Gutiérrez, 2017). En específico, en el 2008, la Corte Suprema de Justicia de la Nación prohibió otorgar nuevas autorizaciones para desmonte en algunos departamentos de la provincia de Salta; de este modo, el Poder Judicial ejerció presión contra el ejecutivo nacional y provincial para que agilizará el proceso de aplicación de la Ley de Bosques Nativos.

- **El ente rector en materia de OT debe contar con poder de convocatoria y de decisión frente a todas las entidades estatales de todos los niveles de gobierno:** El ente rector en materia de OT debe tener suficiente fuerza como en su momento lo tuvo el INP en la década de los setenta, y este ente rector no debe estar dentro de un sector como el Minam, sino que debe pertenecer a la PCM, ya sea al Ceplan o al Viceministerio de Gobernanza Territorial, ambos órganos de la PCM. Esto se fundamenta en dos razones: Primero, el ente rector debe tener un poder tal para dirimir o decidir en última instancia ante posibles discrepancias entre sectores y entre gobiernos regionales respecto del OT. Segundo, a nivel práctico, es más probable que el poder de convocatoria entre todos los sectores sea mayor cuando es un órgano de la PCM el que los invita a las reuniones. En efecto, algunos entrevistados mencionaron que el Conam tuvo más fuerza en sus convocatorias que el Minam, precisamente porque el primero era parte de la PCM y el segundo era un ministerio más.
- **El ente rector en materia de OT debe evaluar la pertinencia de mantener los EE y DIT como requisitos para aprobar un POT, y debe diferenciar este último del Plan de Desarrollo Regional Concertado (PDRC):** El ente rector en materia de OT debe evaluar si mantiene los EE y los DIT como requisitos indispensables para la aprobación de los POT, y deberá evaluar si mantiene a los POT. No hay experiencia previa en el tema y no se tiene claro qué contendrá un POT y en qué sentido su contenido se diferencia de un PDRC. Por ello, el ente rector debe ser muy claro en diferenciar estos dos instrumentos de gestión y ver si realmente el POT contendrá algo nuevo que lo diferencie del PDRC. Lo ideal es no crear más planes, sino consolidar en uno solo todos los aspectos necesarios para lograr la visión regional.
- **Es imprescindible y urgente que el gobierno nacional inicie un trabajo conjunto con los gobiernos subnacionales en la aprobación de una visión de país y de cada una de las regiones:** El ente rector en materia de OT debe lograr una visión consensuada de cómo ve al Perú en los próximos 20 o 30 años y para ello deberá convocar a todos los sectores para que dicha visión tenga fuerza. Luego de ello, con esa visión consensuada a nivel nacional, el ente rector deberá presentarla ante los gobiernos regionales y locales, quienes en función de sus propias circunstancias y contextos decidirán cómo quieren ver a su región en 20 o 30 años. Uno de los problemas al trabajar con el OT es que cada sector a nivel nacional presiona resultados en las regiones en su sector, pero no sigue una visión

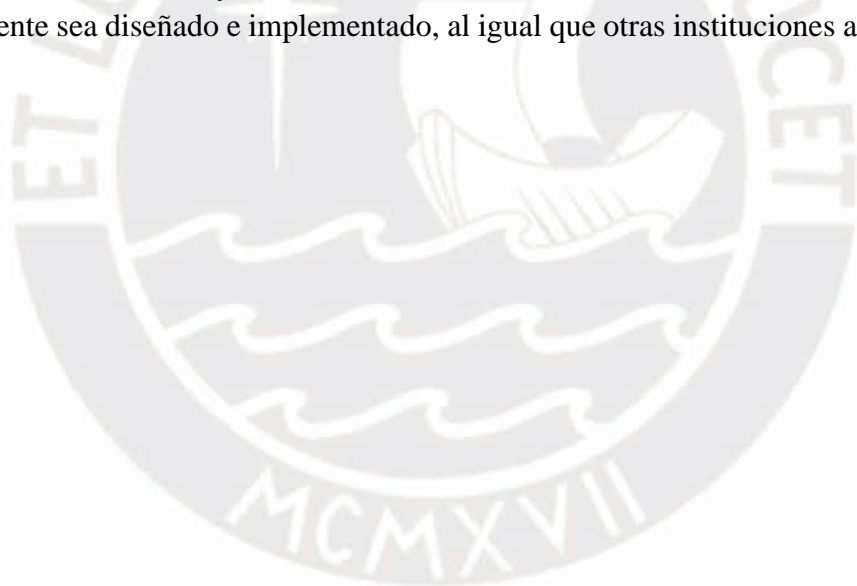
integrada sobre cómo los gobiernos regionales, locales y ciudadanía ven su territorio.

- **Implementar en el proceso de OT mecanismos para fortalecer la gobernanza ambiental:** La construcción de una institucionalidad ambiental, manifestada por la creación de una autoridad regional y políticas territoriales requieren ser conversadas y consensuadas con los pueblos indígenas y no indígenas interesados en el proceso. Por ello, es indispensable que el proceso de elaboración del OT (implementado ya sea a nivel nacional, regional o local) implique mecanismos de participación ciudadana dirigidos a lograr consensos reales con los ciudadanos, para asegurar una justa redistribución de los beneficios a adquirirse con esa ocupación ordenada del territorio.
- **Iniciar con algunos pilotos en las regiones con condiciones más adversas para el OT:** Se recomienda que los tomadores de decisiones en el estado prioricen el desarrollo o pilotos de OT en aquellas regiones que contaron con poca o nula ayuda internacional para el diseño de sus instituciones ambientales, y que cuentan con trayectorias económicas fuertes que han limitado al OT. De esta manera se busca potenciar los factores que favorecen el desarrollo del OT y debilitar los factores que limitan el OT.
- **Recoger lo que recomiendan las ZEE ya aprobadas:** La mayoría de ZEE aprobadas brindan recomendaciones de las actividades que se pueden realizar y que no pueden realizarse en ciertas zonas. Sin embargo, actualmente esta información no es conocida, ni validada por los funcionarios de los tres niveles del gobierno al momento de otorgar concesiones, permisos, ni autorizaciones para realizar actividades económicas que contravienen lo recomendado por la ZEE. Se comprende que la información contenida en las ZEE aprobadas puede ser perfectible, pero hasta tener una versión más actual deben ser respetadas. Por supuesto que esto va de la mano con el carácter vinculante que la nueva Ley de OT le otorgue a la ZEE y al OT.
- **Los cooperantes internacionales deben considerar que no son agentes neutrales y que sus decisiones pueden repercutir en ciertas instituciones y en la sociedad local:** Los cooperantes internacionales deben ser conscientes que su agenda no solo puede tener efectos favorables para las regiones o áreas donde sus proyectos se ubican, sino que también deben advertir qué sucede con aquellas zonas en los que no están interesados y evaluar si están aumentando las brechas de desigualdad entre regiones. Se recuerda que Cajamarca no recibió el mismo apoyo de la cooperación internacional que San Martín cuando su ZEE fue duramente cuestionada por el Minam y el Grupo Norte. Entonces, en lo referido a institucionalidad ambiental, la cooperación internacional también influyó en la construcción de esta institucionalidad solo en algunos lugares, dejando a las demás regiones sin apoyo, o con un apoyo débil y condicionado.

- **Continuar con los procesos de ZEE-OT en regiones amazónicas:** Para aprovechar el apoyo de cooperantes internacionales por el potencial maderero y de sumideros de carbono de los bosques, se propone priorizar las zonas más complejas de la Amazonía peruana, como Madre de Dios con alarmantes problemas de minería ilegal y deforestación, o Ucayali con niveles altos de tráfico de tierras.
- **Realizar campañas de difusión a la ciudadanía sobre la importancia de organizar las actividades:** La ciudadanía puede ser una aliada poderosa para la legitimación de instituciones como el OT, pero su falta de difusión y el nivel de tecnicidad con el que ha sido abordada en el Perú son una barrera para que el ciudadano común lo comprenda. Con campañas de difusión masiva en lenguaje sencillo se puede lograr que la ciudadanía comprenda la importancia del OT y que, con ello, respalde al estado en su objetivo de ordenar el territorio para el bienestar de todos. Esto ayudaría a aumentar la presión para continuar con el proceso de OT en todo el Perú.
- **La crisis sanitaria por el Covid-19 es una oportunidad para iniciar una visión a largo plazo que reconozca las limitaciones humanas y evite futuros procesos de zoonosis:** El Covid-19 ha generado que muchos gobiernos opten por flexibilizar, entre otros, sus regulaciones ambientales. No obstante, el Covid-19 fue creado precisamente por la intrusión desmedida del ser humano en ecosistemas de bosques que no le corresponden, esto es, por un proceso de zoonosis que podría evitarse a futuro si se delimita claramente las áreas que no deben ser degradadas y en las que el ser humano no debe intervenir. Entonces, si bien la reactivación económica es importante en el corto plazo, el gobierno debe advertir que esta reactivación debe estar en equilibrio con la protección del ambiente, puesto que, en el mediano y largo plazo, un adecuado ordenamiento del territorio podría evitar que se produzcan nuevas crisis sanitarias como la vivida con el Covid-19.
- **Los académicos y sociedad civil interesada en el OT deben aumentar la discusión en la materia:** El primer mensaje a la nación del Presidente de la República, Pedro Castillo Terrones del 28 de julio de 2021 mencionó la elaboración de una propuesta de Ley de OT y ZEE en el Perú (Castillo, 28 de julio de 2021). Aunque este discurso generó cierta expectativa, con el pasar de los meses y los múltiples cambios ministeriales, la promesa a favor del OT se viene diluyendo. No obstante, la academia y las organizaciones civiles deben persistir en lograr la aprobación de una ley de OT.
- **Los órganos competentes en materia de OT en cada gobierno regional deben retomar las coordinaciones y conversaciones con la PCM y el Minam:** Es importante que los actores regionales retomem contacto con la nueva gestión del Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM y la Dirección de OT del Minam para solicitar que identifiquen de forma clara cuáles serán las competencias

de ambos órganos y cuál será el proceso por seguirse en materia de OT. De este modo, habrá más presión para tener una propuesta de Ley de OT que defina qué entidad será el ente rector, entre otros temas prioritarios. De lo advertido en campo, se desprende que la Subgerencia de AT del Gore Cajamarca y la ARA San Martín tienen buena disposición y voluntad para continuar el proceso y ordenar su territorio.

La contribución de esta investigación consiste en resurgir el debate en la necesidad de ordenar el territorio peruano desde un enfoque integrado; por ello, se identificaron las causales que han apoyado y han limitado el desarrollo del OT en el Perú. El anhelo de esta investigación es que estos conocimientos no se queden en papel y sean usados por los académicos para abrir más discusiones e investigaciones en torno a este tema, así como para que haya más espacios para el intercambio de conocimientos y experiencias desde otros países de la región. Asimismo, se busca que estos conocimientos también sean considerados por los tomadores de decisiones, para que puedan diseñar e implementar políticas públicas dirigidas a impulsar este ordenamiento del territorio de forma escalonada y mediante un proceso firme y sostenido. El camino por recorrer no será fácil y constituye un reto enorme para el estado que deberá aprender a trabajar de la mano con la sociedad civil y demás actores interesados. De esta manera se busca que el OT finalmente sea diseñado e implementado, al igual que otras instituciones ambientales en el Perú.



Bibliografía

- Acharya, Amitav (2004). How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian Regionalism. *International Organization*. 58, 239–275.
- Achselrad, Henry (2004). Ecological-economic zoning in the Brazilian Amazon region: the imperfect panoptism. En Bruce Stiftel y Vanessa Watson (Eds.), *Dialogues in Urban and Regional Planning*, 1, 255-271.
- ADIAR (2021). *Muro en Facebook*. Disponible en: <https://www.facebook.com/ADIARCAJAMARCA>. Consultado el 21.04.2021.
- Ágreda, Enrique (2000). *San Martín, una experiencia de participación y concertación local para la gestión ambiental de Tarapoto*. Lima, pp. 105. Disponible en: <http://www.funsepa.net/soluciones/pubs/MTcx.pdf>
- Akimoto, Fukuo, (2009), The birth of land use planning in American urban planning, *Planning Perspectives*, 24 (4), 457-483.
- ALAC (2015). *El Poncho Verde. Cajamarca y la visión de Pablo Sánchez Zevallos. ALAC – Yanacocha, Compañía Minera Coimolache S.A.* Disponible en: <https://www.losandes.org.pe/nuevaweb/wp-content/uploads/2017/06/Libro-El-PonchoVerde.pdf>. Consultado el 13 de marzo de 2022.
- ANA (s.f). *Repositorio web de publicaciones de la Oficina Nacional de Evaluación de Recursos Naturales (ONERN)*. Disponible en: <http://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/220/recent-submissions>
- ANC, Cepes, Conades, CooperAcción, Forum Solidaridad Perú, DAR and Red Muqui (s/f). *Impactos, intereses y beneficiarios de la Ley n.º 30230*, 17-18. Disponible en: http://cooperaccion.org.pe/Descargas-Documentos/Analisis_Ley30230.pdf
- Andina (13.01.2015). *Gobierno de Ucayali autorizó tala ilegal de especies amenazadas*. Disponible en: <https://andina.pe/agencia/noticia-gobierno-ucayali-autorizo-tala-ilegal-especies-amenazadas-539089.aspx>
- Andina (26.11.2013). *Cooperación Alemana concluye programa de desarrollo rural sostenible en Cajamarca*. Disponible en: <https://andina.pe/AGENCIA/agencia/noticia-cooperacion-alemana-concluye-programa-desarrollo-rural-sostenible-cajamarca-484247.aspx>
- Ángulo, Miguel; y Rengifo, Max (2006). *Procesos Estratégicos en marcha y lineamientos para promover el desarrollo sostenible*. CEDISA, 1-45. Disponible en: <https://pdfslide.tips/documents/estudio-de-caso-en-la-region-san-martin-pdrsorgpe-se-mantuvo-como-centro.html>

- Arana, Marco (2002). *Resolución de Conflictos Medioambientales en la Microcuenca del Río Porcón, Cajamarca 1993-2002*. Tesis para obtener el grado de Magíster en Sociología en la PUCP. Disponible en: https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/97/ARANA_ZEGARRA_MARCO_RESOLUCION_CONFLICTOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Arellano Yanguas, J. (2011), *¿Minería sin fronteras? Conflicto y desarrollo en regiones mineras del Perú*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).
- Asher, Kiran. y Ojeda, Diana (2009). Producing Nature and Making the State: Ordenamiento Territorial in the Pacific Lowlands of Colombia. *Geoforum*, 40 (3), 292-302.
- Augusto, Maria Claudia (2016). Los orígenes sociales de la institucionalidad política: una mirada a la gestión ambiental en San Martín (1998-2015). Lima: PUCP.
- Augusto Meléndez, María Claudia; Dargent Bocanegra, Eduardo y Rousseau, Stéphanie (2017). Más allá de la capacidad estatal: sociedad civil e implementación de políticas a nivel subnacional en Cusco y San Martín (Perú). *Colombia Internacional* [online], n.º90, pp.95-125. ISSN 0121-5612. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint90.2017.04>.
- Augusto, María Claudia y Canseco, Fiorella. (2017). *La importancia de la sociedad civil en la construcción de capacidad estatal: Una mirada a la gestión ambiental de dos regiones amazónicas del Perú*. Congreso ALACIP. Disponible en: <https://bit.ly/3voWmD1>
- Baletti, Brenda (2012). Ordenamiento Territorial: Neodevelopmentalism and the struggle for territory in the lower Brazilian Amazon, *The Journal of Peasant Studies*, Vol. 39, n.º 2, abril, pp. 573-598. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1080/03066150.2012.664139>
- Barrantes, Roxana; Cuenca, Ricardo; y Morel, Jorge (2012). *Las posibilidades del desarrollo inclusivo: Dos historias regionales*. Lima: IEP. (Serie Estudios sobre Desigualdad, 4). Disponible en: <https://repositorio.iep.org.pe/bitstream/handle/IEP/604/estudiossobredesigualdad4.pdf?sequence=2&isAllowed=y>.
- Barrios, Rosa (2011). El actual contexto ambiental en el Perú y la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. *Advocatus* (25), 117-119. Disponible en: <https://revistas.ulima.edu.pe/index.php/Advocatus/article/viewFile/388/422>
- BCR (2007) *Informe Económico y Social Región Cajamarca*. Encuentro Regional del 7 y 8 de septiembre de 2007, Banco Central de Reserva. Disponible en <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentros-Regionales/2007/Cajamarca/Informe-Economico-Social/IES-Cajamarca.pdf>

- Bebbington, Anthony y Bury, Jeffrey (2009). Institutional Challenges for Mining and Sustainability in Peru. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 41, (106), 17296–17301.
- Beckert, Jens (2010). Institutional Isomorphism Revisited: Convergence and Divergence in Institutional Change. *Sociological Theory – American Sociological Association*, 28 (2), 150-166.
- Belling, Mónica (2020). *Conozca a Violeta Vigo, la Directora Ejecutiva de ALAC / Yanacocha*. ProActivo. Disponible en: <https://proactivo.com.pe/conozca-a-violeta-vigo-la-directora-ejecutiva-de-alac-yanacocha-exclusivo-video/> Consultado el 28 de febrero de 2022.
- Berganza, Isabel; y Purizaga, Judith (2011). *Migración y Desarrollo: Diagnóstico de las Migraciones en la zona norte del Perú, Regiones de Tumbes, Piura, Cajamarca y Lambayeque*. Universidad Antonio Ruiz de Montoya. Disponible en: https://biblioteca.hegoa.ehu.es/downloads/18651/%2Fsystem%2Fpdf%2F2748%2FMigracion_y_Desarrollo.pdf.
- Bermúdez, Ángel (21 de abril de 2020). *Caída del precio del petróleo: 3 razones por las que el crudo estadounidense WTI se vendió a precio negativo y cómo afecta a América Latina*. BBC News. Disponible en: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-52362340>
- Bernaola, Diana (2015). *Gobernanza en los procesos de Ordenamiento Territorial en la Amazonía peruana: Las experiencias de San Martín y Loreto*. Lima: Sonimágenes del Perú.
- Bielza, Vicente, (2008), *Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico*, Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
- Borja, Miguel, (2001), Los nuevos y viejos escenarios del Ordenamiento Territorial en Colombia. En Montañez, Gustavo (Ed.) (2001), *Espacios y territorios: razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia, Editorial Unibiblos, 487-496.
- Brack, Antonio (7 de junio de 2010). Brack se opone a acuerdo regional. *La República*.
- Brack, Antonio (s/f. a). *Antonio Brack CONGA va o no va*. [Entrevista televisiva realizada por Beto Ortiz]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=XFywBXFeVkg> [Visualizado el 15.08.2020]
- Brack, Antonio (s/f. b). *Antonio Brack: Santos debería estar preso*. [Entrevista televisiva realizada por SOL TV Noticias]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=CsnjmCCQX68>. Visualizado el 15 de agosto de 2020.

- Brenner, Ludger; y Vargas, David (2010). Gobernabilidad y gobernanza ambiental en México. La experiencia de la Reserva de la Biosfera Sian Ka'an. *POLIS*, 6 (2), 115 – 154.
- Cabellos, Ernesto y Boyd, Stephanie (2003). *El precio del oro*. Documental. Disponible en Youtube: <https://www.youtube.com/watch?v=cr-txUv0Zpo>
- Cabrera, Humberto (22 de diciembre de 2010). [Entrevista a Humberto Cabrera, Director Regional de Yanacocha en el programa La Hora. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=3f0tiCmj1TU&feature=related>
- Caillux, Jorge (s.f.). Sobre el Código de Medio Ambiente – Entrevista a Jorge Caillux Zazzali. *Ius Et Veritas*, pp. 11-13. Disponible en: <file:///C:/Users/A&C/Downloads/15304-Texto%20del%20art%C3%ADculo-60762-1-10-20160929.pdf>
- Callon, Michel. (1986). *Some elements of a sociology of translation: domestication of the scallops and the fishermen of St Brieuc Bay*. en J. Law, Power, action and belief: a new sociology of knowledge?. London, Routledge, 1-29. Recuperado de [http://www.vub.ac.be/SOCO/tesa/RENCOM/Callon%20\(1986\)%20Some%20elements%20of%20a%20sociology%20of%20translation.pdf](http://www.vub.ac.be/SOCO/tesa/RENCOM/Callon%20(1986)%20Some%20elements%20of%20a%20sociology%20of%20translation.pdf) (Consultado el 7 de junio de 2017).
- Cámara de Comercio de Lima (s/f). La desigualdad de ingresos se reduce en mayoría de regiones, disponible en: https://apps.camaralima.org.pe/repositorioaps/0/0/par/r720_3/iedep_720.pdf.
- Campana, Álvaro (Agosto de 2015). “*En el Perú, las concesiones mineras se otorgan SIN TENER NINGUNA CONSIDERACIÓN*”. Entrevista Política. Disponible en: <http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/publicaciones/archivos/Concesiones%20mineras%20-%20Alvaro.pdf>
- Campbell, John L. (2004). Problems of Institutional Change. En *Institutional Change and Globalization*. Princeton: Princeton University Press.
- Capoccia, Giovanni (2016). Critical Junctures. En Fioretos, Falleti, Sheingate (Ed.) (2016). *The Oxford Handbook of Historical Institutionalism*. 1-23.
- Castillo, Pedro (28 de julio de 2021). *Discurso de asunción del Presidente de la República, José Pedro Castillo Terrones*. 28 de julio de 2021. Disponible en: <https://noticia.educacionenred.pe/2021/07/mensaje-nacion-texto-completo-mensaje-presidencial-28-julio-2021-pedro-castillo-230846.html>

- Cerdán, Carlos (2007). *Experiencia del PAT San Pablo. Crónicas de la ciudad de Cajamarca* - Perú [Blog]. <http://cronicascajamarca.blogspot.pe/2015/09/experiencia-del-pat-san-pablo.html>
- CIFOR (2015). *Actores, aprovechamiento de madera y mercados en la Amazonía peruana*. Documentos ocasionales n.º 145. Disponible en: https://www.cifor.org/publications/pdf_files/OccPapers/OP-145.pdf
- CLAES- Centro Latino Americano de Ecología Social (2012). *Concesiones petroleras afectan a 250 comunidades amazónicas de Perú*. Disponible en: <https://pt.slideshare.net/delDespojoCrnicas/concesiones-petrolera-afectan-a-250-comunidades-amazonicas-de-peru>.
- Conam - CAR (s/f). *Plan de Acción Ambiental – San Martín*. Disponible en: <http://www.iiap.org.pe/upload/publicacion/AgendAmbSM.pdf>
- Congreso de la República (1997a). *Audiencia Pública Descentralizada de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República del Perú realizada en la ciudad de Piura el 4 de abril de 1997*. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/26web.htm>
- Congreso de la República, (1997b). *Audiencia Pública Descentralizada de la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República del Perú, realizada en la ciudad de Iquitos el 25 de abril de 1997*. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/27web.htm>
- Congreso de la República (s.f.) *Acerca de la Comisión*. Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/intro.htm>
- Contraloría General de la República (2014). *Estudio del proceso de descentralización en el Perú*. Lima: Contraloría General de la República.
- Dargent, Eduardo (2014). *Technocracy and Democracy in Latin America: The Experts Running Government*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Dargent, Eduardo; Orihuela, Juan Carlos; Paredes, Maritza; Ulfe, María Eugenia (2017). *Cycle of Abundance and Institutional Pathways*. En: Dargent, E., Orihuela, J.C., Paredes, M., Ulfe, M.E. (Eds.). *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*. Palgrave. 1-39.
- De Almagro, María (2018). *Lost boomerangs, the rebound effect and transnational advocacy networks: A discursive approach to norm diffusion*. *Review of International Studies*, 44, 672-693.
- De Echave, José; y Diez, Alejandro (2013). *Más allá de Conga*. Lima: RedGE.

- Deere, Diana Carmen (1992). *Familia y relaciones de clase: El campesinado y los terratenientes en la sierra norte del Perú 1900 – 1980*. Lima: IEP.
- Defensoría del Pueblo (2004). Reporte n.º 10 - Conflictos entre población y autoridades o entidades públicas, conocidos por la Defensoría del Pueblo - al 17 de diciembre de 2004. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/documentos/reporte-mensual-de-conflictos-sociales-2004/>
- Defensoría del Pueblo (2005). *Reporte n.º 11*, Conflictos entre población y autoridades o entidades públicas, conocidos por la defensoría del pueblo al 25 de enero de 2005.
- Defensoría del Pueblo (2011). Reporte Mensual de Conflictos Sociales n.º 94 – Diciembre 2011. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-de-conflictos-N-94.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2020). *Reporte Mensual de Conflictos Sociales n.º 199 – Septiembre 2020*. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/10/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-199-septiembre-2020.pdf>
- Defensoría del Pueblo (2021). Reporte de Conflictos Sociales n.º 208 [reporte mensual] – Junio 2021. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2021/07/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-208-junio-2021.pdf>
- Defensoría del Pueblo, (2001). Informe Defensorial n.º 62: El caso del derrame de mercurio que afectó a las localidades de San Sebastián de Choropampa, Magdalena y San Juan, en la provincia de Cajamarca, pp. 6-8. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/605EDF5995676B48052581540058D32D/\\$FILE/Informe_N_62.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/021documentos/605EDF5995676B48052581540058D32D/$FILE/Informe_N_62.pdf)
- Diani, Mario; y Bison, Ivano (2004). Organizations, coalitions, and movements. *Theory and Society*, 33. 281–309.
- Diario El Sol (18 de diciembre de 2006). *Jesús Coronel critica actos de reglaje contra padre Marco Arana*. Disponible en: <http://grufidesinfo.blogspot.com/2006/>
- Diario Voces (19 de agosto de 2020). *San Martín, con tres exgobernadores investigados por corrupción*. Disponible en: <https://www.diariovoces.com.pe/163833/san-martin-con-tres-exgobernadores-investigados-por-corrupcion>
- Dimaggio, Paul y Powell, Walter (1999). El retorno a la jaula de hierro: El isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En: Powell y Dimaggio (Compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 104-125.

Durand, Anahí. (2005). *Donde habita el olvido. Los (h)usos de la memoria y la crisis del movimiento social en San Martín. Primera edición*. Lima: Fondo editorial de la facultad de Ciencias Sociales UNMSM, SER.

Eaton, Kent (2017). *Territory and Ideology in Latin America: Policy Conflicts between National and Subnational Governments*. New York and Oxford: Oxford University Press.

EIA (s/f). La máquina lavadora: Cómo el fraude y la corrupción en el sistema de concesiones están destruyendo el futuro de los bosques de Perú. [Informe elaborado por la Environmental Investigation Agency]. Disponible en: https://laundryingmachine.files.wordpress.com/2012/04/spanish_report_eia_final2.pdf

Escurre, Edwin (2001). Situación de la ganadería lechera en Cajamarca. *Revista de Investigaciones Veterinarias del Perú*; 12(2), pp. 21-26. Disponible en: http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1609-91172001000200004#:~:text=Edwin%20Escurre%20M.&text=Esta%20diversidad%20ecol%C3%B3gica%20permiti%C3%B3%20que,niveles%20de%20producci%C3%B3n%20son%20variados.

Espinoza, José y Sánchez, Óscar (2001), La Importancia del Ordenamiento Territorial en la Integración. En Montañez, Gustavo (Ed.) (2001), *Espacios y territorios: razón, pasión e imaginarios*. Universidad Nacional de Colombia, Editorial Unibiblos, 459-486.

Espinoza Llanos, Roberto; y Feather, Conrad (2011). *La realidad de REDD+ en el Perú: Entre el dicho y el hecho ...: Análisis y alternativas de los Pueblos Indígenas Amazónicos*. Lima: ForestPeoples Programme, CARE, FENAMAD, y AIDASEP.

FAO (1996). *Guidelines for Land-Use Planning*. Roma: FAO.

Fernández, Ignacia; y Asensio, Raúl (2014). "Introducción". En Fernández, Ignacia y Asensio, Raúl H. (Ed), (2014) *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Rimisp.

Fernández, Ignacia, Asensio, Raúl; Trivelli, Carolina y Schejtman, Alexander (2014). Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. En Fernández, Ignacia y Asensio, Raúl (Ed.) (2014). *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos-Rimisp.

Frente de Defensa Regional de los Intereses de la Región Cajamarca (12 de diciembre de 2011a). "Pronunciamiento: Frente de la Defensa de los Intereses de la Región de Cajamarca". Disponible en: <https://www.cedib.org/biblioteca/pronunciamiento-frente-de-la-defensa-de-los-intereses-de-la-region-de-cajamarca/>

Frente de Defensa Regional de los Intereses de la Región Cajamarca (26 de diciembre de 2011b). “Frente de la Defensa de los Intereses de la Región de Cajamarca: Pronunciamiento”. Disponible en: <https://elecochasqui.wordpress.com/actualidad/2011-2/diciembre/frente-de-defensa-de-los-intereses-de-la-region-cajamarca-pronunciamiento/>

Friends of the Earth International y Grufides (2006). La CAO en el Perú, aprendizajes del diálogo como estrategia de desconflictivización. Lima: Friends of the Earth International y Grufides.

Fujimori, Alberto (2000). La minería en el Perú con el ingeniero Alberto Fujimori [Grabación de video de un discurso]. Publicado por Voz Próximo. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=rIBLWXFwGxo>

Galarza, Luisa, (2002). El Enfoque. En Galarza Luisa, *Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos*, Cuadernos PNUD, Serie: Desarrollo Humano N° 3. Lima: PNUD, 3-9.

Galbraith, John Kenneth (1968). *O novo Estado industrial*. Río de Janeiro: Civilização Brasileira.

García, Diva (2008), Ordenamiento territorial y descentralización: competencias, recursos y perspectivas. *Papel Político*, 13 (2), 473-489.

George, Susan (2001). How the poor develop the rich. En Rahnema, Majid (Ed.) (2001) *The Post-Development Reader*. Londres: Zed Books, 207-213.

Gestión (11 de diciembre de 2019). “César Villanueva: Dictan 18 meses de prisión preventiva en contra del ex primer ministro”. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/cesar-villanueva-dictan-18-meses-de-prision-preventiva-en-contra-del-ex-primer-ministro-nndc-noticia/>

Gestión (31 de diciembre de 2020). Exgobernador regional de Loreto, Yván Vásquez, fue condenado a nueve años de prisión por colusión agravada. Diario *Gestión*. Disponible en: <https://gestion.pe/peru/politica/exgobernador-regional-de-loreto-yvan-vasquez-fue-condenado-a-nueve-anos-de-prision-por-colusion-agravada-noticia/>

Gitlitz, John (1998). Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú. *Debate Agrario*, Lima, n.º 28, pp. 23-53. Disponible en: <https://www.proquest.com/openview/e28e7750fb85721cff1eafc5fb68d402/1?pq-origsite=gscholar&cbl=29640>.

Gitlitz, John y Rojas, Telmo (1985). Las rondas campesinas en Cajamarca – Perú. Apuntes. *Revista De Ciencias Sociales*, (16), pp. 115-141. <https://doi.org/https://doi.org/10.21678/apuntes.16.213>. Disponible en: <http://revistas.up.edu.pe/index.php/apuntes/article/view/213/215>.

- GIZ (2020). *Programa Global “Política de Tierras Responsable” – Perú ProTierras Comunales.* Disponible en: https://www.giz.de/en/downloads/giz2020_es_Factsheet_ProTierras_Comunales.pdf
- GIZ y Paz y Esperanza (2018). *Conflictos territoriales en San Martín: Diagnóstico y análisis de superposiciones y otros obstáculos a la titulación y gestión territorial de comunidades nativas (a diciembre de 2016).* [Hoja informativa n.º 4]. Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/896/2018_Hoja_Informativa_PTC_N%C2%B0_4_-_San_Mart%C3%ADn-.pdf
- GIZ y Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación Cosude (2017). *Análisis de la cadena de valor del Sacha Inchi en San Martín al 2016.* Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/940/giz2016_es_Ambiente_Analisis_de_la_Cadena_de_Valor_del_Sacha_Inchi_en_San_Martin.pdf
- GIZ (2015). ProAmbiente, Programa Contribución a las Metas Ambientales del Perú. Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/934/giz2015_es_Ambiente_Folleto_ProAmbiente.pdf
- GIZ (2014a). *Propuesta metodológica de zonificación forestal: Departamento de San Martín. Documento de Trabajo n.º 2.* Proambiente. Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/994/giz2014_es_Ambiente_Doc.pdf
- GIZ (2014b). *Diagnóstico organizacional forestal: La experiencia en los gobiernos regionales de Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali y Junín.* Documento de trabajo n.º 1. Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/331/giz2014_es_Ambiente_Doc.pdf
- GIZ e Instituto del Bien Común (2016). *Situación de las tierras de comunidades nativas en la Región San Martín (a junio de 2016).* [Hoja informativa n.º 1]. Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/893/2016_Hoja_informativa_PTC_N%C2%BA_1_-_San_Mart%C3%ADn_.pdf
- GIZ, Minam y Mincetur (2013). *La cadena de valor del sachá inchi en la región San Martín: análisis y lineamientos estratégicos para su desarrollo.* Disponible en: <https://cooperacionalemana.pe//GD/263/lacadenadevalorsachainchisanmartin.pdf>
- GIZ y Mincetur (2009). *Manual de Producción del Sacha Inchi para el biocomercio y la agroforestería sostenible.* Disponible en: <https://cooperacionalemana.pe//GD/280/manualproducciondesachainchi.pdf>
- Glave, Manuel, (2010). *Ordenamiento territorial y desarrollo en el Perú: Notas conceptuales y balance de logros y limitaciones.* En Escobal, Javier; Ponce, Carmen; Damonte, Gerardo y Glave, Manuel [Ed.] (2010). *Recursos naturales y Desarrollo rural.* Lima: GRADE.

- Gobierno Regional de Cajamarca (2005). Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Disponible en: <https://portal.regioncajamarca.gob.pe/rof>
- Gobierno Regional de Cajamarca (2005). Reglamento de Organización y Funciones (ROF). Disponible en: https://portal.regioncajamarca.gob.pe/sites/default/files/documentos/regionales/ROF2009_COMPLETO.pdf
- Gobierno Regional de Cajamarca (s/f). Web de la ZEE-OT del Gobierno Regional de Cajamarca. Disponible en: <https://zeeot.regioncajamarca.gob.pe/asambleas-ctr>
- Gobierno Regional de Cajamarca (2010). *El proceso de reforma institucional del Gobierno Regional de Cajamarca: Hacia la Institucionalización de un Estado descentralista*. Publicación auspiciada por Grupo Norte y Asociación Los Andes de Cajamarca. Disponible en: http://propuestaciudadana.org.pe/sites/default/files/sala_lectura/archivos/procesoreformainstitucionalGRCajamarca.pdf
- Gonzales, Alejandro, (2011), Nuevas percepciones del territorio, el espacio social y el tiempo: Un estudio desde los conceptos tradicionales (o clásicos) hasta su concepción en el siglo XXI. Ponencia presentada en *VI Jornadas de Jóvenes Investigadores*, Buenos Aires. Recuperado de: http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/6jornadasjovenes/EJE%206%20PDF/eje%206_gonzalezale.pdf. (Consultado 14/01/2017).
- Goresam (2013). Experiencia de construcción y avance de la Autoridad Regional Ambiental de Gobierno Regional de San Martín. Lima: GIZ.
- Goresam (2019) Sitio web del Gobierno Regional de San Martín: <http://siar.regionsanmartin.gob.pe/novedades/asamblea-mesa-redd-san-martin-2017>
- Goresam Martín y GIZ (2015a). La experiencia de gestión territorial compartida en el departamento de San Martín (2006 – 2014) – Sistematización de avances. [Documento de Trabajo n.º 4] Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/347/giz2015_es_Ambiente_Doc.pdf
- Goldfrank, Benjamin (2006). Los procesos de “Presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio. *Revista de Ciencia Política*, 26 (2), 3-28.
- Gómez, Domingo, (2002), *Ordenación territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa.
- Gruber, Stephan; y Orihuela, José Carlos (2017). Deeply Rooted Grievance, Varying Meaning: The Institution of the Mining Canon. En: Dargent, E., Orihuela, J.C., Paredes, M., Ulfe, M.E. (Eds.). *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*. Palgrave. 41-67.

- GTZ (2005). Las potencialidades y limitaciones del Departamento de San Martín: Propuesta de zonificación ecológica y económica como base para el ordenamiento territorial, p.61
- Gustafsson, Maria-Therese; Merino, Roger y Scurrah, Martin (2020). Domestication of international norms for sustainable resource governance: Elite capture in Peru. *Environmental Policy and Governance* , 30 (5), 1–12.
- Gustafsson, Maria-Therese y Scurrah, Martin (2020). Subnational governance strategies at the extractive frontier: collaboration and conflict in Peru. *Territory, Politics, Governance*. 1-18.
- Gustafsson, Maria-Therese y Scurrah, Martin (2019). “Unpacking the extractivist state: the role of weak state agencies in promoting institutional change in Peru. *Extractive Industries and Society*, 6 (1), 206-214.
- Gustafsson, Maria-Therese; and Scurrah, Martin (2019). Strengthening subnational institutions for sustainable development in resource-rich states: Decentralized land-use planning in Peru, *World Development*, n.º 119, pp. 133-144.
- Gustafsson, Maria-Therese (2017). The struggles surrounding ecological and economic zoning in Peru. *Third World Quarterly*, 38 (5), 1-18.
- Gutiérrez, Ricardo (2017). La confrontación de coaliciones sociedad-Estado: la política de protección de bosques nativos en Argentina (2004-2015). *Revista SAAP*, 11 (2): 283-312.
- Hannan, Michael y Freeman, John (1977). The Population Ecology of Organizations. *The American Journal of Sociology*, 82 (5): 929-964.
- Healey, Patsy, (2003), Collaborative Planning Perspective, *Planning Theory*, 2 (2), 101-123.
- Healey, Patsy y Shaw, Tim (1993). Planners, Plans and Sustainable Development. *Regional Studies*, 27 (8), 769-776.
- Hernández, Idelso (16 de abril de 2012). “Presidente del Frente de Defensa de los Intereses de Cajamarca: Conga es inviable.” RPP Noticias [Entrevista a Idelso Hernández]. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=n9xGmmaqqZg>
- Hernández, Roberto; Fernández, Carlos; y Baptista, María Del Pilar (2010). Metodología de la investigación. México D.F.: McGrawHill.
- Hironaka, Ann, (2002), The globalization of environmental protection: The case of Environmental Impact Assessment, *International Journal of Comparative Sociology*, 43(1), 65-78.

- Hironaka, Ann y Schofer, Evan, (2002). Chapter 9 “Decoupling in the Environmental Arena: The case of Environmental Impact Assessments”. En Hoffman, Andrew y Ventresca, Marc (Ed.) (2002) *Organization, Policy, and the Natural Environment: Institutional and Strategic Perspectives*, California: Stanford University Press, 214-228.
- Humala, Ollanta (2021). Ollanta Humala: El tema de Conga es de larga data. Apoyamos al gobierno regional [Entrevista en Canal N]. Disponible en: <https://www.facebook.com/watch/?ref=saved&v=320830699374982>. Consultado el 26.04.2021.
- Ibarra, Jairo, (2007). Reflexiones sobre el ordenamiento territorial en Colombia. *Justicia Juris*, 7, 37-45.
- IIAP (2004). *Proyecto diversidad biológica de la Amazonía peruana, Biodamaz Fase II* Presentación de marzo de 2004. Disponible en: <https://slideplayer.es/slide/1668951/>
- IIAP (2004-2006). *Plan Estratégico Institucional (PEI)*. Disponible en: <http://www.iiap.org.pe/upload/Transparencia/TRANSP835.pdf>
- INEI (1996). Compendio estadístico departamental 1995 - 1996. Departamento: Cajamarca [septiembre 2006]. Disponible en: <http://proyectos.inei.gob.pe/web/biblioineipub/bancopub/Est/Lib0323/n00.htm>
- INEI (2001). Conociendo Cajamarca 2001. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0409/Libro.pdf
- INEI (2007). Perú: Índices de desigualdad según departamento, provincia y distrito. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0911/cuadros/cap5_04.xls.
- INEI (2010). Mapa de Pobreza Provincial y Distrital. El enfoque de la pobreza monetaria. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib0952/Libro.pdf
- INEI (2013). Cuentas Nacionales del Perú. Producto Bruto Interno Por Departamentos 2001 – 2012. Disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1104/libro.pdf
- INEI (2019b). Sitio Web.
- Inoñán, Granados (2007). *Fortalecimiento organizacional: Una experiencia en el Alto Mayo. Programa Desarrollo Rural Sostenible (PDRS-GTZ)*. Moyobamba. Disponible

en:

<https://cooperacionalemana.pe//GD/238/fortalecimientoorganizacionalaltomayo.pdf>

INP (1976). Plan Nacional de ordenamiento de los Recursos Hidráulicos República del Perú: Bases Metodológicas. Lima: INP. Disponible en: <http://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/1068>

INP (1980). Modelo Prospectivo - Informe al Horizonte 1990. Lima: INP. Disponible en: <http://repositorio.ana.gob.pe/handle/20.500.12543/1724>

INRENA y TCA (1996). *Estrategia para la ZEE y el Monitoreo Geográfico de la Amazonía peruana*. Disponible en: http://www.cepes.org.pe/pdf/OCR/Partidos/estrategia_zonificacion_amazonia/estrategia_zonificacion.pdf

ISF (2021). Website: <https://www.isf.es/quienes-somos/>

Jenkins-Smith, Hank C.; y Sabatier, Paul A. (1994) Evaluating the Advocacy Coalition Framework, *Journal of Public Policy*, 14 (2), 175-203. Disponible en: <https://www.jstor.org/stable/4007571>

Jiménez, Beatriz (2014). Vicepresidente de Ucayali blanquea madera de la tala ilegal, según Osinfor. Diario *La República* [02.10.2014]. Disponible en: <https://web.archive.org/web/20141004211041/http://www.larepublica.pe/02-10-2014/vicepresidente-de-ucayali-blanquea-madera-de-la-tala-ilegal-segun-osinfor> [Consultado el 14.03.2022].

Karapin, Roger (2016). *Political Opportunities for Climate Policy: California, New York, and the Federal Government*. New York: Cambridge University Press.

Karl, Terry Lynn (1997). *The paradox of plenty: Oil Booms and Petro-States*. Los Ángeles: University of California Press.

Kaulard, Anke (2018). Sinergias e incrustación del Estado en la sociedad: La política económica alternativa del Gobierno Regional de San Martín. *Debates en Sociología*, 47, 41-71

Keck, Margaret y Sikkink, Kathryn (1999). Transnational advocacy networks in international and regional politics. *International Social Science Journal*, 51 (159), 89-101.

Kommeter, Roberto (2013). Diagnóstico forestal y de fauna silvestre de la región Loreto [Reporte técnico]. DOI: 10.13140/RG.2.2.33715.07208 Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/328271939_

La República (12 de julio de 2017). Atrapados en la trampa del ingreso medio. Diario *La República*.

- Latour, Bruno. (2005). *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Nueva York: Oxford University Press.
- Leifsen, Esben; Gustafsson, Maria-Therese; Guzmán-Gallegos, Maria y Schilling-Vacaflor, Almut (2017). New mechanisms of participation in extractive governance: Between technologies of governance and resistance work, *Third World Quarterly*, 5 (38), 1043-1057.
- Lemos, María Carmen; y Looye, Johanna W. (2003). Looking for Sustainability: Environmental Coalitions across the State-Society Divide. *Bulletin of Latin American Research*, 22 (3), 350-370.
- Levitsky, Steven; and Murillo, María V. (2009). Variation in Institutional Strength, *Annual Review of Political Science*, 12, 115-133.
- Li, Fabiana (2015). *Desenterrando el conflicto: Empresas mineras, activistas y expertos en el Perú*. Lima: IEP.
- Li, Fabiana, (2011), Responsabilidad y rendición de cuentas en las Evaluaciones de Impacto Ambiental en un proyecto minero, *Debate Agrario: Análisis y Alternativas*, (45), 47-69.
- Libros peruanos (s/f). *Antonio Brag Egg*. Disponible en: <http://www.librosperuanos.com/autores/autor/328/Brack-Egg-Antonio>
- Lizárraga Bobbio, Raúl (2012). *Ordenamiento Territorial y Planeamiento del Desarrollo Regional y Local*. Lima: MAYO.
- MAAP (26 de septiembre de 2017). *MAAP #69: Nuevos patrones alarmantes de deforestación en la Amazonia Peruano Centro*. Disponible en: <https://maaproject.org/2017/patrones-preocupantes/>
- Mahoney, James (2000). Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, n.º 29, pp. 507-548. Disponible en: <http://webarchiv.ethz.ch/soms/teaching/OppFall09/MahoneyPathDependence.pdf>
- Mahoney, James (2002). Los patrones de dependencia en los cambios de régimen: América Central en perspectiva comparada. *Araucaria*, 4 (7), 133-166.
- Mahoney, James y Thelen, Kathleen (2010). A Theory of Gradual Institutional Change, En Mahoney, James y Thelen, Kathleen (eds.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.
- Manrique, Hernán (2015). Las bases históricas del «milagro de San Martín»: control territorial y estrategias estatales contra el narcotráfico y subversión (1980-1995). *Revista de Ciencia Política*, Año 6, segundo semestre, N° 11, 33-51.

- March, James. y Olsen, Johan (2006). Elaborating the “New Institutionalism” En Binder, Sarah, Rodhes, R.A.W. y Rockman, Bert (Ed.) (2009). *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press, 3-20.
- Martínez, Luciano (2017). *UNCC: La reforma agraria como un factor clave de procesos de “territorialización”: El caso de Cayambe-Ecuador*. Póster académico presentado en el XXXV Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Lima.
- Martínez, Luis Roberto (2001). La Gestión de los POT: Anotaciones al proceso reciente. En Montañez, Gustavo (Ed.), *Espacios y territorios: razón, pasión e imaginarios*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá: Editorial Unibiblos, 515-526.
- Massardier, Gilles; Poupeau, Franck; Mayaux, Pierre-Louis; Mercier, Delphine; Cortinas, Joan (2016). Multi-Level Policy Coalitions An Interpretative Model Of Water Conflicts In The Americas. *Ambiente & Sociedade*. São Paulo 19 (4), 153-175. Disponible en: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/HntQvkwybv9HxQnGjxCs7Yc/?format=pdf&lang=en>
- Massiris, Ángel; Espinoza, Miguel Antonio; Ramírez, Teresa; Rincón, Patricia; y Sanabria, Tadeo, (2012), *Procesos de ordenamiento en América Latina y Colombia*, Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- McCammon, Holly J.; y Moon, Minyoung (2015). Social Movement Coalitions. *The Oxford Handbook of Social Movements*. 1-17.
- Meléndez Guerrero, Carlos (2003). *Último mapa político análisis de los resultados de las elecciones regionales de noviembre de 2002*. Documento de Trabajo n.º 130, Instituto de Estudios Peruanos. Disponible en: <http://repositorio.iep.org.pe/bitstream/IEP/794/2/documentodetrabajo130.pdf>
- Mendoza, Augusto (2018). *Ordenamiento territorial: ¿Qué impide su implementación en el Perú?*, Observatorio de Políticas Públicas para la Ciudad PUCP. Disponible en <http://observatoriociudad.pe/opinion/ordenamiento-territorial-que-impide-su-implementacion-en-el-peru/>
- Merino, Roger y Gustafsson, Maria-Therese (2021). Localizing the indigenous environmental steward norm: The making of conservation and territorial rights in Peru. *Environmental Science and Policy*, 124, 627–634.
- Merino, Beatriz (14 de abril de 2015). *Exploración y producción de petróleo entra en crisis por bajo precio del crudo*. Nota de Prensa del diario El Comercio. Disponible en: http://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2015/04/elcomercio_2015-04-14_p02.pdf

- Meyer, Jhon y Rowan, Brian (1977). Institutionalized organizations formal structure as myth and ceremony, *American Journal of Sociology* (83), 340-363.
- Meyer, Jhon; y Rowan, Brian (1999). Organizaciones institucionalizadas: La estructura formal como mito y ceremonia. En: Powell y Dimaggio (Comp.) (1991) *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. 79-103.
- Minam (2010). Compensación por servicios ecosistémicos: Principios básicos de los acuerdos de conservación de los servicios ecoesistémicos, Las microcuencas Mishiquiyacu, Rumiyacu y Almendra de San Martín, Perú. Publicación realizada con el apoyo de GIZ. Disponible en: <https://cooperacionalemana.pe//GD/193/compensacionporserviciosecosistemicosprincipiosbasicos.pdf>
- Minam (2011). Estrategia Nacional Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial. Disponible en: https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/rm_139-2011-minam.pdf
- Minam (2021). sitio web. Disponible en: <http://www.minam.gob.pe/ordenamientoterritorial/mapa-zona-ecologica-economica-zee/regiones-zee-2/>
- Minam (s/f). Website. <http://www.minam.gob.pe/gestion-ambiental/comisiones-ambientales/>
- Minam y PNCBMCC (2019). Apuntes del bosque n.º 1. Cobertura y deforestación en los bosques húmedos amazónicos 2018. [Programa Nacional de Conservación de Bosques para la Mitigación del Cambio Climático - PNCBMCC]. Disponible en: <http://www.bosques.gob.pe/archivo/Apuntes-del-Bosque-N1.pdf>
- Mincetur (2018). Reporte de Comercio Regional – Cajamarca 2018. Disponible en: https://www.mincetur.gob.pe/wp-content/uploads/documentos/comercio_exterior/estadisticas_y_publicaciones/estadisticas/reporte_regional/RRC_Cajamarca_2018_anual.pdf
- Minem (2019) Sitio web. Disponible en: <http://mineria.minem.gob.pe/institucional/peru-pais-minero/>
- Ministerio de Producción (2011). Análisis Regional de Empresas Industriales - Región Cajamarca. Disponible en: http://www2.produce.gob.pe/RepositorioAPS/2/jer/PRODUCTIVIDAD_COMPETITIVIDAD/Informes/analisis_cajamarca.pdf.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2019). Cajamarca: Panorama Laboral. Disponible en:

<https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1491121/Panorama%20Laboral%20N%C2%B0%2001-2020.pdf>.

Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (2011). Plan de Acondicionamiento Territorial - Provincia San Martín. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/261CF0CB4D45DC4005257B82006363A0/\\$FILE/PAT_CAPITULO_3_2_BIOTICO.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/261CF0CB4D45DC4005257B82006363A0/$FILE/PAT_CAPITULO_3_2_BIOTICO.pdf)

Mongabay (24 de marzo de 2018). San Martín ordena su territorio para salvar sus bosques. Disponible en: <https://es.mongabay.com/2018/03/peru-san-martin-zonificacion-forestal-bosques/>

Noejovich, Flavia (2013). *Conocimientos tradicionales y biocomercio: La experiencia de un emprendimiento intercultural en San Martín*. Disponible en: <https://cooperacionalemana.pe//GD/446/conocimientostradicionalesbiomerciosanmartin-ilovepdf-compressed.pdf>

Novas (2018). *El peso de las coaliciones en las políticas de recursos naturales. La fractura hidráulica en Entre Ríos, Neuquén y Río Negro (2010-2017)*. Gutiérrez (Ed.) *Construir el Ambiente: Sociedad, Estado y políticas ambientales en Argentina*. Buenos Aires: Teseo. 275-338

Oels, Angela (2005). Rendering climate change governable: From biopower to advanced liberal government? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 7(3), 185–207.

Operación Diablo (s.f.). [Documental]. Disponible en: <https://vimeo.com/10208540>

Orihuela, José Carlos (2014). Converging Divergence: The Diffusion of the Green State in Latin America, *Studies in Comparative International Development*, (49), 242-265.

Orihuela, José Carlos y Paredes, Maritza (2017). Fragmented Layering: Building a Green State for Mining in Peru. En Dargent, Eduardo; Orihuela, José Carlos; Paredes, Maritza y Ulfe, Maria Eugenia (Ed.) (2017). *Resource Booms and Institutional Pathways: The Case of the Extractive Industry in Peru*. Nueva York: Palgrave.

Ospina, Pablo y Hollenstein, Patric (2015). *Coaliciones territoriales y dinámicas rurales en Ecuador: por qué la historia importa*. Serie documento de trabajo N° 170. Grupo de trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo. Santiago: Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, Rimisp.

OTCA (1998). *Informe Apoyo al fortalecimiento de la Secretaría Pro Tempore del Tratado de Cooperación Amazónica - Resultados y recomendaciones del proyecto*. [Informe preparado para la Secretaría Pro Tempore del TCA por la FAO en el marco del Programa de Cooperación FAO/Gobiernos].

- Oxfam (2018). *Palma aceitera en Ucayali: Testimonios desde Santa Clara de Uchunya*. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=LjZhR_oIB1Y y <https://www.facebook.com/watch/?v=904977929703869> [Consultado el 14.03.2022]
- Paredes, Maritza (2017). *Reaching State Capacities in Mining Countries: Commodity Booms, Interlocking Elites and Railways Development*. [Manuscrito de libro].
- Paúcar, Jorge (29 de octubre de 2013). *¿Quién es César Villanueva? El nuevo presidente del Consejo de Ministros ha sido presidente de la Asamblea de Gobiernos Regionales y fue reelegido presidente regional de San Martín*, La Mula.pe. Disponible en <https://redaccion.lamura.pe/2013/10/29/quien-es-cesar-villanueva-el-nuevo-presidente-del-consejo-de-ministros/jorgepaucar/> [Accedido el 21.04.2021].
- Paz y Esperanza (2020). *Reporte N° 4: Deforestación en la región de San Martín*. Disponible en: https://www.institutopaz.net/sistema/data/files/infografia-deforestacion-enero_mayo-2020.pdf.
- Pérez, José (2010). *Yanacocha: Cambios y permanencias en el conflicto social minero*. Lima: PUCP. [Tesis doctoral en antropología]. Disponible en: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/4543/PEREZ_MUNDACA_JOSE_YANACOCCHA_CAMBIOS.pdf?sequence=3
- Perúpetro (2019c). *Historia*. Web de Perúpetro. Disponible en: <http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/68965870-cd47-4803-95ba-9950c0405441/Historia+Petrolera.pdf?MOD=AJPERES>
- Perúpetro (s/f). *Actividades de exploración y de explotación de hidrocarburos en el Perú*. Disponible en: <https://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/corporativo/3f0ce56e-5bb9-4a12-b1ae-b64602e6bbdd/ActividadesdeExploracionyExploraciondeHidrocarburosenelPeru09.07.10.pdf?MOD=AJPERES>
- Pierce, Jonathan; Peterson, Holly y Hicks, Katherine (2016). Policy change: and advocacy coalition framework perspective. *Policy Studies Journal*, 48 (1), 64-86.
- Pierson, Paul (2000). Not just What, but When: Timing and Sequence in Political Processes. *Studies in American Political Development*, 14 (1), 72-92.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time: History, Institutions and Social Analysis*. New Jersey: Princeton University Press.
- Plenge, Heinz; Williams, Rob; Valqui, Thomas (2004). *Aves de las nubes: Alto Mayo y Cordillera de Colán – Perú*. Publicación con apoyo de GTZ. Disponible en: <https://cooperacionalemana.pe//GD/183/avesdelasnubes.pdf>

- PNUD (Programa de las Naciones para el Desarrollo) (28 de mayo de 2019). Gobierno de Noruega renueva compromiso con el Perú para proteger la Amazonía. Disponible en:
<https://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/presscenter/articles/2019/gobiernos-de-peru-y-noruega-renuevan-compromiso-para-protger-la.html>.
- PNUD (2008). Plan de Acción de Bali: Los temas principales en las negociaciones sobre el clima [Resumen para los encargados de la formulación de políticas]. Disponible en:
<https://agua.org.mx/wp-content/uploads/2010/11/plandeaccionbali.pdf>
- Ponce Del Río, Carlos (1997). Exposición del Ing. Carlos Ponce Del Río, Vice Presidente para los países andinos de Conservación Internacional, acompañado de Richard Piland, Director y Mónica Romo, Oficial de Programa ante la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso de la República del Perú, 24 de marzo de 1997. Disponible en:
<http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/3.1.9.htm>
- Postigo, William, (2017a). *Ordenamiento Territorial: Entre la confusión y el estancamiento*. Lima: Propuesta Ciudadana.
- Postigo, William, (2017b). *¿Por qué no avanza el ordenamiento territorial?*. Nota del 9 de mayo de 2017. *El Peruano*.
- Preciado, Jerónimo, Ruth; Rapb, Edwin y Vos, Jeroen, (2015), The politics of Land Use Planning: Gold mining in Cajamarca, Peru. *Land Use Policy* (49), 104-117.
- Presidencia del Consejo de Ministros (2006). Estudio de Diagnóstico y Zonificación para el tratamiento de demarcación territorial. Disponible en: <http://sdot.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2016/06/Chota.pdf>
- Propuesta Ciudadana (2015). San Martín: Un viaje a la otra orilla. Lima: Propuesta Ciudadana.
- Pulgar-Vidal, Manuel (28 de abril de 2016). Presentación del tercer Informe Sectorial Ambiente sobre Ordenamiento Territorial en el Perú. Vídeo disponible en Youtube <https://www.youtube.com/watch?v=a8LZKwDqGCw>
- Quiroz, Rosario (2021). *Avances del ordenamiento territorial en el Perú*. Diapositivas presentadas en el V Encuentro de Zonificación Ecológica Económica del 26 y 27 de octubre de 2021.
- Quispe, Alicia (2017). *Zonificación Ecológica Económica y Ordenamiento Territorial en Cajamarca*. Lima: Propuesta Ciudadana.
- Randolph, John., (2004), *Environmental Land Use Planning and Management*, Washington, D.C.: Island Press.

- Rengifo, Max y Angulo, Miguel (2004). *Estudio de caso en la Región San Martín. Hacia una estrategia nacional sobre desarrollo sostenible*. (1.ª ed.). Lima: CEDISA. Disponible en: <https://bit.ly/3vHNLv5>.
- Risley, Amy (2015). *Civil society, organizations, advocacy, and policy making in Latin American Democracies: Pathways to Participation*. New York: Palgrave Macmillan.
- Rosales, Luis; Chinguel, José y Darwin, Siancas. (2008) Convergencia económica y en desarrollo humano en el norte del Perú: Influencia de la salud, la educación y las transferencias a municipios 1995-2005. Investigaciones Breves 29. Piura: CIES y Universidad Nacional de Piura. Disponible en: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Peru/desco/20170223012333/pdf_130.pdf
- Rubin, Noah Hysler (2009), The changing appreciation of Patrick Geddes: a case study in planning history, *Planning Perspectives*, 24 (3), 349-366.
- Rueschemeyer, Dietrich (2009). *Usable Theory: Analytic Tools for Social and Political Research*. Nueva Jersey: Princeton University Press.
- Sabatier, Paul (1988). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, (2), 129-168.
- Sabatier, Paul y Weible, Christopher (2010). El marco de las coaliciones promotoras: Innovaciones y aclaraciones. En Sabatier, Paul (Ed.) (2010). *Teorías del proceso de las políticas públicas*. Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado, 203-282.
- Salas Rodríguez, Iván (2006). *Quilish Hora Cero: Cajamarca, la lucha de un pueblo que defiende su vida y dignidad*. [Edición especial en PDF]. Disponible en: <http://cajamarca.de/mine/Libro-Salas.pdf>
- San Román, Jesús (1994). *Perfiles Históricos de la Amazonía Peruana*. Centro de Estudios Teológicos de la Amazonia. Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica e Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana, 250-260.
- Sandoval, Milagros; Porras, Patricia; y Scheneider, Claudio (2015). *Avances en el desarrollo de salvaguardas para REDD+ en la región San Martín*. Lima: Gobierno Regional de San Martín y Conservación Internacional.
- Santos, Gregorio (2011). “Entrevista con Gregorio Santos” [Entrevista televisiva en el programa Buenos Días Perú]. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=1vWy_DLRdTw
- Schickler, Erick (2001). *Disjointed Pluralism: Institutional Innovation and the Development of the U.S. Congress*. Princeton: Princeton University Press.

- Schilling-Vacaflor, Almut y Flemmer, Riccarda (2013). Why is Prior Consultation Not Yet an Effective Tool for Conflict Resolution? The Case of Peru. Working Paper. German Institute of Global and Area Studies (GIGA).
- Scott, Richard y Meyer, Jhon (1999). “La organización de los sectores sociales: Proposiciones y primeras evidencias”. En: Powell y Dimaggio (Compiladores), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica. Pp. 154-190.
- Scott, W. Richard. (2008). *Institutions and organizations. Ideas and Interests*. Thousand Oaks, Sage, 149-180.
- Seifert, Reinhard (2003). *Yanacocha ¿El sueño dorado?*, Tomo I, Cajamarca: Editorial de la Universidad Nacional de Cajamarca. pp. 204.
- Seo, Ji-Hyun (2015). Spatial Understanding of New Mineral Extraction and Local Contestation: Experience from the Peruvian Northern Highlands, Cajamarca. *Asian Journal of Latin American Studies*, 28 (3), 77-99.
- Serfor (2020) Visor web. Disponible en: <https://geo.serfor.gob.pe/visor/>
- Sernanp y GIZ (s/f.). *Parque Nacional del Río Abiseo: patrimonio natural y cultural de la humanidad*. Folleto. Disponible en: https://cooperacionalemana.pe//GD/334/giz2014_es_Ambiente_Folleto_Parque_Nacional_R%3%ADo_Abiseo.pdf
- SINIA (2021). Reporte Estadístico Departamental-Cajamarca. Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA. Disponible en: <https://sinia.minam.gob.pe/documentos/cajamarca-reporte-estadistico-departamental-agosto-2021>.
- SISFOR (2020). *Concesiones forestales*. Recuperado el 14 de marzo de 2020, de OSINFOR: <https://sisfor.osinfor.gob.pe/visor/#>
- Soifer, Hillel David (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative Political Studies*, 45 (12), 1572-1597.
- Soria, Carlos (2002). *Aportes para el Análisis de la Normatividad para el Desarrollo Sostenible de la Amazonía en la Década Fujimori*. Coordinadora Agroforestal Indígena y Campesina del Perú, Foro Ecológico, Red Perú de Iniciativas de Concertación para el Desarrollo Local y USAID 2002. Disponible en: <https://elaw.org/content/peru-aportes-para-el-an%3%A1lisis-de-la-normatividad-para-el-desarrollo-sostenible-de-la-amazon%3%AD>
- Stefes, Christoph. (2019). Historical Institutionalism and societal transformations. En Merkel, Wolfgang; Kollmorgen, Raj y Wagener, Hans-Jürgen (Ed.) (2019). The

Handbook of Political, Social, and Economic Transformation. Oxford: Oxford University Press, 95-105.

Steinmo, Sven (2013). Institucionalismo histórico. En Della Porta, Donatella y Keating, Michael (Eds) (2013). *Enfoques y metodologías de las Ciencias sociales: Una perspectiva pluralista*. Madrid: AKAL.

Streeck, Wolfgang y Thelen, Kathleen (2009). Institutional Change in Advance Political Economies. En Hancké, Bob (Ed.), *Debating varieties of capitalism: A reader*. Oxford: Oxford University Press, 95-135.

Suárez, Gustavo (1997). Exposición del Ing. Gustavo Suárez De Freitas, Director Ejecutivo de la Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza – Pronaturaleza ante la Comisión de Ambiente, Ecología y Amazonía del Congreso el 10 de marzo de 1997. Disponible en: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1996/ambiente/lib01/3.1.7.htm>

Tanaka, Martín (2002). *La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿El despertar del letargo?* Documento de trabajo n.º 125, Serie: Sociología y Política 35, Instituto de Estudios Peruanos, 1-36.

Tanaka, Martín; y Meléndez, Carlos (2009). Yanacocha y los reiterados desencuentros: Gran afectación, débiles capacidades de acción colectiva. En *Minería y Conflicto Social*. Serie: Minería y Sociedad, 5. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

Tassara, Carlo (2012). Relaciones internacionales y cooperación al desarrollo: políticas, actores y paradigmas. En Agudelo Taborda, Jairo (Editor). Debates sobre cooperación internacional para el desarrollo. Escuela Latinoamericana de Cooperación y Desarrollo (ELACID). Bogotá. 15-81.

OTCA (1996). Compilación de documentos que conforman base de datos del TCA. Disponible en <http://otca.org/>.

Telar (2015). *Bosques para las comunidades, no para el mercado Miradas críticas sobre REDD+*. Vídeo en Youtube. Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=_Z1FbKa4yXs

Tello Fernández, Hernán y Juvonen, Sanna-Kaisa (2003). *Proyecto Biodamaz, Perú – Finlandia: Avances en la conservación de la diversidad biológica de la Amazonía peruana y lecciones aprendidas en la ejecución del proyecto*. *Folia Amazónica*, n.º 14, Vol. 1. Disponible en: <file:///C:/Users/A&C/Downloads/document.pdf>

Tenorio, Neira (2002). La pequeña agroindustria en San Martín: desde la experiencia de ITDG. Lima: ITDG-LA.

- Tews, Kerstin; Busch, Per-Olof y Jörgens, Helge (2002). The Diffusion of New Environmental Policy Instruments, *Forschungsstelle für Umweltpolitik*, Report 01, 1-35.
- Thelen, Kathleen (2003). Chapter 6 – How institutions evolve. En Mahoney, James y Rueschemeyer, Dietrich [Ed.] (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press. 208-240.
- Thelen, Kathleen y Steinmo, Sven (1992), "Historical Institutionalism in Comparative Politics", en Steinmo, Sven, Thelen, Kathleen y Longstreth, Frank (Ed.) (1992), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Toledo, Alejandro (2004). Mensaje Presidente Constitucional del Perú, doctor Alejandro Toledo Manrique ante el Congreso Constituyente democrático. Congreso de la República. Disponible en: <https://bit.ly/3zsOUJG>
- Tribunal Constitucional (07 de abril de 2003). EXPS. ACUMULADOS N.º 300-2002-AA/TC Y OTROS. Acción de Amparo interpuesta por Minas Conga S.R.L.; Sociedad Minera de Responsabilidad Limitada Chaupiloma Dos de Cajamarca, y Minera Yanacocha S.R.L., contra la Municipalidad Provincial de Cajamarca por declarar al cerro Quilish Zona Reservada Protegida Municipal Provincial. Disponible en: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00300-2002-AA%2000301-2002-AA%2000302-2002-AA.html>
- Undurraga, Tomás (2011). Rearticulación de Grupos Económicos y Renovación Ideológica del Empresariado en Chile 1980-2010: Antecedentes, Preguntas e Hipótesis para un Estudio de Redes. *Working paper* ICSO-UDP. ICSO. Recuperado de: <https://mba.americaeconomia.com/biblioteca/papers/rearticulacion-de-grupos-economicos-y-renovacion-ideologica-del-empresariado-en-ch>
- UNODC (s/f). *El Modelo de Desarrollo Alternativo en San Martín: Un estudio de caso de Desarrollo Económico Local*. Disponible en https://www.unodc.org/documents/alternative-development/San_Martin.pdf
- Van de Walle, Nicolas (2001). *African Economies and the Politics of Permanent Crisis: 1979–1999*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Vargas, Claudio (2015). La actividad minera de Yanacocha y el impacto ambiental en áreas de influencia. *Rev. del Instituto de Investigación (RIIGEO)*, FIGMMG-UNMSM, Vol. 18, N.º 36, pp. 149- 155, Julio - Diciembre 2015. Disponible en: [file:///C:/Users/A&C/Downloads/12163-Texto%20del%20art%C3%ADculo-42418-1-10-20160713%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/A&C/Downloads/12163-Texto%20del%20art%C3%ADculo-42418-1-10-20160713%20(2).pdf)
- Villacorta, César (2009). Annex 6. En Fausto Asencio y Verena Bruer (Ed.) (2009). *Resumen del Seminario Internacional-Workshop Ordenamiento Territorial de la*

Región Andino-Amazónica. Iquitos: Ministerio del Ambiente, IIAP, GTZ, Cooperación Perú Alemania, Comunidad Andina, BioCAN.

Villanueva Arévalo, César (2015). *Serie Gestión Territorial (VII): El milagro de San Martín* [vídeo en Youtube], AMPA. Disponible: <https://www.youtube.com/watch?v=Grj-epOmaIk>

Villarán Fernando y Hurtado, Federico (2012). El modelo de desarrollo alternativo de la Región San Martín: un estudio de caso de desarrollo económico local. UNODC. pp. 200.

Ward, Tara (2011). The Right to Free Prior and Informed Consent- Indigenous People, *Northwestern Journal of International Human Rights*, 10 (2), 54-84.

Weible, Christopher; Sabatier, Paul y McQueen, Kelly (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *The Policy Studies Journal*, 37 (1), 121-140.

Weible, Christopher (2018). Instrument Constituencies and the Advocacy Coalition Framework: an essay on the comparisons, opportunities, and intersections. *Policy and Society*, 37 (1), 59-73.

Wickham, James; Riitters, Kurt; Wade, Timothy y Vogt, Peter (2010). A national assessment of green infrastructure and change for the conterminous United States using morphological image processing. *Landscape and Urban Planning*, 94, 186-195.

Yanacocha Cajamarca. (7 de junio de 2008). Yanacocha: Inauguración del Reservorio San José - Spot [Archivo de vídeo]. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=cfRuUUp_JUY

Zárate, Patricia (2003). *La democracia lejos de Lima: Descentralización y política en el departamento de San Martín*. Lima: IEP.

Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) como base para el Ordenamiento Territorial (2011), aprobado por el Gobierno Regional de Cajamarca.

Lista de entrevistados²³⁶:

- Entrevista n.º 2 (13.10.2017): Abogada Martha Aldana Durán, Anterior funcionaria del Conam y Minam, actual Directora General de Asuntos Ambientales Energéticos del Minem
- Entrevista n.º 3 (23.10.2017): Abogado Iván Lanegra Quispe. Ex funcionario del Conam, Ex Viceministro de Interculturalidad de Ministerio de Cultura (2011-2013)
- Entrevista n.º 4 (23.10.2017) vía telefónica: Ing. Lupe Marreros. Ex funcionaria del Conam y del Minam, directamente encargada de brindar asistencia y capacitaciones a los gobiernos subnacionales para el diseño de sus respectivas ZEE (2004-2012)
- Entrevista n.º 5 (25.10.2017). Arquitecto Eduardo Durand López-Hurtado. Ex funcionario y consultor del Instituto Nacional de Planificación desde 1970 hasta 1981. [Ira entrevista].
- Entrevista n.º 9 (09.02.2018): Abogada Ana Leyva Valera, Directora Ejecutiva de CooperAcción
- Entrevista n.º 10 (16.02.2018): Ing. Carlos Cerdán Moreno. Coordinador (encargado) del Proceso ZEE y OT de Cajamarca (enero de 2018 - actualidad) y Especialista en Sistemas de Información Geográfica del Gobierno regional de Cajamarca (2013 - actualidad)
- Entrevista n.º 12 (16.02.2018): Ing. Alicia Quispe. Ex Coordinadora del Proceso ZEE y OT de Cajamarca (2007 - 2018) y ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca (2011 - 2018)
- Entrevista n.º 17 (23.02.2018) Ing. Juan Carlos Mondragón Arroyo. Ex Presidente de la Cámara de Comercio y Producción de Cajamarca
- Entrevista n.º 18 (24.02.2018): Economista Iván Mena Alberca. Ex Gerente de Desarrollo Económico del Gobierno Regional de Cajamarca
- Entrevista n.º 21 (27.02.2018): Sr. Edy León Benavides, ex alcalde de Hualgayoc.
- Entrevista n.º 24 (28.02.2018): Ing. Dickson Rossell Labán Chinchay, Ex Presidente de la CTR ZEE - OT y Gerente General de Recursos Naturales y Gestión del Medio Ambiente del Gobierno Regional de Cajamarca
- Entrevista n.º 26 (28.02.2018): Ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca (2018 - 2019)
- Entrevista n.º 27 (01.03.2018): Sociólogo Sergio Sánchez, Ex Presidente de la Comisión Técnica Regional para el OT y ZEE (2007 - 2011) y (2011 - 2017), ex Gerente de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Gobierno Regional de Cajamarca
- Entrevista n.º 30 (02.04.2018) *focus group*: Janner Culqui Torres, Subgerencia de Catastro de la Municipalidad Provincial de Moyobamba
- Entrevista n.º 31 (02.04.2018): Ing. Ambiental Fénix Vito Fernández Llopla, Responsable del Área de OT de la Gerencia de Gestión Ambiental de la Municipalidad Provincial Moyobamba

²³⁶ Esta lista consigna el nombre del entrevistado, salvo cuando este hubiese solicitado que la entrevista se haga de forma anónima, en cuyo caso, solo se optó por mencionar su cargo y entidad en la que trabaja, obviando mencionar su nombre.

Entrevista n.º 32 (02 y 03.04.2018): Ing. Ambiental John Goicochea, Responsable del área de recursos naturales. Gerencia de gestión ambiental

Entrevista n.º 33 (03.04.2018): Especialista en Zonificación Ecológica y Económica (ZEE) para la Autoridad Regional Ambiental (ARA)

Entrevista n.º 34 (03.04.2018): Ing. Sebastián Inoñán Granados, ex Director de Medio Ambiente del Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM) San Martín

Entrevista n.º 35 (03.04.2018): Ing. Carlos Torres, Proyecto Especial Alto Mayo (PEAM)

Entrevista n.º 36 (03.04.2018): Ing. Robert Hualcas Sevillano, Especialista temático en certificación ambiental de la Dirección de Gestión Ambiental de la ARA San Martín

Entrevista n.º 37 (04.04.2018): Ing. Leonel Grande Arista, Ex Gerente de la ARA San Martín

Entrevista n.º 38 (04.04.2018): Ing. Laura Cecilia García Brancacho, Directora de Administración y Conservación de Recursos Naturales de la ARA

Entrevista n.º 39 (04.04.2018): Especialista en OT dentro de la Dirección Ejecutiva de Gestión Territorial, de la Gerencia de la ARA (2011 – 2018)

Entrevista n.º 40 (05.04.2019): Especialista Legal de la Dirección Regional de Energía y Minas del Gobierno regional de San Martín (DREMSM)

Entrevista n.º 41 (05.04.2019): Ing. Pedro Carrasco, Subgerente De Planeamiento y Estadística Regional de la ARA

Entrevista n.º 43 (06.04.2019): Sociólogo Juan Urbina, Oficina Regional de Diálogo del Gobierno Regional de San Martín

Entrevista n.º 44 (06.04.2019): Ronald Saucedo, Asesor Técnico de Pro Tierras Comunales de la Cooperación Técnica Alemana al Desarrollo implementada por GIZ en el Perú

Entrevista n.º 45 (06.04.2019): Ing. Ambiental Gianina Delgado Álvarez, Especialista en OT del área de OT de la oficina de Gestión Territorial de la ARA, sede Tarapoto

Entrevista n.º 46 (08.04.2018). Simone Ransjin ex cooperante de la Cooperación Holandesa

Entrevista n.º 47 (09.04.2018): Funcionaria del Proyecto Especial Central Huallaga y Bajo Mayo

Entrevista n.º 50 (09.04.2018): Ing. Rubén Paitán Santillán, Gerente de CIMA en Tarapoto

Entrevista n.º 51 (10.04.2018). Ingeniera Katy Ramírez Reátegui. Especialista en monitoreos de proyectos del IIAP, Tarapoto.

Entrevista n.º 52 (10.04.2018): Ing. Max Rengifo, Ex Gerente y socio fundador de Cedisa

Entrevista n.º 53 (11.04.2018): Sr. Segundo Calle, Presidente del Comité de Gestión del Bosque de Protección del Alto Mayo (BPAM)

Entrevista n.º 56: Consultora de GIZ, anterior especialista en la DREM San Martín

Entrevista n.º 59 (08 y 09.08.2018): Ing. Alicia Quispe Mogollón. Ex Coordinadora del Proceso ZEE y OT de Cajamarca (2007 - 2018) y ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca (2011 - 2018).

Entrevista n.º 63 (13.08.2018). Ing. Carlos Cerdán Moreno. Coordinador (encargado) del Proceso ZEE y OT de Cajamarca (enero de 2018 - actualidad) y Especialista en

- Sistemas de Información Geográfica del Gobierno regional de Cajamarca (2013 - actualidad)
- Entrevista n.º 64 (15.08.2018): Abogado Wilfredo Saavedra Marreros, dirigente del Frente de Defensa Ambiental de Cajamarca desde el 2008 y Coordinador Nacional de la Asamblea Nacional de los Pueblos del Perú del Tahuantinsuyo desde el 2012.
- Entrevista n.º 65 (12.11.2019): Bióloga Laura Lucio Gonzáles. Representante en Perú de Ingeniería Sin Fronteras, ONG española.
- Entrevista n.º 67 (16.08.2018). Ing. Roy León. Ex asesor en temas de OT, Biodiversidad y Cambio Climático en GIZ en el 2011 y 2012.
- Entrevista n.º 68 (20.08.2018): Ing. Eduardo Martín Dios Alemán, ex Secretario Ejecutivo Regional del Consejo Nacional del Ambiente (Conam) para Cajamarca.
- Entrevista n.º 69 (09.09.2019) vía telefónica: Ing. Alicia Quispe. Ex Coordinadora del Proceso ZEE y OT de Cajamarca (2007 - 2018) y ex Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca (2011 - 2018)
- Entrevista n.º 70 (11.09.2019) vía telefónica: Ing. Carlos Cerdán Moreno. Subgerente de Acondicionamiento Territorial del Gobierno Regional de Cajamarca (2019 - actualidad)
- Entrevista n.º 71(13.09.2019) vía telefónica: Ing. Rosario Alba Martos, ex jefa de la *Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre (ATFFS)*, sede Cajamarca (2012 - 2018)
- Entrevista n.º 72 (14.09.2019) vía telefónica: Blga. Susy Cobián, ex especialista de la Subgerencia de Recursos Naturales del Gobierno Regional de Cajamarca
- Entrevista n.º 73 (20.09.2019): Blga. Silvya Reátegui García, anterior Jefa de la Autoridad Regional Ambiental (ARA) de San Martín por el periodo 2008-2013
- Entrevista n.º 74 (24.09.2019): Gonzalo Delgado. Anterior Gerente de Asuntos Corporativos de Talisman Energy en Perú
- Entrevista n.º 75 (11.11.2019): Karina Pinasco Vela. Anterior Gerente regional de Recursos Naturales y Medio Ambiente del Gobierno Regional de San Martín y Directora ejecutiva de Amazónicos por la Amazonía (AMPA)
- Entrevista n.º 77 (12.11.2019): Ing. Emerson Vásquez Vela. Gerente de la Cámara de Comercio de San Martín
- Entrevista n.º 78 (13.11.2019): Lic. Martha del Castillo Morey, Gerente de Cedisa
- Entrevista n.º 79 (26.02.2020, entrevista telefónica): Ing. Roger Escobedo, especialista del IIAP, ex miembro del grupo técnico encargado de elaborar la ZEE en San Martín.
- Entrevista n.º 80 (26.02.2020): Ing. Lizardo Manuel Fachín Malaverry. Especialista en ZEE del IIAP. Formó parte del equipo técnico que recolectó información y elaboró la ZEE de San Martín en la década de 2000.
- Entrevista n.º 81 (27.02.2020): Econ. Luis Limachi Huallpa. Ex Coordinador del Proyecto ZEE en San Martín, coordinador de otras ZEE a nivel mezo en San Martín en la década de 2000.
- Entrevista n.º 83 (13.03.2020): Ing. Ismael Ademhir Paredes Saldaña. Ex Coordinador de GTZ en Cajamarca (2003 - 2007).
- Entrevista n.º 84 (18.03.2020). Biólogo Luis Ezequiel Campos Baca. Ex Presidente del IIAP por tres periodos y Ex miembro del Comité de la OTCA.

- Entrevista n.º 86 (03.09.2020). Arquitecto Eduardo Durand López-Hurtado. Ex funcionario y consultor del Instituto Nacional de Planificación desde 1970 hasta 1981 [2da entrevista].
- Entrevista n.º 88 (14.09.2020). Ing. Jorge Malleux Orjeda. Ex funcionario del Inrena, participó en una reunión convocada por el TCA.
- Entrevista n.º 91 (19.09.2020). Abog. Pierre Foy Valencia. Profesor de la PUCP, experto en materia ambiental.
- Entrevista n.º 92 (22.09.2020). Ing. Zaniel Novoa Goicochea. Profesor de la PUCP, consultor en temas de OT y ZEE en diversas entidades estatales desde la década de 1980. Ex funcionario y consultor del Instituto Nacional de Planificación, ex Presidente de la Sociedad Geográfica de Lima.
- Entrevista n.º 93 (08.01.2021). Abog. Carlos Soria Dall'Orso. Especialista en materia ambiental y de pueblos indígenas. Ex Responsable de asuntos amazónicos del SPDA(1988 - 1991).
- Entrevista n.º 94 (14.08.2017). El entrevistado participó en proyectos de la Agencia Belga de Desarrollo (CTB) en el Perú. [Entrevista realizada por Dr. Maria-Therese Gustafsson y Dr. Martin Scurrah].
- Entrevista n.º 95 (2017). El entrevistado participó en proyectos de GIZ en el Perú. [Entrevista realizada por Dr. Maria-Therese Gustafsson y Dr. Martin Scurrah].
- Entrevista n.º 96 (15.05.2017). Subdirector y Coordinador del Componente de Planificación de ProGobernabilidad, proyecto financiado por Global Affairs Canada (GAC). [Entrevista realizada por Dr. Maria-Therese Gustafsson y Dr. Martin Scurrah].
- Entrevista n.º 97 (06.06.2017). El entrevistado participó en ProGobernabilidad, proyecto financiado por Global Affairs Canada (GAC). [Entrevista realizada por Dr. Martin Scurrah].
- Entrevista n.º 98 (24.08.2017). Coordinador Nacional del Proyecto Alianzas para el Diálogo: Prevención de conflictos sociales en el uso de recursos naturales del PNUD. [Entrevista realizada por Dr. Martin Scurrah].
- Entrevista n.º 99 (20.01.2021). Abog. Jorge Luis Urquía Sánchez. Exalcalde de la provincia de Celendín (2015 - 2018).
- Entrevista n.º 100 (14.08.2017). Juan Narvárez Henríquez (Subdirector de ProGobernabilidad, proyecto del Gobierno de Canadá) y Cynthia Tello (Coordinadora de ProGobernabilidad (ACDI). [Entrevista realizada por Dr. Martin Scurrah].
- Entrevista n.º 101 (11.02.2022). Abog. Juan Carlos Ruíz Molleda, abogado que elaboró e interpuso demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 22º y otros de la Ley n.º 30230 [entrevista mediante WhatsApp].
- Entrevista n.º 102 (14.02.2022). Geógrafo Dionel Martínez Castillo, Coordinador colegiado de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial (2019 – abril 2021) [Entrevista vía telefónica].
- Entrevista n.º 103 (14.02.2022): Abogada Ana Leyva Valera, Directora Ejecutiva de CooperAcción, fundadora de la Plataforma para el Ordenamiento Territorial.
- Entrevista n.º 104 (10.03.2022): Ing. Leonel Grande Arista, Ex Gerente de la ARA San Martín, consultor del Ceplan en regiones amazónicas, especialista en planeamiento y planificación.

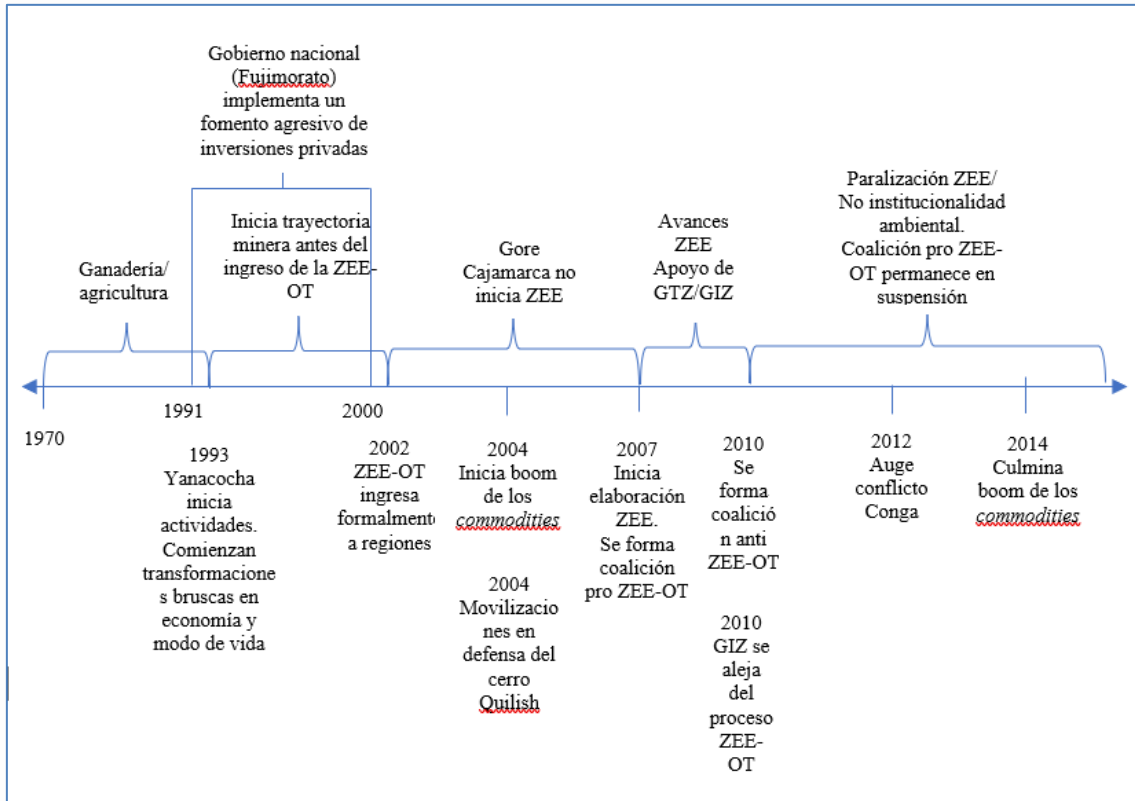
Entrevista n.º 105 (19.03.2020): Periodista, consultor en temas socioambientales y amazónicos, Sr. Iván Brehaut, especialista en la Asociación Propurús.



Anexos

Anexo 1:

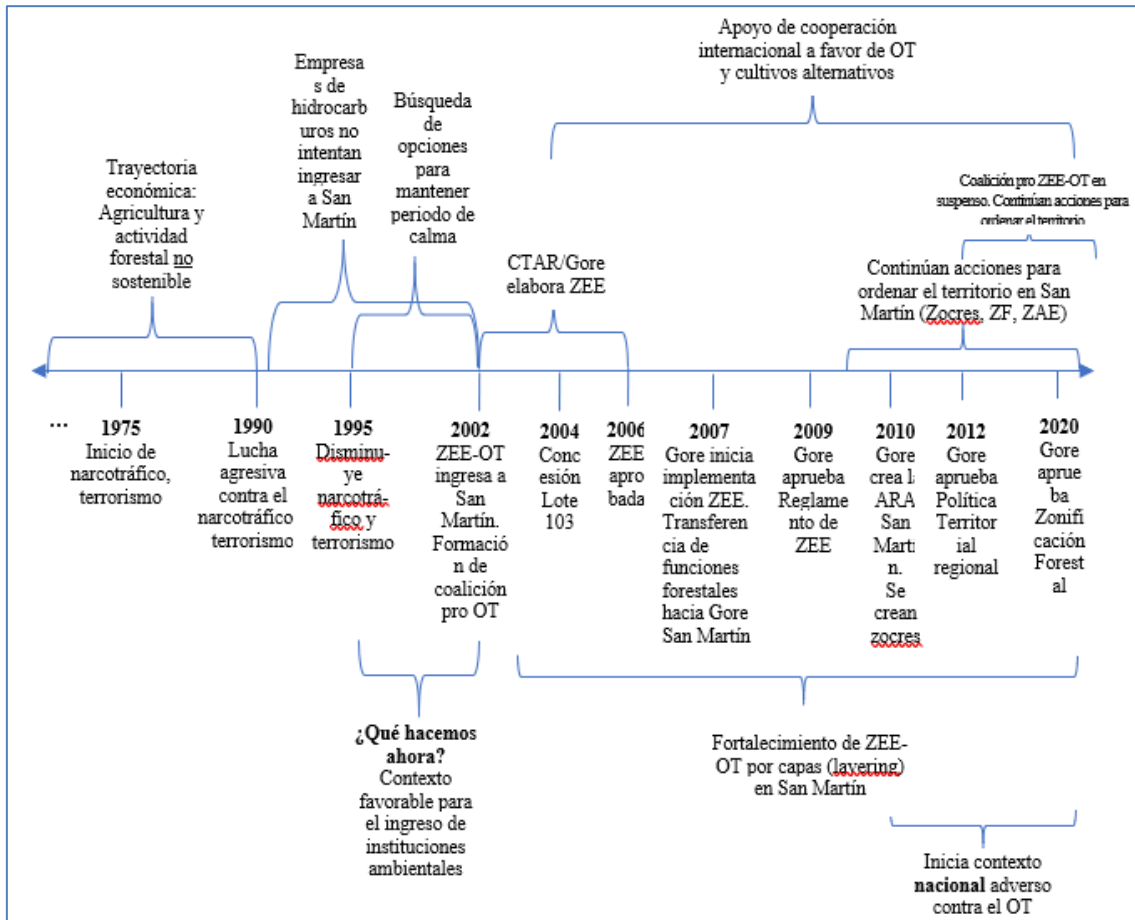
Línea de tiempo: La trayectoria socioeconómica minera y la formación de coaliciones en conflicto en Cajamarca



Fuente: Elaboración propia

Anexo 2:

Línea de tiempo: El OT y la trayectoria socioeconómica agrícola y forestal en San Martín



Fuente: Elaboración propia.



Anexo 3:

Tabla resumen de eventos que marcan la trayectoria de la ZEE y OT en Cajamarca y San Martín

Décadas	Eventos externos (nivel internacional)	Eventos internos a nivel nacional	Eventos internos en Cajamarca	Eventos internos en San Martín
1980 - 1989	1987: Desarrollo sostenible		Predominio de agricultura y ganadería. Minería en la provincia de Hualgayoc	Apogeo del narcotráfico y terrorismo. Predominio de agricultura.
1990 - 1999	Instituciones ambientales obtienen fuerza y difusión (entre ellas, la ZEE y OT)	Adopción de políticas ambientales para acceder a préstamos internacionales 1994: Se crea el Conam 1996: Estrategia de ZEE en la Amazonía (con apoyo del TCA) 1997: Ley para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales	1993: Yanacocha inicia operaciones Descontento social por expectativas incumplidas por la minera y por contaminación ambiental. La agricultura se mantiene como principal actividad económica, pero disminuye en el PBI regional, mientras que la minería aumenta su presencia.	Década de fuerte lucha contra el narcotráfico y terrorismo. 1995: Reducción considerable del narcotráfico y terrorismo. La agricultura se refuerza como principal actividad económica.
2000 - 2009	Inicia lucha contra el cambio climático. La Amazonía capta la atención de actores internacionales por su potencial para sumideros de carbono 2008: Banco Mundial cataloga al Perú como un país de ingresos medios-altos	2001: Se crea Comisión Nacional para el OT Ambiental. 2002: Ley de Gores otorga competencias en ZEE y OT a Gores 2003: El Gore inicia su primera gestión 2004: Reglamento Nacional de ZEE-OT Se mantiene el régimen para otorgar concesiones 2008: Se crea el Minam (reemplaza al Conam)	2003: La CAR incluye a la ZEE y OT en sus reuniones, pero se estanca en la discusión de su definición 2006: Se aprueba un PIP para iniciar el diseño de la ZEE 2007: Se conforma la CTR OT-ZEE en Cajamarca. 2007-2010: Fuerte difusión, talleres en provincias.	2000: IIAP inicia el Programa de Ordenamiento Ambiental (POA) en San Martín. 2002: La CAR incluye a la ZEE y OT en su agenda y crea el Grupo Técnico 2003: El Gore inicia su primera gestión. 2004: Convenio IIAP y Gore. Inicio del PIP para elaborar la ZEE (2004-2007) 2006: Gore aprueba la ZEE 2007: Ingresa César Villanueva como Presidente Regional 2007: Gore emite varias ordenanzas declarando de interés nacional la protección de recursos naturales y prohibiendo otorgar derechos sobre territorio.

			2009-2010: Mineras manifiestan desconfianza contra ZEE y OT.	2009: Gore aprueba Reglamento de ZEE de San Martín 2010: Se crea la primera zocre
2011- 2020		2010: Ministro del Ambiente se pronuncia contra la ZEE de Cajamarca por ser "política". 2012: Cambios en el equipo técnico de la DGOT del Minam 2013: Guía incorpora nuevos requisitos para el OT 2014: Ley 30230	2010: Gore aprueba la ZEE 2011: Ingresa Gregorio Santos como Presidente Regional	2010: Se crea la ARA 2012: Gore aprueba las políticas territoriales 2020: Gore aprueba su zonificación forestal

Fuente: Elaboración propia

