

EVALUACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL:

HALLAZGOS Y RECOMENDACIONES PARA ABORDAR EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA A GRAN ESCALA EN LA AMAZONIA—RESUMEN EJECUTIVO

Octubre 2018



El desarrollo de infraestructura a gran escala amenaza con transformar la Amazonía, con hasta US\$70.000 millones en inversiones de proyectos planificados para el año 2020. Los proyectos de transporte, energía y minería se encuentran entre las principales amenazas. Este desarrollo de infraestructura podría llevar a la pérdida de la mitad del bosque amazónico restante, así como causar impactos sociales y culturales asociados con la inmigración, el debilitamiento de la gobernanza y los derechos locales, y la reducción del acceso a los recursos naturales.

Cada vez se reconoce más que el desarrollo de la infraestructura debe cambiar en América Latina, y especialmente en la Amazonía. La meta es ir más allá de los objetivos económicos sectoriales y nacionales, hacia un modelo de desarrollo más integrado e inclusivo, que mejore la participación, la transparencia y las consideraciones ambientales y sociales. Entre los factores que impulsan el movimiento de la infraestructura sostenible figuran la necesidad de cerrar la brecha en la inversión en infraestructura, romper el largo ciclo de conflictos relacionados con los proyectos de infraestructura y cumplir los compromisos nacionales sobre el clima, los bosques, la biodiversidad, los derechos de los pueblos indígenas y el desarrollo sostenible.

Un enfoque territorial para la Amazonía prevé un desarrollo integrado que apoye las prioridades, los derechos y las formas de vida locales. Para avanzar en esta visión, la planificación territorial considera las condiciones y prioridades socioeconómicas, culturales y ambientales de un territorio, con el objetivo de informar para la mejor toma de decisiones para el desarrollo sostenible, el uso de la tierra, el manejo de los recursos naturales y la conservación. Los planes de planificación territorial tienen el potencial de mejorar el desarrollo de la infraestructura en la Amazonía al guiar la toma de decisiones de manera que apoyen los múltiples objetivos e intereses y aborden los riesgos e impactos.

PROPÓSITO, ALCANCE Y MÉTODOS

Este estudio evalúa la eficacia de la planificación territorial para hacer frente a las amenazas de infraestructura y hace recomendaciones sobre cómo esta planificación puede tener una mayor influencia en el desarrollo de la infraestructura en la Amazonía. Nos centramos en el siguiente conjunto de instrumentos de planificación territorial: Zonificación Ecológica y Económica, Planes Regionales y Locales de Ordenamiento Territorial, Planes de Desarrollo Regional/Sostenible, Evaluaciones Ambientales Estratégicas, Planes de Manejo de Cuencas Hidrográficas, Planificación de Inventario de Energía Hidroeléctrica, así como herramientas de planificación de las comunidades indígenas. El alcance del estudio se centró en Brasil y Perú, e incluyó estudios de caso para las cuencas del Tapajós en Brasil y del Marañón en Perú. Nuestros métodos incluyeron revisiones de literatura especializada y de políticas, entrevistas a las partes interesadas, encuestas y talleres en las cuencas del Tapajós y del Marañón.

HALLAZGOS

Nuestra evaluación encontró que los instrumentos de planificación territorial han tenido una influencia limitada en el desarrollo de la infraestructura en la Amazonía. Identificamos los siguientes desafíos clave:

1. Ausencia de mandato legal y voluntad política insuficiente

- Los planes de ordenamiento territorial carecen de requisitos legales para su desarrollo y uso.
- Los intereses del gobierno nacional y sectores financieros siguen desempeñando el papel dominante en la determinación del desarrollo de infraestructuras a gran escala, primando las prioridades locales reflejadas en los planes de ordenamiento territorial.
- La implementación de los planes de ordenamiento territorial a menudo se ve obstaculizada por la falta de participación de las partes interesadas, ausencia de presupuesto asignado y de mecanismos de monitoreo, así como la inaplicación de las normas y la ineficiencia en la resolución de conflictos.

2. Restricciones debidas a la limitación de recursos, capacidad e información

- La falta de presupuesto y de personal técnico limita la ejecución de los procesos de planificación, que deben extenderse a grandes zonas remotas e inaccesibles.
- La información para apoyar los planes de ordenamiento territorial a menudo no es clara, no está disponible, es obsoleta o es difícil de recopilar, incluida información sobre la tenencia de la tierra, el uso de los recursos naturales y los valores de conservación.

3. Integración insuficiente con otros procesos de planificación

- Los planes de ordenamiento territorial se desarrollan a menudo de forma aislada de otros procesos de planificación. Están desconectados “verticalmente” de los planes a otras escalas jurisdiccionales; y “horizontalmente” de otros planes relevantes para el desarrollo territorial. Esto limita la aceptación, la implementación y la “vida útil” de los planes de ordenamiento territorial.
- Las comunidades locales a menudo no son invitadas o no tienen los recursos para participar en otros procesos de planificación, especialmente a nivel de los gobiernos provinciales y regionales, lo que hace que no se sientan involucradas y que los planes sigan incompletos.
- Los desafíos para la integración de los procesos de planificación se ven exacerbados por la frecuente rotación de los funcionarios electos.
- Las fallas en la integración de los procesos de planificación conducen a planes y acciones conflictivos y competitivos, con consecuencias socioambientales adversas.

RECOMENDACIONES

Dado los retos de planificación territorial y la urgencia de las amenazas de la infraestructura en la Amazonía, recomendamos avanzar en las prioridades territoriales participando directamente en el ciclo de desarrollo de los proyectos de infraestructura para impulsar las reformas *dentro* de ellos. Esto requiere: i) identificar puntos de entrada estratégicos para influir en los procesos de infraestructura y en la toma de decisiones; ii) desarrollar la información, las coaliciones y los grupos de interés necesarios para apoyar las prioridades territoriales; y iii) alinear estos esfuerzos con los principios más amplios y el movimiento para una infraestructura sostenible. Hacemos tres recomendaciones:

1. Participar directamente en los procesos de planificación de infraestructura para promover las prioridades territoriales e impulsar las reformas *dentro* de estos procesos.

Proporcionamos un marco de trabajo con los siguientes tres componentes con el objetivo de apoyar las estrategias para hacer frente a las amenazas de los proyectos de infraestructura en la Amazonía:

- Enfocarse en la escala adecuada y en el proceso de planificación de la infraestructura.
- Identificar mecanismos de política y planificación para influir en la toma de decisiones sobre la infraestructura.
- Desarrollar insumos técnicos y estrategias de participación de las partes interesadas.

2. Fortalecer *el diseño y la eficacia* de los planes de ordenamiento territorial para influir en la planificación de los proyectos de infraestructura y la toma de decisiones.

Destacamos tres áreas para mejorar los planes de ordenamiento territorial:

- Elaborar planes de ordenamiento territorial para que sean *viabiles*, en el contexto de los motores políticos y económicos del territorio.
- Asegurar que los planes de ordenamiento territorial incluyan el contenido necesario para informar adecuadamente a los procesos de planificación de proyectos de infraestructura.
- Mejorar la integración del ordenamiento territorial con otros procesos de planificación (territorial y/o sectorial).

3. Avanzar un enfoque territorial para la Amazonía *como parte de un movimiento más amplio para una infraestructura sostenible y un crecimiento económico inclusivo*.

Identificamos acciones clave para alinear la agenda de infraestructura sostenible con un enfoque territorial para la Amazonía:

- Reunir argumentos a favor de un enfoque territorial con el sector privado y el gobierno, centrándose en cómo dicho enfoque agrega valor y reduce costos.
- Fortalecer el apoyo institucional a un enfoque territorial mediante la participación de los sectores gubernamentales responsables del desarrollo de infraestructura.
- Mejorar la reglamentación y los requisitos de financiamiento de infraestructura sostenible en todo el ciclo de los proyectos.