

El rol de los conflictos socioambientales en la gobernanza territorial: el caso de la erosión marina en el litoral de la provincia de Trujillo, Perú

The role of socio-environmental conflicts in territorial governance: the case of marine erosion on the coast of Trujillo province, Peru

Jasson Fernández Díaz¹

Resumen

En un contexto de metamorfosis urbana generalizada (de Mattos, 2016), los impactos ambientales producen mayor desigualdad socioambiental en territorios muy complejos como los bordes litorales (Barragán, 1994). Ante ello, se ha desarrollado una variedad de dispositivos orientados a la gestión para responder a los problemas costeros (Jozaei & Mitchell, 2018). Estos son entendidos como espacios de interacciones entre estructuras, procesos y tradiciones que determinan cómo se ejerce el poder y las responsabilidades; cómo se toman las decisiones; y cómo los ciudadanos y otras partes interesadas tienen su opinión (Glavovic, 2016). En ello, la proliferación de los conflictos ha desempeñado un rol, tanto en generación de nuevos dispositivos, como en el proceso de gobernanza territorial (Torre, 2016), siendo de interés de esta investigación explorar como se desarrolla el rol de los conflictos socioambientales en la gobernanza territorial. Para ello, se realizará un estudio de caso en el borde litoral de la ciudad de Trujillo (Perú) y su problemática de erosión marina, donde ha emergido una diversidad de conflictos en torno a la transformación socioambiental del litoral. Se revisarán los conceptos de gobernanza territorial y conflictos socioambientales para dar soporte a la pregunta de investigación. Luego, se describirá el conflicto socioambiental en torno a la erosión marina en el litoral de Trujillo (Perú). Por último, se describirá como se relacionan los conflictos de la erosión marina con la gobernanza en el litoral de Trujillo.

Palabras clave: Gobernanza territorial, conflictos socioambientales, erosión marina.

Abstract

In a context of generalized urban metamorphosis (de Mattos, 2016), environmental impacts produce greater socio-environmental inequality in very complex territories such as coastal

¹ Geógrafo, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Perú. Programa de Magíster en Asentamientos Humanos y Medio Ambiente, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile. Email: jafernandez@uc.cl

borders (Barragán, 1994). Given this, a variety of management-oriented devices have been developed to respond to coastal problems (Jozaei & Mitchell, 2018). These are understood as spaces for interactions between structures, processes and traditions that determine how power and responsibilities are exercised; How are decisions made; and how citizens and other stakeholders have their opinions (Glavovic, 2016). In this, the proliferation of conflicts has played a role, both in the generation of new devices, and in the territorial governance process (Torre, 2016), being of interest in this research to explore how the role of socio-environmental conflicts develops in territorial governance. For this, a case study will be carried out on the coastal edge of the city of Trujillo (Peru) and its problem of marine erosion, where a diversity of conflicts around the socio-environmental transformation of the coast has emerged. The concepts of territorial governance and socio-environmental conflicts will be reviewed to support the research question. Then, the socio-environmental conflict around marine erosion on the coast of Trujillo (Peru) will be described. Finally, it will be described how the conflicts of marine erosion are related to governance on the Trujillo coast.

Keywords: Territorial governance, socio-environmental conflicts, marine erosion.

Aproximaciones conceptuales: gobernanza territorial, conflictos socioambientales y el litoral

A pesar que el concepto de gobernanza se emplea en diferentes disciplinas, como la ciencia política, la geografía, la sociología o la administración, se le entiende como la interacción entre los actores públicos, privados y la sociedad civil en la organización de algún asunto de interés colectivo (Lukas, 2019). Estas relaciones pueden organizarse de tres formas: i) descriptiva, caracterización empírica de las relaciones entre actores de un territorio para lograr un fin común mediante algún arreglo o dispositivo institucional; ii) prescriptiva: como deberían relacionarse estos actores en el territorio de manera institucionalizada para lograr el fin común de manera sostenible; y iii) analítica: un análisis académico del entendimiento de las nuevas formas de gobernanza, como la gobernanza en red y horizontal que se caracterizan por las particularidades de sus territorios (Bustos et al, 2019).

Por la dimensión en el territorio, se puede reconocer la gobernanza territorial, urbana o multinivel. Según Torre (2016), se entiende por gobernanza territorial aquella que vincula a diversos actores para lograr la visión de desarrollo territorial a través de la cohesión y la coherencia espacial de las intervenciones (productiva, extractiva, conservativa, entre otras) impulsadas y lideradas por la institucionalidad pública (Farinós, 2005). En cambio, la gobernanza urbana se tiende a relacionar en el marco de la urbanización planetaria y reestructuración de las ciudades en el sistema económico mundial (Brenner, 2013) siendo los actores públicos urbanos los captadores de capital a fin de lograr el desarrollo de sus urbes (*Pro-growth urban governance*), así como la inserción de actores privados para la formulación de proyectos urbanos (*new public management*) (Lukas, 2019). En ese marco de globalización, se entiende la gobernanza multinivel como aquella relación en red de los actores institucionales, tanto locales como sectoriales (Farinós, 2005).

El concepto gobernanza emerge como una forma de superar los desafíos que la gobernabilidad no ha logrado, pero que no se puede lograr sin ella (Glavovic, 2016). Estos desafíos son entendidos desde impactos territoriales diversificados, producto de los desequilibrios socioambientales como riesgos de desastres, insostenibilidad del uso de los recursos y las desigualdades e injusticias socioambientales. Así aparece la gobernanza basada en resiliencia, para adaptar las capacidades del sistema socio-ecológico (Jozaei & Mitchell, 2018), la gobernanza basada en recursos naturales, para analizar los regímenes de propiedad en la explotación de los recursos y exclusión legitimada de los actores (Sikor et al, 2017), y la gobernanza ambiental, para analizar –más allá de la gobernanza, la gestión ambiental y su gestor– la diversidad de actores que se articulan y emergen en torno a los conflictos como desacuerdo a las negociaciones y decisiones de estos dispositivos (Bridge & Perreault, 2008).

El litoral es uno de los sistemas socio-ecológicos más frágiles, cuyos impactos se han intensificado por el cambio climático (ej. aumento del nivel del mar) y el deterioro socioambiental (ej. acumulación de islas de basura en el océano). Se entiende por litoral como aquella franja de anchura variable, producto del contacto interactivo entre la naturaleza y las actividades humanas que se desarrollan en ámbitos que comparten la existencia o la influencia del mar (Barragán, 1994) cuya delimitación en términos físicos y biológicos no es la única ni la más interesante desde la perspectiva de la ordenación del territorio (Pujadas & Font, 1998). Por ello, el enfoque geográfico se ha centrado en la zonificación y su reglamentación, dejando de lado su esencia espacial, como la interacción entre fijos y flujos móviles que producen espacio, y la experiencia existencial de los seres humanos, la cual no es abstracta, sino que se refiere siempre a un lugar o porción concreta de territorio (Higueras, 2003; Mazurek, 2018).

La Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de Chile tiene el concepto legal de borde costero del litoral, como la conformación de terrenos de playa fiscales, la playa en sí, las bahías, golfos, estrechos y canales interiores, y el mar territorial de la República, cuya anchura de playa normada es de aproximadamente ochenta metros frente a predios fiscales y, frente a predios privados se restringe a resguardar una franja de ocho metros de ancho como servidumbre de paso a partir de la línea de más alta marea de la costa del litoral o línea de playa (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo de Chile, 2011). En Perú, la ley N°26.856 declara el concepto de playa donde fija una franja de protección de no menos de 50 m de ancho, y establece el área de dominio restringido como la franja de doscientos metros ubicada debajo de la franja de 50 metros descrita, siempre que exista continuidad geográfica en esa área (ver Figuras 1 y 2).

Desde el enfoque ecológico, la playa y el litoral son capital natural, es decir, ecotono que produce servicios ecosistémicos disponibles para la explotación humana y su bienestar, siendo necesarias infraestructuras logísticas para su aprovechamiento, como presas, puertos y caletas (Barragán & Lazo, 2018). Tales infraestructuras que aumentan la productividad del capital natural suelen generar impactos en el litoral como la alteración de procesos morfo-sedimentarios, cambios en el perfil de la línea de la costa, e incremento de procesos de erosión marina. Según Pedraza (1996), las olas son el agente más contundente de la denudación costera, aun cuando se atribuya alguna acción denudativa a las corrientes de marea y corrientes litorales. Las olas corresponden a un movimiento ondulatorio de la superficie del mar producido principalmente por el viento.

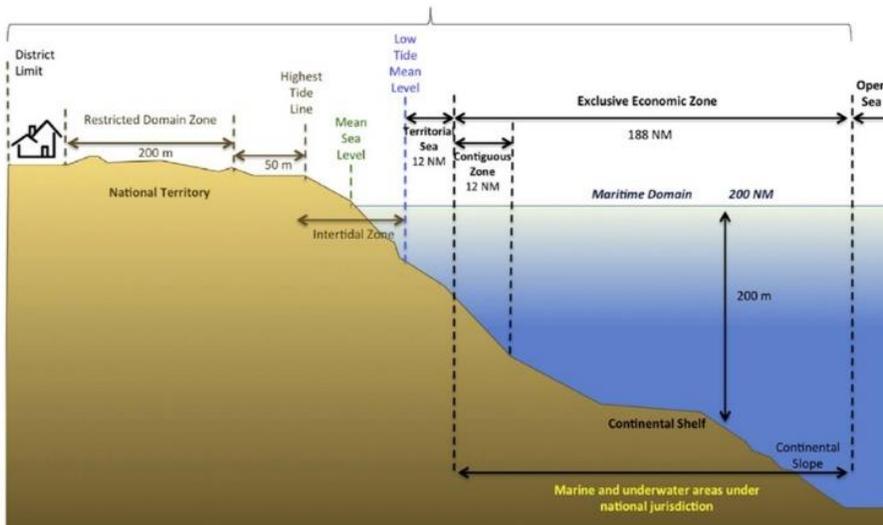
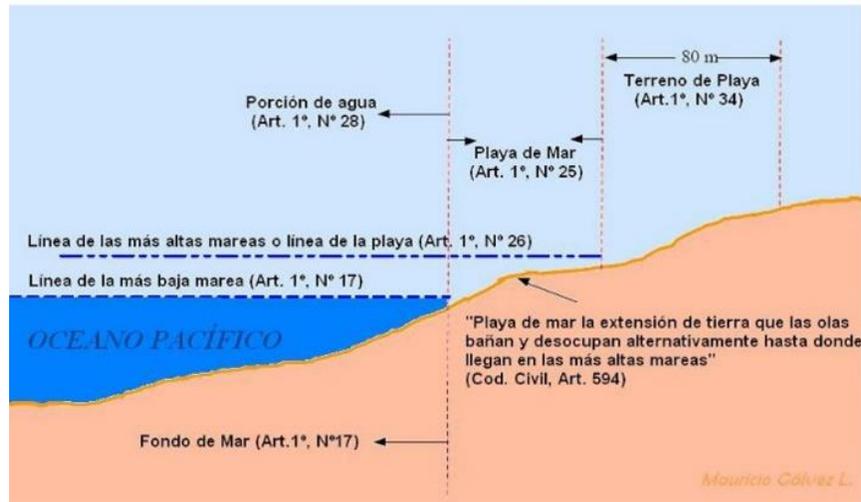
Pero existen causas antrópicas como la perturbación del equilibrio sedimentario por infraestructuras que reproducen el oleaje y la erosión marina como factores de riesgo (Ayala & Olcina, 2002).

De esta manera, se producen transformaciones socioambientales como acciones coproducidas (formas de relación sociedad naturaleza) por agentes de poder que indican en localización de infraestructuras como inversión de capital (Bustos et al, 2017). Esto dificulta la asignación de responsabilidades en materia de gestión de riesgos, planificación y ordenación territorial, y políticas de borde costero (Barragán, 1994), a pesar que hayan emergido diversos instrumentos como los Planes Integrados de Gestión de la Zona Costera (ICZM), planes de gestión de la línea costera y planificación espacial marina (Jozaei & Mitchell, 2018). En ese contexto, los conflictos socioambientales aparecen con diferentes matices, según su dimensión espacial (conflictos de uso son diferentes en el área urbano y rural), temporal (siempre han existido, pero ahora se visibilizan más cuantificando su incremento) y perceptual (son negativos al ralentizar los proyectos de inversión o positivos al fomentar la cohesión en la manifestación social), ampliando su diversidad de roles en los procesos de gobernanza territorial (Torre, 2016).

La legitimización de la democracia aparece en este proceso como un orientador hacia una gobernanza convergente, sugiriendo como base la democracia deliberativa, cuyo foco de interés es fortalecer la ciudadanía con las siguientes características: co-creadores de bienes públicos y colaboradores para resolver problemas públicos, líderes públicos como proveedores de servicios públicos y soluciones para socios, y movilizadores de la ciudadanía (Glavovic, 2016). La gobernanza deliberativa produce sociedades democráticas que inciden en crear escenarios seguros de deliberación pública para lograr oportunidades interconectadas y superpuestas para que los actores de la gobernanza interactúen, intercambien ideas y puntos de vista, y resuelvan conflictos, de una manera sólida pero no coercitiva. Pero, en la condición pos-política se emplean estos espacios de deliberación como mecanismo de legitimización de discursos de actores públicos o privados ante la ciudadanía, surgiendo los conflictos como la oportunidad de legitimar sus modos de participación (Wilson & Swyngedouw, 2014; Román, 2016; Torre, 2016).

En ese contexto teórico, el presente artículo tiene como finalidad plantear la siguiente pregunta: ¿cómo se desarrollan los conflictos socioambientales en el proceso de gobernanza territorial? Para ello, se realiza un estudio de caso en el borde litoral de la ciudad de Trujillo (Perú), enfatizando su problemática de erosión marina, donde ha emergido una diversidad de conflictos en torno a la transformación socioambiental de su litoral. Luego, se describirá el conflicto socioambiental en torno a la erosión marina en el litoral de Trujillo (Perú). Por último, se describirá como se relacionan los conflictos de la erosión marina con la gobernanza en el litoral de Trujillo.

Figuras 1 y 2. Comparación entre las delimitaciones de playas que conforman el litoral en Chile y Perú



Arriba (1), delimitación de playas según la Política Nacional de Uso del Borde Costero del Litoral de Chile. Fuente: <http://www.subpesca.cl/portal/618/w3-propertyvalue-51031.html> (Consultada en diciembre de 2019).

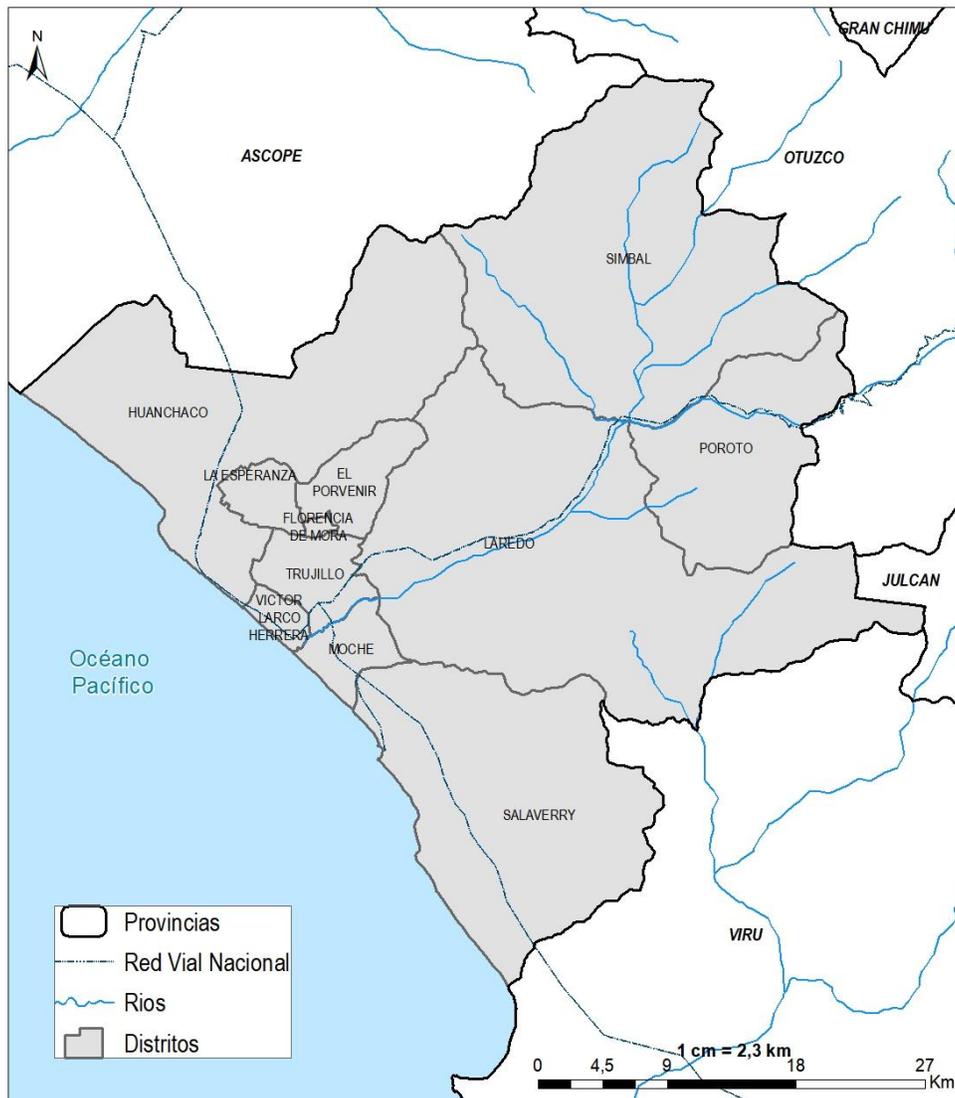
Abajo (2), delimitación de playas según la Ley N°26.856 que declara que las playas costeras son bienes públicos, inalienables sin límites legales y establecen una zona de dominio restringido en Perú. Fuente: Barragán y Lazo, 2018.

El litoral de la provincia de Trujillo, Perú

La provincia de Trujillo se ubica en la costa norte peruana, en la región política administrativa de La Libertad. Según INEI (2017), tiene un total de 1.028.481 habitantes distribuidos en sus 11 distritos (ver Figura 3). El distrito que concentra mayor población es Trujillo con 328.664

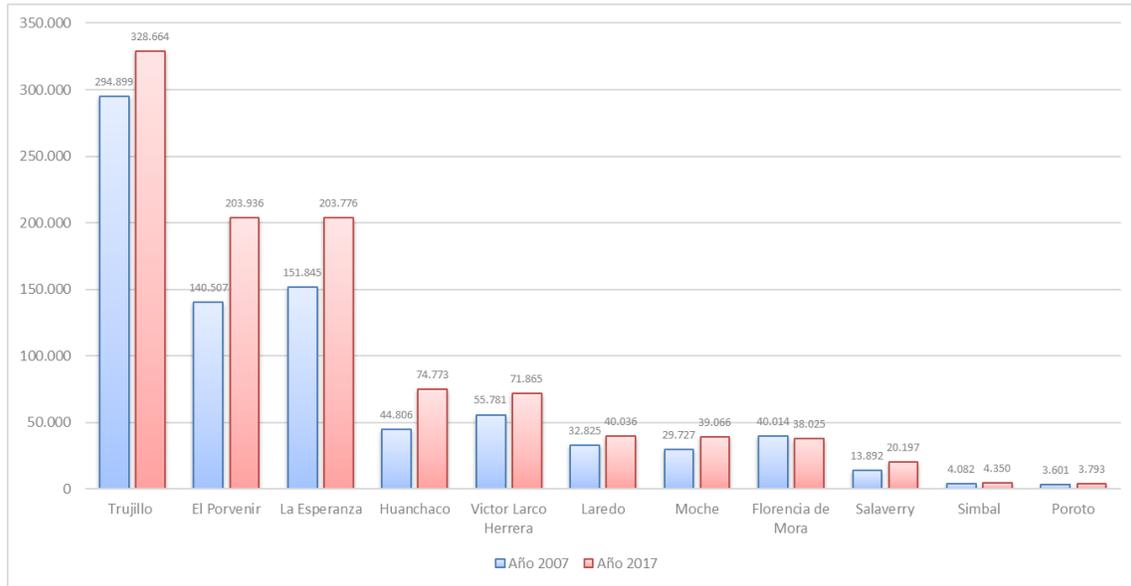
habitantes, seguido de El Porvenir y La Esperanza con 203.936 y 203.776 habitantes respectivamente (ver Figura 4). Este crecimiento poblacional se concentra en el centro de la provincia y la periferia interior del Área Metropolitana de Trujillo, materializando el constante proceso de litoralización (Novoa, 2007).

Figura 3. Mapa distrital de la provincia de Trujillo



Fuente: elaboración propia.

Figura 4. Distribución de población de los distritos de la provincia de Trujillo, año 2007 y 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del Censo INEI 2007 y 2017.

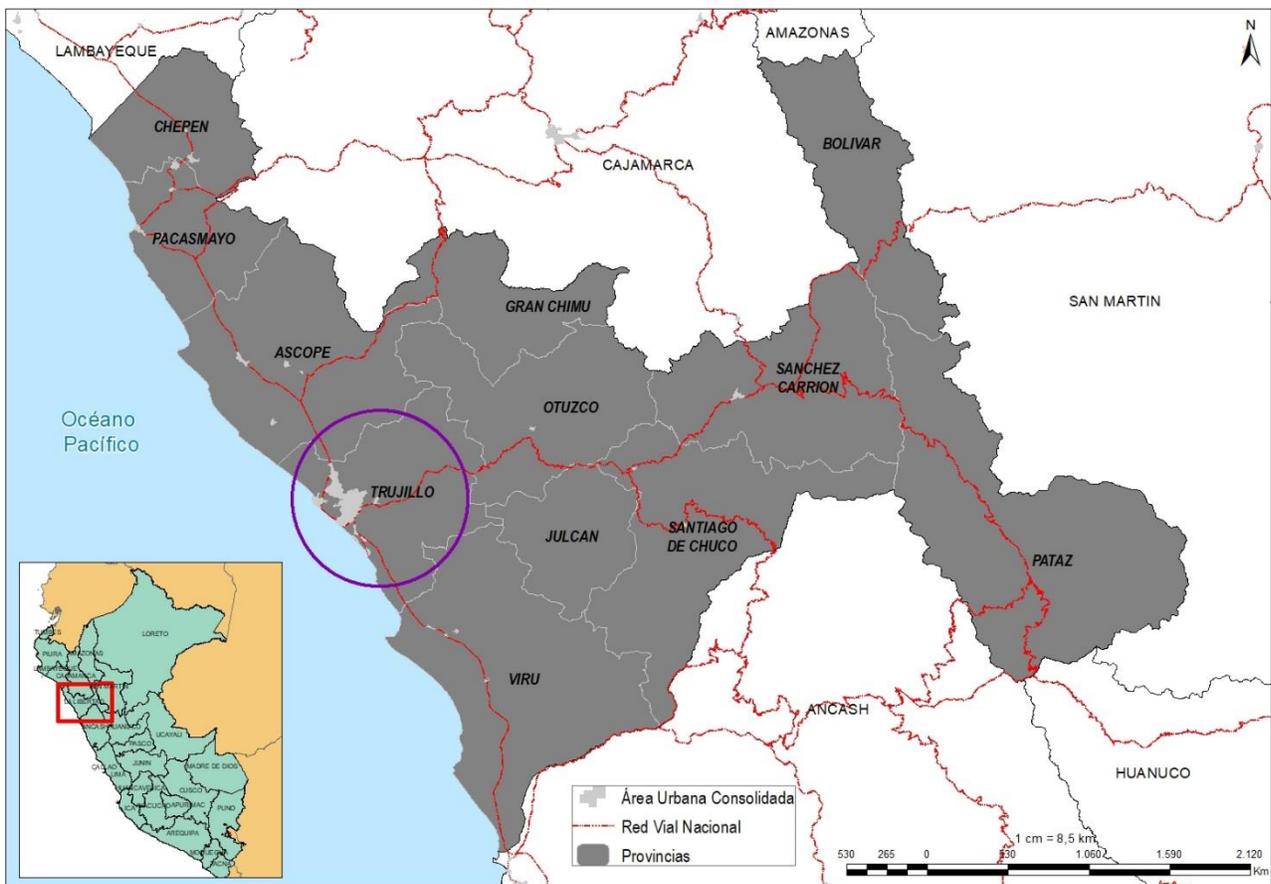
El Área Metropolitana de Trujillo, la tercera metrópoli después de Lima y Arequipa está conformado como sistema urbano por el continuo urbano de Trujillo y el área urbana consolidada de Laredo, Huanchaco, Moche y Salaverry. Se emplaza en tres sistemas naturales, litoral, costa y sierra, siendo cuatro distritos litorales, cinco distritos de la costa (interior) y dos de los distritos de la sierra (ver Tabla 1). La costa peruana está caracterizada por ser árida, conformada por extensas pampas y valles fluviales con ríos de cauce irregular, como el río Moche, que atraviesa el Área Metropolitana de Trujillo. Según la Ley Orgánica de Municipalidades, cada distrito posee una municipalidad distrital, que forman parte de una jerarquía política administrativa mayor: la Municipalidad Provincial de Trujillo y Municipalidad Regional de La Libertad respectivamente (ver Figura 5).

Tabla 1. Distritos de la provincia de Trujillo, región La Libertad, Perú

Distrito	Área Urbana	Sistema Urbano	Sistema Natural	
Laredo	Área Urbana de Laredo	Área Metropolitana de Trujillo (Metrópoli Regional de Trujillo)	Costero	
Moche	Área Urbana de Las Delicias		Litoral	
Salaverry	Área Urbana de Salaverry			
Huanchaco	Área Urbana de Huanchaco			
Víctor Larco Herrera	Continuo Urbano Consolidado de Trujillo			Costero
Trujillo				Costero
Florencia De Mora			Costero	
La Esperanza			Costero	
El Porvenir				
Simbal	Área Rural de Simbal		Sierra	
Poroto	Área Rural de Poroto		Sierra	

Fuente: elaboración propia en base al Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo 2010.

Figura 5. Mapa provincial de Región Política Administrativa de la Libertad, Perú



Fuente: elaboración propia.

En los últimos 50 años, la erosión marina está propiciando la problemática más latente, la transformación socioambiental del litoral de la provincia de Trujillo. Los distritos de Moche, Víctor Larco Herrera y Huanchaco han sufrido los mayores impactos como el retroceso paulatino de la línea de la costa, la destrucción de balnearios y sus espacios públicos (ej. Malecones) e inundación de áreas residenciales (Bocanegra, 2011; 2013). Sus principales balnearios están emplazados en tres playas, Las Delicias, Buenos Aires y Huanchaco, siendo esta última la de mayor representatividad para el turismo de la región por valor histórico cultural y ecológico (ver Figura 6). La playa de Huanchaco simboliza la pesca artesanal que desarrolló la cultura Chan Chan y la que desarrolla los ciudadanos del distrito usando los caballitos de totora, cuyos insumos se encuentran en los balsares de totoral (humedales costeros) que se localizan en el borde litoral de Huanchaco. Las playas de Buenos Aires y Las Delicias representaban el destino turístico para el veraneo en la década de los 90, los cuales fueron diluyéndose con la destrucción de sus espacios públicos, como los extensos paseos peatonales a la ribera del mar y los malecones.

Figura 6. Playas en situación de erosión marina en el litoral de Trujillo



Fuente: Diario El Correo, 11 de noviembre de 2018 <https://diariocorreo.pe/edicion/la-libertad/huanchaco-se-queda-sin-arena-cause-del-puerto-de-salaverry-853106/> (Consultada en diciembre de 2019).

Según varios estudios técnicos nacionales (Ministerio de Pesquería, 1975; Dirección de Hidrografía y Navegación, 2010;) e internacionales (Instituto de Hidráulica Ambiental de la Universidad de Cantabria-España, 2012), la principal causa de la erosión marina es la construcción de la infraestructura del puerto de Salaverry (1050 metros de enrocado o molón retenedor de arena) en una playa abierta del distrito de Salaverry desde 1982. Esta ha retenido de manera acumulativa más de 90 millones de m³ de arena en el lado sur del puerto, produciendo un extenso arenamiento (ver Figura 7), impidiendo la libre circulación natural de los sedimentos al litoral de los distritos de Moche, Víctor Larco Herrera y Huanchaco que se ubican al norte del puerto (Dirección de Hidrografía y Navegación, 2007; Consultores Hidrográficos y Ambientales SAC & CODRALUX SA, 2011).

Figura 7. Extensión del arenamiento retenido por el molón contenedor del puerto de Salaverry



Fuente: Google Earth, 2018.

Desde 2011, el puerto de Salaverry es de competencia directa del Estado Peruano al ser administrada históricamente por la Empresa Nacional de Puertos, en adelante ENAPU –aunque recientemente concesionada a inversionistas privados el 2018– mediante el Ministerio de Transporte y Comunicaciones (en adelante MTC). Este ha sido el responsable de las acciones para mitigar sus impactos sin lograr ningún resultado, propiciando disensos con colectivos ambientalistas locales, académicos de las universidades de la ciudad y alcaldes distritales del litoral. El 2015, se declara por segunda vez (primera vez el 2011) en Estado de Emergencia por peligro inminente de erosión costera los balnearios de Huanchaco, Las Delicias y Buenos Aires por un plazo de 60 días calendarios mediante Decreto Supremo N°053-2015-PCM, siendo de prioridad para el MTC, la implementación de acciones inmediatas para reducir el peligro. Según declaraciones de Elfri Navarrete, presidente del Movimiento Huanchaquero en Defensa del Medio Ambiente, esto representaría que

“El Estado debe hacerse responsable. En Las Delicias y Buenos Aires se han perdido entre 400 y 500 metros de playa, y esto es un riesgo para la población que vive frente al mar. Este mismo problema se avizora para Huanchaco que ya está desapareciendo. No se dan cuenta del problema ambiental y social que se está generando con estas decisiones erradas; ahora buscan construir espigones, trasladando la erosión costera al norte de Huanchaco”²

Recién en setiembre del 2017, el MTC adjudicó la buena pro de la consultoría “Elaboración del Expediente Técnico para el Mejoramiento del Borde Costero de los Balnearios de Las Delicias, Buenos Aires y Huanchaco”. El proyecto tiene un monto de 103 millones de dólares, el cual se realiza hasta la actualidad, como ejemplo de proliferación permanente del dispositivo institucional de la gobernanza ambiental del litoral de la provincia de Trujillo.

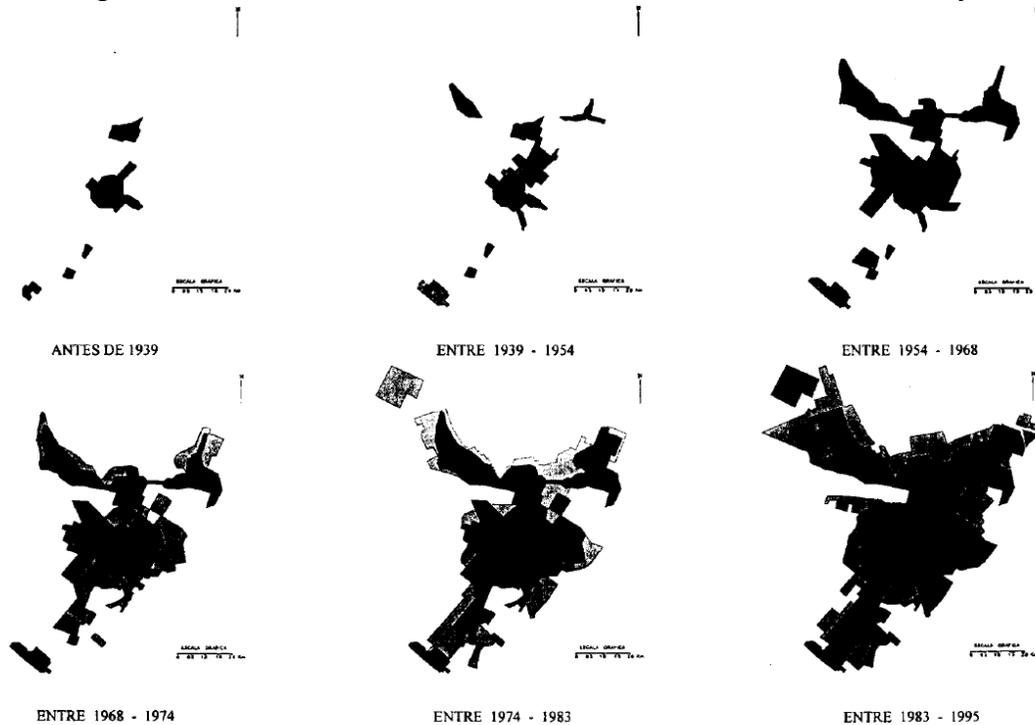
² Extraído desde <http://www.trujilloenlinea.pe/noticias/medio-ambiente/23/09/2015/continuan-las-protestas-por-construccion-de-espigones-en-playas> (Consultado en diciembre de 2019).

La producción de la erosión marina y su vínculo con la ciudad

Bajo el enfoque ciudad-jardín del Plan Regulador de 1943, con una visión funcional y expandida (Castillo, 2011), se empieza a consolidar el área urbana de Trujillo. Factores como el auge de los barrios centrales de ciudad y la conexión vial interurbana en 1930 produce el crecimiento poblacional de Trujillo, Huanchaco, Buenos Aires y Las Delicias. Luego inició el boom migratorio hacia la provincia de Trujillo a mediados de la década de 1960, impulsado por la creación del Parque Industrial de calzado de Trujillo el año 1960 (La Esperanza), el desarrollo agroindustrial en Laredo y Chimbote, y el terremoto de Huaraz en 1970 (Rosner, 1995). En ese periodo, se inicia el proceso de producción de erosión marina del puerto de Salaverry en 1960, año que empieza a construirse su infraestructura portuaria.

En 1973, ENAPU construye el primer molo retenedor de arena de una longitud de 130 metros, el mismo que se ubica en el cabezo del rompeolas. La generación de empleo del puerto de Salaverry y de otros grandes proyectos de visión desarrollista del gobierno central en la década de 1980 como la ampliación de la frontera agrícola por el proyecto CHAVIMOCHIC, impulsaron el proceso de conurbación que integraron las áreas urbanas de Trujillo, Laredo y Buenos Aires (ver Figura 8). Los efectos de la erosión marina en el Balneario de Las Delicias pasaron desapercibidos por los residentes, quienes solo actuaron con enrocados para proteger su casa de playas. Entre los años 1982 y 1983, se construye el segundo molo retenedor de arena, con una longitud de 530 metros.

Figura 8. Evolución histórica del continuo urbano consolidado de Trujillo



Fuente: Rosner, 1995.

Para 1991, el molo ya había perdido su efectividad de retener el transporte de sedimentos, habiéndose destruido 50 metros por efecto del oleaje, siendo prioridad ampliar nuevamente el molón retenedor. Paralelamente, con la formulación del Esquema Director del Continuo Urbano de Trujillo de 1995 y el Plan de Desarrollo Metropolitano de Trujillo en 2010, la ciudad se siguió expandiendo hasta articularse en un sistema metropolitano las ciudades de Huanchaco, Moche (Las Delicias) y Salaverry (ver Figura 9). La causa fue la crisis nacional de la década de 1990, denominada el periodo de la hiperinflación y del hipercontrol (Ledgard & Solano, 2011) dando inició un nuevo éxodo rural hacia las áreas metropolitanas, acrecentando la informalidad urbana.

En 2003, el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) realizado por la consultora ambiental Desarrollo Ambiental (DASA) y encargado a ENAPU-Salaverry, indicó que el molón tendrá la función de retener arena, afectando las playas ubicadas al norte. Sin embargo, en 2004 se insiste en extender el molo retenedor en 250 metros más, llegando a la longitud de 1050 metros. A partir de este año en adelante, la erosión marina tuvo como principal efecto el retroceso de la línea de la costa, erosionando 150 metros de playa en los 1,2 kilómetros lineales, desde el muelle hasta las pozas de totora en Huanchaco, convirtiéndose en un desafío socioambiental para un área metropolitana consolidada con una nueva estructura institucional metropolitana.

Figura 9. Mapa de límites político-administrativos distritales del Área Metropolitana de Trujillo, Región La Libertad, Perú



Fuente: elaboración propia

El desarrollo del conflicto socioambiental en la ciudad consolidada

En el gobierno del presidente Alejandro Toledo, se aprueba la Ley de Descentralización (Ley N° 27.783) y la Ley de Gobiernos Regionales (Ley N°27.867) que definen las competencias de los gobiernos regionales en ZEE-OT. Esta última establece autonomía para formular, ejecutar y aprobar su planificación territorial (artículo 53). En ese contexto, las universidades empiezan a crear espacios para discutir las causas y soluciones al problema de la erosión marina en Trujillo. Se realiza la primera Jornada Geográfica sobre zonas marino costeras, impulsada por la Sociedad Geográfica de Lima y el Departamento Académico de Historia y Geografía de la Universidad Nacional de Trujillo (2006); y el Foro Regional “Erosión Costera: Problemas y Alternativas de Solución” (2007), asistiendo los representantes de los gobiernos locales y regionales, proponiéndose una estrategia integral para atender la erosión costera, contaminación ambiental, pérdida de diversidad biológica y vulnerabilidad ante desastres. Actores institucionales públicos de diferentes escalas espaciales de la región empiezan a vincularse entre sí mediante la creación de espacios de deliberación producidos por la academia.

Esta articulación pública institucional local tiene dos resultados. El primero en 2008 con la creación de la Comisión Especial de Defensa Costera, por la Municipalidad Provincial de Trujillo (en adelante MPT) mediante el acuerdo N°225-2008-MPT, conformado y presidido por regidores municipales³. El segundo en mayo del 2010 con la declaración en situación de emergencia a las playas de la Provincia de Trujillo, debido a la erosión costera por parte del MPT. En ella, compromete a ENAPU (gobierno central) construir e implementar el sistema bypass de la arena retenida en el molo de Salaverry. En marzo del 2011, se declara estado de emergencia mediante Decreto Supremo N°022-2011-PCM en los balnearios Las Delicias, Buenos Aires y Huanchaco de la provincia de Trujillo, para la ejecución de acciones inmediatas destinadas a la reducción y minimización de los riesgos existentes por el fenómeno de erosión marina.

En ella se articulan todos los actores públicos institucionales competentes al borde litoral para ejecutar acciones destinadas a la atención de la emergencia y rehabilitación de las zonas afectadas: el gobierno regional de La Libertad, los municipios provinciales y distritales, los ministerios de Agricultura, Salud, Transportes y Comunicaciones, Vivienda, Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI) y demás instituciones y organismos del Estado, dentro de su competencia. Entre abril y junio llegaron dos dragas con la finalidad de desarenar la poza del puerto y trasladar la arena a los citados balnearios a fin de superar el problema de erosión costera. Pero estas soluciones generaron malestar al estar orientadas a la mejora de la infraestructura del puerto, omitiendo soluciones integrales como planes para el borde litoral.

Por ello, por primera vez en julio del 2011, cerca de tres mil personas de diferentes sectores del distrito de Víctor Larco realizaron una marcha de protesta con pancartas contra el gobierno central, al no solucionar en forma definitiva el problema de la erosión costera. Esta marcha estuvo encabezada por el alcalde provincial quien criticó la falta de voluntad del gobierno central para

³ Extraído desde <http://oklarevistadetrujillo.blogspot.com/2014/09/erosion-costera-en-trujillo.html> (Consultado en diciembre de 2019).

resolver la emergencia en el litoral trujillano porque a esa fecha no existía un plan de acción inmediato que atiende a las playas afectadas a raíz de la ampliación del molón retenedor de arena del puerto de Salaverry. La protesta como estrategia tuvo dos resultados: articular los colectivos ambientales locales a la red de actores públicos institucionales que se hizo más compleja con el decreto de emergencia; y tratar de cambiar el enfoque reactivo que se tenía para abordar el problema de la erosión a uno más integrado para el litoral.

En ese contexto, el MTC definió dos objetivos frente al desafío de la erosión marina: asistencia pública para viviendas inundadas y limpieza de escombros de espacios públicos, y la estabilidad total del borde litoral. La primera se gestionó con la transferencia de 7 millones de dólares (aparte de los 28,6 millones de dólares) al Gobierno Regional de La Libertad. La segunda, con la licitación de un estudio técnico de regeneración del borde costero a las empresas Dredging International y Skagen Innovation Center. A partir de esta etapa, el gobierno central empieza a involucrar a los actores privados internacionales con el rol de expertos para dar solución al problema de la erosión, ampliando nuevamente la red de actores.

En octubre del 2011, el consorcio español INTECSA-INARSA-OIST, durante una reunión con las autoridades involucradas de los distritos de Moche, Víctor Larco y Huanchaco propone el traslado de tres millones de metros cúbicos de arena, ubicadas en el lado sur del puerto de Salaverry. Ante la demora de la gestión del gobierno regional, emerge un colectivo ambiental llamado “Despierta Trujillo”. Este convoca una marcha en la plaza de armas, reuniendo a todas las familias damnificadas, alcaldes distritales y académicos de la ciudad bajo la campaña “Quiero Playa”⁴. También emergen colectivos locales como el Comité de Desarrollo de la Ribera de Buenos Aires, quien formula una demanda de 33,3 millones de dólares al gobierno central.

En respuesta, en enero del 2012, el gobierno regional implementa una serie de enrocados de 300 metros de piedras en el balneario sur de Buenos Aires. Meses después formula el uso de geotubos para arenar la playa, la cual es rechazada por los ciudadanos, realizando oraciones (plegarias) en el borde litoral. En mayo del 2012, con banderas en sus manos y un listón negro en el pecho los ciudadanos del balneario de Buenos Aires conformaron una cadena humana como una forma de protesta ante la lentitud de las autoridades que hasta ese momento no solucionan el problema de la erosión costera. En consecuencia, en noviembre del 2012 se inicia el mantenimiento del primer enrocado, y la implementación del segundo enrocado para mitigar la erosión marina. En junio del 2013, se plantea dar la buena pro del dispositivo institucional llamado “Proyecto de regeneración del borde costero de Trujillo”, la cual queda desierta.

En este año, los impactos de la erosión se intensifican en el balneario de Huanchaco, involucrando a la Cámara de Turismo de Huanchaco en la implementación de su arenamiento. De manera paralela, agencias internacionales ingresan a la red de actores, como el Banco Interamericano de Desarrollo a través del proyecto “Trujillo, Ciudad Sostenible”, realizando el estudio de Evaluación Probabilística de la Peligrosidad y Vulnerabilidad ante Desastres Naturales basados en la

⁴ Extraído desde <https://rpp.pe/peru/la-libertad/pintan-enrocado-de-buenos-aires-con-lemas-de-conservacion-ambiental-noticia-1153116> (Consultado en diciembre de 2019).

Proyección del Cambio Climático en Trujillo, elaborado por la consultora española IH Cantabria. Se plantean 20 espigones en todo el litoral, los cuales son rechazados por académicos, colectivos, y alcaldes distritales⁵. Hasta el 2015, los enrocados implementados por el gobierno regional frenaban la erosión, aunque continuaba degradando y transformando el borde litoral originando el cierre de restaurantes y hoteles, acumulación de basura y escombros, entre otros.

Las cadenas humanas realizadas por la ciudadanía se siguen realizando en el litoral de Buenos Aires, cada vez que vuelve a aparecer en el debate las soluciones del borde costero a partir de espigones sugeridas por consultoras internacionales. Ante la persistencia de la implementación de espigones y la respuesta ciudadana inmediata mediante protestas, se declara por segunda vez Estado de Emergencia por peligro inminente de erosión costera los balnearios de Huanchaco, Las Delicias y Buenos Aires por un plazo de 60 días calendarios mediante Decreto supremo N°053-2015-PCM, siendo de prioridad para el MTC, la implementación de acciones inmediatas para reducir el peligro como vivienda prefabricadas instaladas por la gerencia de defensa civil del gobierno regional. Nuevamente, el conflicto produce la aparición de un decreto de emergencia que complejiza aún más la red de actores, con la participación experta de consorcios asociadas al gobierno central y agencias internacionales asociadas al gobierno local.

En setiembre del 2017, se adjudica al Consorcio “Huanchaco Cope” integrado por las empresas Dohwa Engineering Co. Ltd. Sucursal del Perú y PRW Ingeniería y Construcción S.A.C., la buena pro del dispositivo institucional llamado “Proyecto de Mejoramiento del Borde Costero de los Balnearios de Las Delicias, Buenos Aires y Huanchaco” (en adelante Proyecto de Mejoramiento). Este consorcio viene desarrollando tres expedientes técnicos, involucrando a diversos actores mediante la “Comisión especializada sobre la recuperación del borde costero” (en adelante Comisión especializada) conformada por el Alcalde Regional de la Libertad y su Gerente Regional de Transporte y Comunicaciones (Gobierno Regional), el Gerente de PLANDET (Gerencia Provincial del Plan de Desarrollo Territorial), Alcaldes locales de las municipalidades distrital de Moche, Víctor Larco Herrera, Huanchaco; el Presidente de la Cámara de Turismo de Huanchaco, el presidente de la Cámara de comercio y Producción de la Libertad, el representante del Grupo empresarial Pro Región La Libertad, el presidente del Colegio de biólogos del Perú y el Representante de sociedad civil de Víctor Larco⁶.

El efecto de la aparición de diversas protestas durante los últimos años hizo que el Proyecto de Mejoramiento considerara la participación de la ciudadanía organizada en la formulación del estudio. Se consideran cuatro procesos de participación para enmarcar este dispositivo. Primero, la etapa de Codiseño de los TDR del proyecto, los cuales se realizaron mediante envío de tres oficios: el primero del MTC a la Comisión Especializada con un primer diseño de TDR; el segundo de la Comisión Especializada al MTC con las observaciones del diseño; y el tercero del MTC a la

⁵ Extraído desde <https://rpp.pe/peru/actualidad/trujillo-proponen-colocar-espigones-para-frenar-erosion-costera-noticia-609903> (Consultado en diciembre de 2019).

⁶ Extraído desde <https://www.gob.pe/institucion/mtc/noticias/26043-se-realizan-talleres-participativos-para-recuperar-costas-erosionadas-de-la-libertad> (Consultado en diciembre de 2019).

Comisión Especializada con el levantamiento e incorporación de observaciones previa reunión entre ambas partes para la firma de conformidad de los TDR finales.

Segundo, la facilitación del canal de comunicación entre El Consorcio encargado del Proyecto y la ciudadanía mediante la instalación de dos buzones de sugerencias para la participación ciudadana. Estos buzones tienen como finalidad recoger todas las recomendaciones de la ciudadanía en las etapas de la elaboración del expediente técnico. Uno de los buzones está ubicado a la entrada del local municipal y el otro es virtual alojado en la web institucional de Víctor Larco. El tercero, las reuniones de sensibilización que realiza el Consorcio después de cada entrega de informe técnico, siendo hasta el momento tres sensibilizaciones.

Por último, la participación ciudadana del estudio de impacto ambiental que se realizó del 19 al 22 de febrero del 2018, a cargo del Consorcio junto al MTC en la realización de los talleres de evaluación participativa y mesas de trabajo programados en el marco del plan de participación ciudadana del Estudio de Impacto Ambiental–Semidetallado de la propuesta técnica planteada para recuperar las playas Huanchaco, Buenos Aires y Las Delicias en La Libertad. En ella recogieron opiniones en torno a la propuesta integral del mejoramiento del borde costero, así como se absolvió las principales dudas de la sociedad civil y autoridades de La Libertad con relación a los potenciales impactos de la propuesta.

Estos procesos de participación tienen limitaciones en el diseño final de la propuesta técnica. El segundo expediente tuvo rechazo por los colectivos ambientalistas locales que movilizaron a la ciudadanía a protestar contra la nueva solución de implementación de espigones en todo el litoral de Trujillo. Durante el 2019 no se ha registrado mayor noticia de los avances del proyecto, pero si diversas protestas de colectivos ambientalistas locales, como marchas con pancartas y pintado de los enrocados en el litoral⁷, las cuales muestran su descontento ante la demora de la solución definitiva. En la actualidad, se prevé que a partir del 2020 se inicie la implementación de la propuesta del estudio de la factibilidad, aunque hasta no se ha logrado finalizar ningún expediente técnico de prefactibilidad con la aprobación de la ciudadanía, academia y gobiernos locales.

Conclusiones

Los problemas de erosión marina no solo provienen de causas naturales o socio naturales más estructurales como el cambio climático. Como Bustos et al (2019) señala, son (re)producidos por la toma de decisiones y las relaciones de poder entre actores del gobierno central y local en los diversos contextos sociopolíticos, partiendo desde la visión desarrollista de la década de los 80 para fortalecer los grandes proyectos de desarrollo a la visión neoliberal de los 90 hasta la actualidad. Este caso se visualiza con la localización del proyecto portuario de Salaverry sobre ecotonos muy frágiles, como las playas abiertas de Trujillo con ecosistemas dunares en espacios litorales. Se producen nuevas naturalezas (erosión/sedimentación) que se convierten en desafíos

⁷ Extraído desde [http://laindustria.pe/videos/1357-colectivo-exige-arenamiento-urgente-de-playas-para-reducir-erosin-costera](http://laindustria.pe/videos/1357-colectivo-exige-arenamiento-urgente-de-playas-para-reducir-erosion-costera) (Consultado en diciembre de 2019).

institucionales, ya sea por la dificultad del análisis de los riesgos producidos por el peligro de erosión, como en la asignación de competencias para las municipalidades distritales que van más allá de los roles y funciones que la ley les atribuye.

La erosión marina fue tomando mayor impacto conforme la ciudad se fue expandiendo hacia el litoral. La dinámica producida por la acumulación de sedimentos en el puerto produjo el retroceso de la línea de la costa y la consecuente vulnerabilidad de los distritos litorales de Trujillo. Bajo su nueva estructura de área metropolitana, la erosión fue parte de la agenda de política pública de una diversidad de actores territoriales públicos competentes del litoral, propiciando la complejidad en la toma de decisiones en torno a sus competencias institucionales. El gobierno central adquiere competencias en soluciones como construcción de espigones y dragado del litoral al ser el puerto de Salaverry una institución pública (recientemente en concesión), y los gobiernos locales en soluciones como colocación de enrocados y montículos de arena y atención de damnificados.

Esta toma de decisiones tiene como soporte diferentes relaciones de poder: Municipalidad Provincial de Trujillo, sus municipalidades distritales litorales y las universidades UPAO y UNT, toman la decisión de involucrar al MTC y ENAPU en la solución del puerto, oponiéndose a la infraestructura del puerto de Salaverry. El MTC junto al consorcio español INTECSA-INARSA-OIST deciden soluciones ingenieriles en favor de la estabilidad del litoral y bajo la permanencia del puerto de Salaverry, al ser una infraestructura vital para el desarrollo logístico de la ciudad de Trujillo y la región de la Libertad. El gobierno central toma partida de la posición del MTC al ser asignado una transferencia económica para la implementación de dragados, lo que genera conflictos entre el gobierno regional y los gobiernos locales y las universidades. La intervención ciudadana de sus colectivos induce la proliferación de diversos dispositivos (decretos de emergencia y proyectos de mejoramiento) incrementando la red de actores y reescalando nuevas agencias internacionales como el BID, Cantabria y el Consorcio “Huanchaco-Cope”.

En ese contexto, la aparición de los conflictos socioambientales cumple un rol de innovación ante los complejos procesos de toma de decisiones en una gobernanza territorial que va más allá de los límites políticos administrativos (Swyngedouw, 2005). Sus principales roles son: la (in)visibilización de colectivos ambientales locales (sociedad civil organizada), la creación de espacios de disputa (Congresos académicos y Comisiones de trabajo), y la consolidación de estrategias de disensos de los colectivos ambientales locales para la inclusión de discursos en el diseño del proyecto de mejoramiento del borde costero (protestas pacíficas). El orden de estos roles se desarrolla de diversas maneras según los periodos del conflicto socioambiental: inicio del proceso de transformación del litoral en la década de los 90, acción-reacción ante soluciones ingenieriles de espigones entre los años 2005-2013, y el desarrollo del proyecto de mejoramiento de borde costero en el año 2017 hasta la actualidad.

Durante el segundo periodo del conflicto, emerge la academia (Universidad Nacional de Trujillo y Universidad Privada Antenor Orrego) con la creación de espacios de deliberación como los foros y congresos regionales. También aparecen colectivos ambientalistas locales creando sus espacios de disputa en las calles o playas del litoral mediante marchas y cadenas humanas. Los actores de

la sociedad civil organizada se suelen invisibilizar con la creación de comités, como la Comisión especializada sobre la recuperación del borde costero. En ellas, se agrupan diversos colectivos, actores privados (cámara de comercio y turismo) y academia de la provincia, reduciendo el número de discursos a solo uno, así como la asistencia a las mesas de participación del consorcio. Si bien no toda la sociedad civil puede participar, se cuestiona quien decide “quién y cómo pueden participar en un contexto postpolítico y postdemocrático con instituciones deslegitimadas, así como el reescalamiento de la sociedad civil y actores privados (Swyngedouw, 2008).

A través de estas asociaciones, algunos actores territoriales adoptan nuevos roles, como los gobiernos locales (distritales) que se desempeñan como co-guías en el desarrollo de las manifestaciones, como complemento de los roles de gestión reactiva como limpieza de escombros de las viviendas y ayuda ante las inundaciones por el oleaje. Los actores privados internacionales adoptan roles más importantes en este proceso, como la dirección de los estudios e implementación de los proyectos, bajo la modalidad de licitaciones con el gobierno central. El Consorcio “Huanchaco Cope” diseña, dirige y ejecuta el proyecto del mejoramiento del borde costero bajo un discurso técnico en un modelo de gobernanza “desde arriba” que tiene como fundamento los antecedentes empíricos de ingeniería de costas elaborado por instituciones nacionales (Marina de Guerra del Perú) e internacionales (Banco Interamericano de Desarrollo).

Por ello, en el desarrollo del conflicto socioambiental se desarrollan estrategias que se puede emplear antes, durante y después de la proliferación de los dispositivos instituciones, como el Proyecto de Mejoramiento (Zrari, 2016). Estos dispositivos definen la arquitectura de gestión de los actores territoriales, sus funciones y los espacios de participación, pero durante los últimos ocho años, el conflicto ha sido aprehensibles como una estrategia que permite fomentar el disenso dentro de estos dispositivos ante soluciones ya establecidas, como la implementación de los espigones y el dragado en todo el litoral. Genera oportunidades para responder a estos espacios de deliberación (ej. Comisión Especializada) que suelen transformarse en espacios de legitimización del discurso experto de consultoras internacionales (Huanchaco-Cope), como la implementación de espigones para la estabilidad de playas. De esta manera, la relación consenso-disenso a través del conflicto se convierte en un acto de democracia local (Boyte, 2005), que redistribuye el equilibrio en la toma de decisiones en una arquitectura cada vez más asimétrica entre los actores del litoral de Trujillo.

Bibliografía

- AYALA, F. & OLCINA, J. (2002). *Riesgos naturales*. Barcelona: Ariel.
- BARRAGÁN, J. (1994). *Ordenación, planificación y gestión del espacio litoral*. Barcelona: Oikos-Tau.
- BARRAGÁN, J. & LAZO, Ó. (2018). Policy progress on ICZM in Peru. *Ocean and Coastal Management*, 157, p. 203-216. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2018.03.003
- BOCANEGRA, C. (2011). *Destrucción del litoral del Trujillo. Impactos de la transformación de la costa en la geomorfología litoral*. Lima: Sociedad Geográfica de Lima.

- BOCANEGRA, C. (2013). *Crónicas de un daño ambiental impune. Erosión Marina de Trujillo*. Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo.
- BOYTE, H.C. (2005). Reframing democracy: governance, civic agency, and politics. *Public Administration Review*, 65(5), p. 536-546.
- BRENNER, N. (2013). Tesis sobre la urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, 243 (enero-febrero), p. 38-66.
- BRIDGE, G. & PERREAULT, T. (2008). Environmental Governance. In N. Castree, D. Demeritt, D. Liverman, & B. Rhoads (Eds.). *A Companion to Environmental Geography*. West Sussex: Blackwell, p. 475-497.
- BUSTOS, B., LUKAS, M., STAMM, C. & TORRE, A. (2019). Neoliberalismo y gobernanza territorial: propuestas y reflexiones a partir del caso de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande*, 73, p. 61-183.
- BUSTOS, B., PRIETO, M. & BARTON, J. (2017). *Ecología política en Chile: naturaleza, propiedad, conocimiento y poder*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- CASTILLO, R. (2011). La Planificación Urbana en el Perú 1947-2011: ¿Del Urbanismo Mágico a la Planificación del Desarrollo Urbano Sostenible? Tesis de Magíster, Universidad Nacional de Ingeniería, Lima.
- CONSULTORES HIDROGRÁFICOS Y AMBIENTALES SAC & CODRALUX SA. (2011). Evaluación preliminar de Sedimentos Marinos frente a las Costas de Salaverry y Trujillo. Documento de Trabajo, Lima.
- DE MATTOS, C. (2016). Financiarización, valorización inmobiliaria del capital y mercantilización de la metamorfosis urbana. *Sociologías*, 42, p. 24-52. DOI: 10.1590/15174522-018004202
- DIRECCIÓN DE HIDROGRAFÍA Y NAVEGACIÓN (2007). *Levantamiento batimétrico del puerto de Salaverry*. Lima: Marina de Guerra del Perú.
- DIRECCIÓN DE HIDROGRAFÍA Y NAVEGACIÓN (2010). *Estudio de caracterización de la dinámica costera de Salaverry a Huanchaco*. Lima: Marina de Guerra del Perú.
- FARINÓS, J. (2005). Nuevas formas de gobernanza para el desarrollo sostenible del espacio relacional. *Ería*, 67, p. 219-235.
- GLAVOVIC, B. C. (2016). Towards deliberative coastal governance: insights from South Africa and the Mississippi Delta. *Regional Environmental Change*, 16(2), p. 353-365. DOI: 10.1007/s10113-014-0727-4
- HIGUERAS, A. (2003). *Teoría y método de la geografía. Introducción al análisis geográfico regional*. Zaragoza: Prensa de la Universidad de Zaragoza.
- INSTITUTO DE HIDRÁULICA AMBIENTAL DE LA UNIVERSIDAD DE CANTABRIA (2012). Evaluación Probabilística de la Peligrosidad y la Vulnerabilidad frente a Desastres Naturales basados en proyecciones de Cambio Climático en el Área Metropolitana de Trujillo. Documento de

trabajo, Santander.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI) (2017). *Censo Nacional 2017: XII Censo de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas*. Lima: INEI.

JOZAEI, J. & MITCHELL, M. (2018). An assessment for developing resilience capacity of Tasmanian coastal governance. *Ocean and Coastal Management*, 163, p. 130-140. DOI: 10.1016/j.ocecoaman.2018.06.014

LEDGARD, R. & SOLANO, A. (2011). Lima: transformaciones en la estructura e imagen de la metrópoli. Situación actual y perspectivas. En C. de Mattos, W. Ludeña y L. Fuentes (Eds.). *Lima-Santiago: reestructuración y cambio metropolitano*. Santiago de Chile: Colección Estudios Urbanos UC, p. 21-40.

LUKAS, M. (2019). Urban governance. In A. Orum (Ed.). *The Wiley Blackwell Encyclopedia of Urban and Regional Studies*. Londres: Wiley, p. 1-11. DOI: 10.1002/9781118568446.eurs0366

MAZUREK, H. (2018). *Espacio y territorio: instrumentos metodológicos de investigación social*. Marsella: IRD Éditions.

MINISTERIO DE PESQUERÍA (1975). *Mediciones y estudio de la erosión en Salaverry (La Libertad)*. Documento de trabajo, Lima.

NOVOA, Z. (2007). *Geografía de las zonas marino-costeras: el litoral pacífico peruano (PUCP-CIGA)*. Lima: Sociedad Geográfica de Lima.

PEDRAZA, J. (1996). *Geomorfología: principios, métodos y aplicaciones*. Madrid: Rueda.

PUJADAS, R. Y FONT, J. (1998). *Ordenación y planificación territorial*. Madrid: Síntesis.

ROMÁN, A.J. (2016). Espacios políticos como arenas discursivas: poder e influencia en la priorización del desarrollo territorial en el sur de Chile. Tesis Doctoral, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ROSNER, W. (1995). De migrantes a creadores de un distrito industrial. El Caso de los pequeños productores de calzado en el Porvenir, Trujillo, Perú. *Espacio y Desarrollo*, 7, p. 1-42.

SIKOR, T., HE, J. & LESTRELIN, G. (2017). Property rights regimes and natural resources: a conceptual analysis revisited. *World Development*, 93, p. 337-349. DOI: 10.1016/j.worlddev.2016.12.032

SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO DE CHILE. (2011). *Guía de zonificación costera para el ordenamiento territorial*. Santiago de Chile: División de Políticas y Estudios.

SWYNGEDOUW, E. (2005). Governance Innovation and the citizen: The Janus face of governance-beyond-the-State. *Urban Studies*, 42(11), p. 1991-2006. DOI: 10.1080/00420980500279869

SWYNGEDOUW, E. (2008). Scaled Geographies: Nature, Place, and the Politics of Scale. In E. Sheppard & R. McMaster (Eds.). *Scale and geographic inquiry: nature, society, and method*. Londres: Wiley, p. 129-153. DOI: 10.1002/9780470999141.ch7

TORRE, A. (2016). El rol de la gobernanza territorial y de los conflictos de uso en los procesos de desarrollo de los territorios. *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, p. 72-91.

WILSON, J. & SWYNGEDOUW, E. (2014). *The post-political and its discontents: spaces of depoliticisation, spectres of radical politics*. Edinburgo: Edinburgh University Press.

ZRARI, S. (2016). Los consejos de coordinación ciudad puerto: ¿un instrumento de gobernanza territorial? *Revista Geográfica de Valparaíso*, 53, p. 92-105.

Recibido: 10 de septiembre de 2019

Aceptado: 20 de noviembre de 2019