

Hidrocarburos y Amazonía peruana:

# ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?



DERECHO  
AMBIENTE Y  
RECURSOS  
NATURALES

## ► **Derecho, Ambiente y Recursos Naturales** **DAR**

DAR es una organización de la sociedad civil que busca integrar de manera coherente políticas públicas, prácticas sociales y actividades económicas, en la definición de una visión de desarrollo sostenible. Para ello, cuenta con un equipo especializado en temas ambientales y de conservación de la biodiversidad, bajo una visión integradora de los campos jurídicos, sociales, ambientales y de interculturalidad. El equipo DAR está organizado en tres programas: El programa de Energía Sostenible, el Programa Social Indígena y el Programa de Ecosistemas.

### ► **Programa Energía Sostenible**

El Programa Energía Sostenible realiza una importante labor de seguimiento a megaproyectos de energía e infraestructura en la Amazonía peruana con el objetivo que estos se desarrollen bajo un clima de sostenibilidad, así como al monitoreo de las instancias de financiamiento internacional como el Banco Mundial, la Corporación Financiera Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo BID, entre otros. De igual modo participa y coordina en espacios interinstitucionales, como el Colectivo de Áreas Naturales Protegidas e Hidrocarburos y Acción Ciudadana Camisea ACC, así como a nivel internacional en espacios de revisión de políticas en medio ambiente y energía de la Banca Multilateral.

### ► **Programa Social Indígena**

El Programa Social Indígena viene trabajando de manera colaborativa con las organizaciones indígenas, organizaciones de la sociedad civil, e instituciones públicas, en la capacitación de los derechos de los pueblos indígenas en la legislación de hidrocarburos, la protección de los pueblos indígenas aislados, la formalización y consolidación de los representantes de las comunidades nativas y organizaciones indígenas, reconocimiento de las tierras de las comunidades, desarrollando un marco legal coherente para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales por parte de las comunidades nativas y la implementación del derecho a la consulta previa, libre e informada, entre otras líneas de trabajo.

### Editor y Coautor:

#### ► **César L. Gamboa Balbín**

Ha sido Presidente de DAR (2008-2010) y actualmente es Coordinador del Programa Energía Sostenible de DAR. Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y candidato a Doctor en Derecho y Ciencia Política por la misma casa de estudios. Ha sido consultor en temas ambientales e indígenas para instituciones públicas y privadas. Ha sido docente en derecho constitucional y ambiental en UPSJB y la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, respectivamente. Actualmente, ejerce la docencia en el Instituto de Ciencias de la Naturaleza, Territorio y Energías Renovables INTE de la Pontificia Universidad Católica del Perú y en el Diplomado de Interculturalidad de la Universidad Ruiz de Montoya.



D E R E C H O  
A M B I E N T E Y  
R E C U R S O S  
N A T U R A L E S

Hidrocarburos y Amazonía peruana:  
**¿Superposición de derechos u  
oportunidades para el desarrollo  
sostenible?**

LIMA, AGOSTO 2010

**Editor:** César L. Gamboa Balbín

**Autores:**

César L. Gamboa Balbín

Jimpon Dávila O.

Rosemarie Avila B.

**Programa Energía Sostenible**

Asunta Santillán B.

Irene Ramos Urrutia

María del Rosario Sevillano

**Programa Social Indígena**

Henry O. Carhuatocto Sandoval

**Especialista Legal**

Graciela M. Mercedes Lu De Lama

**Especialista Ambiental**

**Revisión:** Eder Lara

**Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR**

Calle Coronel Zagarra N° 260, Jesús María (Lima 11)

Telefax: (511) 266 2063 / (511) 472 5357

dar@dar.org.pe

www.dar.org.pe

Impreso por:

**Sonimágenes del Perú**

Av. 6 de Agosto 968, Jesús María

Telf. 652 3444 / 652 3445

adm@sonimágenes.com

Fotos de Portada: Luis Pilares

**Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?**

190 pp.

Primera Edición: Agosto 2010, consta de 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08321

ISBN: 978-612-46027-1-9

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación presente la opinión de los autores y no necesariamente la visión de WWF Oficina Perú, Charles Stewart Mott Foundation, Environmental Law Alliance Worldwide y Oxfam. Esta publicación es posible gracias al financiamiento de WWF Oficina Perú, Charles Stewart Mott Foundation y Oxfam.

Impreso y Hecho en Perú.

## Agradecimientos

Los autores deben agradecer por sus comentarios y aportes a Aldo Soto, Amy Shannon, Javier Aroca, Marc Dourojeanni, Patricia Díaz, Eder Lara, Wendy Pineda, Aurelio Ochoa, Carla Soria, Carlos Herrera Descalzi, Carlos Monge, Javier Azpur, Alejandra Alayza, Ernesto Ruez, Milagros Rubio, Mariano Castro, Eduardo Gudynas, Alberto Acosta, Martin Scurrah, Vince McElhinny. Todos ellos, en una u otra forma, han influido en el trabajo de la presente publicación.

Asimismo, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR debe agradecer a Oxfam América y World Wildlife Fund Inc. WWF Oficina Perú por el apoyo para la publicación de la presente obra. Vale mencionar también a la Asociación Putumayo, Shinai, Racimos de Ungurahui, Instituto del Bien Común IBC y a todas las instituciones que conforman la Red de Loreto, Grupo de Trabajo de Interoceánica Sur-IOS, al Colectivo de Áreas Naturales Protegidas e Hidrocarburos, Acción Ciudadana Camisea ACC, la Red GE, AIDSESP, COMARU, CARE, FENAMAD, ORAU, ORPIO.

Una mención especial a la Fundación Mac Arthur por el apoyo prestado en la protección de la biodiversidad en la Cuenca del Ucayali, así como a las organizaciones indígenas con las cuales trabajamos, representadas por la Organización Regional Aidesep Ucayali ORAU.



# Contenido

<b>Acrónimos</b>	<b>9</b>
<b>Presentación. Hidrocarburos en la Amazonía: Un tema pendiente.</b> <i>por Pilar Camero</i>	<b>11</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>19</b>
<b>Introducción</b>	<b>25</b>
<b>Capítulo Primero. Incoherencias entre políticas ambientales y de desarrollo en la Amazonía peruana.</b> <i>Por César Gamboa Balbín</i>	<b>29</b>
1. Contexto desde la sociedad civil	29
2. Contexto internacional de la energía	30
3. Contexto nacional de la energía	31
4. Importancia del proyecto Camisea	34
5. Asegurando las inversiones: Origen del conflicto de Bagua	38
6. Nuevos vientos, mismos vicios: Acuerdo Energético Perú Brasil	39
7. Retos para el futuro del Perú: ¿Dejando de lado el Extractivismo?	42
<b>Capítulo Segundo. Problemática de la gestión ambiental y social del sector de hidrocarburos.</b> <i>Por Henry Carhuatocto Sandoval</i>	<b>45</b>
1. Causas de la superposición de lotes de hidrocarburos con espacios protegidos y territorios indígenas	46
2. Incumplimiento de normas ambientales y superposición de lotes de hidrocarburos con áreas protegidas	50
3. Problemática de la gestión ambiental y social del sector de hidrocarburos	58
4. Tribunal Constitucional e hidrocarburos en Amazonía	72
<b>Capítulo Tercero. Hidrocarburos y tierras de Comunidades Nativas.</b> <i>Por María del Rosario Sevillano e Irene Ramos Urrutia</i>	<b>75</b>
1. El Derecho al Territorio de los Pueblos Indígenas	76
2. Los derechos humanos colectivos de los Pueblos Indígenas y la empresa	76
3. Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Comunidades Nativas	77
4. Casos del Campo de Maquia	84

<b>Capítulo Cuarto. Hidrocarburos y Pueblos Indígenas aislados.</b>	<b>95</b>
<i>Por Asunta Santillán y Jimpson Dávila</i>	
1. Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial	95
2. Debilidad institucional encargada de proteger a los Pueblos Indígenas aislados	97
3. Superposición de Lotes con Pueblos Indígenas aislados	98
4. Reserva Territorial Nahua Kugapakori y el Lote 88 de Camisea	108
<b>Capítulo Quinto. Hidrocarburos y áreas naturales protegidas.</b>	<b>115</b>
<i>Por Rosemarie Avila y Mercedes Lu</i>	
1. Breves ideas sobre áreas protegidas	116
2. Prospección sísmica	118
3. Perforación exploratoria	120
4. Efectos de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en áreas protegidas, biodiversidad y zonas tropicales	123
5. Casos de superposición de hidrocarburos y áreas naturales protegidas	126
<b>Conclusiones y vinculantes soluciones: Necesitamos buen gobierno y desarrollo sostenible</b>	<b>149</b>
<b>Epílogo: Rumbo a los criterios de compatibilidad de áreas naturales protegidas.</b>	<b>157</b>
<i>Por Henry Carhuatocto Sandoval</i>	
<b>Bibliografía</b>	<b>163</b>
<b>Eventos y ponencias organizadas o presentadas por DAR</b>	<b>171</b>
<b>Anexos</b>	
<b>Anexo N° 1.</b> Reglamentación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM	175
<b>Anexo N° 2.</b> Acuerdos tomados en la reunión de coordinación para la exploración minera en la Cordillera del Cóndor de 08 de noviembre de 2005 (suscrita por diversas instituciones del Estado y Minera Afrodita)	177
<b>Anexo N° 3.</b> Oficio N° 901-2007-INRENA-IANP del intendente Luis Alfaro, al Director General de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, sobre la propuesta de Ley para reducir el área del Parque Nacional Bahuaja Sonene	183
<b>Anexo N° 4.</b> Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece también los sub criterios que deberán tomarse en cuenta para verificar la compatibilidad de las actividades económicas con las áreas naturales protegidas	187

## Acrónimos

ACR	Áreas de Conservación Regional
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
ANP	Área Natural Protegida
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CN	Comunidad Nativa
COMARU	Consejo Machiguenga del Río Urubamba
CONAP	Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
HA	Hectárea (has)
IBC	Instituto del Bien Común
IANP	Intendencia de Áreas Naturales Protegidas
IIAP	Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana
INDEPA	Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
INGEMET	Instituto Geológico Minero y Metalúrgica
INRENA	Instituto Nacional de Recursos Naturales
MIMDES	Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAM	Ministerio del Ambiente
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
OPD	Organismo Público Descentralizado
PAMA	Programa de Adecuación y Manejo Ambiental
PCM	Presidencia del Consejo de Ministros
PETT	Proyecto Especial de Titulación de Tierras
PIAV	Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario
RLANP	Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas
RT	Reserva Territorial
RTKN	Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y Otros
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SINANPE	Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
TC	Tribunal Constitucional de Perú
TGP	Empresa Transportadora de Gas del Perú
UICN	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
UTM	Universal Transverse Mercator (siglas en inglés del Sistema de Coordenadas Universal Transversal de Mercator)
WWF	World Wildlife Fund. Inc.
ZR	Zona Reservada



# Hidrocarburos en la Amazonía: un tema pendiente

**DERECHO, AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES DAR** es una organización de la sociedad civil peruana que promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana a través de la activa participación en iniciativas relacionadas con aspectos ambientales, sociales y económicos. Trabajamos a nivel de políticas y corrección del marco legal nacional en temas como la conservación de áreas protegidas, monitoreo de industrias extractivas, proyectos de infraestructura, promoviendo el uso sostenible de los recursos forestales y la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas en relación a estos temas.

Actualmente DAR tiene tres programas: el Programa de Ecosistemas, centrado en el seguimiento a la transparencia forestal en el Perú y promover el conocimiento de las estrategias REDD con un enfoque de derechos, eficiencia y equidad; el Programa Social Indígena cuyo trabajo se centra en la promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas amazónicos, especialmente los relacionados a la implementación del derecho a la consulta en el Perú, así como la seguridad jurídica de las tierras de las comunidades nativas; y la capacitación de los Pueblos Indígenas en la legislación de hidrocarburos para la protección de la biodiversidad. Finalmente, DAR tiene el Programa Energía Sostenible, el cual trabaja incidiendo en una mejora de la política y el marco legal en el sector energético; seguimiento y análisis a proyectos energéticos y de infraestructura en la Amazonía; y el monitoreo a instituciones financieras internacionales con la finalidad de mejorar el impacto de los proyectos energéticos, ambientales y sociales que estas instituciones financian.

## Colectivo ANP e Hidrocarburos<sup>1</sup> y Mesa de Hidrocarburos de AIDSESP

En ese sentido, DAR ha sido y es parte de una serie de redes y colectivos de la sociedad civil peruana, a nivel regional y global, comprometidas con monitorear e incidir en una mejora de la equidad y sostenibilidad en el desarrollo energético internacional y nacional. Vale poner como ejemplo que desde el año 2005, DAR hace seguimiento a la problemática de la superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas, tierras de comunidades nativas y reservas territoriales para Pueblos Indígenas aislados, así como otros derechos o espacios de protección. Este seguimiento, acciones de incidencia y propuestas de solución se produjeron en el marco del Colectivo de Áreas Naturales e Hidrocarburos (2005-2010), conformado por varias organizaciones preocupadas por la conservación de la biodiversidad en la Amazonía peruana. Este trabajo finalmente ha dado resultados a través del Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, el cual se comenta en esta obra (Anexo N° 1).

Por otro lado, las organizaciones indígenas venían de una experiencia muy rica e intensa de críticas, enfrentamientos y diálogo con el sector privado petrolero, así como la autoridad sectorial competente, que se centraban en los casos emblemáticos del río Corrientes y del proyecto de gas de Camisea. La falta de consulta previa, libre e informada, reclamos por una injusta compensación por el uso de sus tierras comunales o casos de contaminación ambiental sin

1 [http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/colectivo\\_anp.pdf](http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/colectivo_anp.pdf)

reparación o indemnización por daños y perjuicios -un ausente Estado-, generó la necesidad de organizar y reflexionar sobre el fenómeno de las concesiones de hidrocarburos en las tierras comunales y de Pueblos Indígenas aislados. Una vez más, se organiza la "Mesa de Hidrocarburos de AIDSESP" (2007), la organización indígena más importante a nivel del Perú, convocó a organizaciones no gubernamentales interesadas en el tema, tales como IBC, DAR, WWF, Racimos de Ungurahui, entre otras.

Las agendas de las organizaciones de conservación y las organizaciones indígenas, desde hace muchos años, se habían mantenido alejadas, compartiendo desconfianza común, empero, el avance desenfrenado de los procesos de desarrollo volvió a generar un acercamiento y reflexión compartida que permitió establecer un diálogo casi permanente entre ambas agendas. Desde un inicio, DAR trató de tener un rol de enlace entre estas organizaciones para lograr consensos y puntos comunes de cómo mejorar la conservación de la biodiversidad y la protección de los derechos fundamentales en la Amazonía peruana, tanto así que hoy por hoy son pocos los que no mencionan o hablan de la agenda indígena o de conservación como un concepto integrador de la cuenca amazónica y de óptica metodológica para la solución de conflictos socioambientales. Aún queda pendiente fomentar el diálogo con otros sectores del Estado, el sector privado o empresarial.

## Intentos de diálogo, ausencia de actores

El Colectivo ANP e Hidrocarburos se propuso, desde un inicio, promover un diálogo con el sector público y el sector privado para tratar de corregir la problemática de la superposición de lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana. En ese sentido, se comenzó a dialogar con el Ministerio de Energía y Minas, Perupetro S.A., INRENA, así como diversas empresas petroleras (Petrobras, Repsol YPF, Pluspetrol, etc), con estas últimas a razón que redujeran al máximo sus planes de trabajo exploratorio en el área que se superponía a cualquier área natural protegida, obteniéndose diversos resultados. Fue importante el diálogo con las distintas empresas, con diferente suerte en cada caso, no

obstante, imposible fue dialogar con el gremio de las mismas (Sociedad Nacional de Minería, Energía y Petróleo).

En el caso del sector público, frente a la poca disposición del sector energía, se intentó mejorar los marco legales de áreas naturales protegidas y la coordinación intersectorial entre el sector energía y de conservación de la biodiversidad. Por ello, se percibió como una oportunidad colaborar de manera pro activa en la elaboración del Plan Director de Áreas Naturales Protegidas. En dicho proceso, se intentó mejorar un documento que a todas luces había pasado por un proceso de socialización local, regional y nacional sin precedentes. Sin embargo, en el caso del componente de actividades extractivas, específicamente de hidrocarburos en áreas naturales protegidas, lastimosamente, no se produjo un diálogo formal entre el sector público, el privado y la sociedad civil, perdiéndose una oportunidad interesante de mejorar el diálogo, así como de la propia política de ANPs. Posteriormente fue aprobado el Plan Director, y este aún mantenía las deficiencias sin subsanar que se habían señalado un par de años antes por dicho Colectivo.

Por otro lado, frente a los pocos cambios que se estaban produciéndose en la temática de superposición de lotes de hidrocarburos en ANPs, se optó por realizar medidas muchos más influyentes en el sector. No sería hasta junio del 2006 en que un grupo de organizaciones no gubernamentales (DAR, APECO, CIMA y WWF) a través de un exhaustivo informe que se convertiría en una contundente solicitud que pondría en conocimiento a la Contraloría General de la República las irregularidades de la superposición de lotes y que a la postre sería una de los factores para el inicio de una acción de control en el Ministerio de Energía y Minas que acabaría en el Informe N° 16-2008-2-0054-MEM/OCI. La información sobre los hidrocarburos hacia fines del 2007, sobre el estado de la cuestión, empezaría a fluir de manera más eficiente y casi en tiempo real, debido en gran parte al Colectivo de Hidrocarburos, la Mesa de Hidrocarburos de AIDSESP y otras organizaciones que contribuyeron a señalar las incoherencias en las políticas y prácticas del sector energético desde una perspectiva ambiental y social, todo lo cual contribuyó a que la Defensoría del Pueblo se avocara

al tema y evacuara hasta dos informes sobre el particular.

Años después, el tiempo nos ha dado la razón. A razón que muchas organizaciones de la sociedad civil, durante muchos años, incidieron, empujaron, presionaron, exigieron y colaboraron activamente en mejorar la relación entre la actividad de hidrocarburos y los objetivos de las áreas naturales protegidas en nuestro país; finalmente, el Ministerio del Ambiente ha emitido una norma que reglamente de manera precisa el procedimiento administrativo de identificar la compatibilidad de la actividad de hidrocarburos con los objetivos de las áreas naturales protegidas (Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM). Ahora, nuevamente comprobamos la importancia del rol de la sociedad civil, y la tarea es estar vigilantes y monitorear la implementación de dicha norma.

## Encuentro 2007: una visión de conjunto sobre la Amazonía peruana

En junio de 2007, se produjo un importante encuentro de la sociedad civil denominado "Respuestas para una política hidrocarbúfera coherente con el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana", cuya finalidad fue iniciar la construcción de una agenda común frente a la política de hidrocarburos, basada en la protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas y la conservación de la biodiversidad, definiendo nuevas metas en la formulación de las políticas públicas. Entre las instituciones participantes, además de las organizaciones de no gubernamentales en conservación de la biodiversidad y de derechos humanos, encontramos también a las organizaciones indígenas como AIDSESP y sus regionales. Como resultado inmediato de la reunión, se elaboró una serie de recomendaciones con la finalidad de presentar los puntos álgidos en la política hidrocarbúfera sobre la Amazonía peruana, identificados por las instituciones participantes.

En ese contexto, se produjeron diversas acciones de incidencia y sociales. Los distintos

grupos como Acción Ciudadana Camisea, la Mesa de Hidrocarburos de AIDSESP, Colectivo ANP e Hidrocarburos, organizaciones de la sociedad civil procedentes de otros países, expertos en la materia, pudieron tener en cuenta que sus acciones estaban teniendo algún efecto a largo plazo y mejorar sus medios de comunicaciones con otras organizaciones. Asimismo, se pudo constatar que los hidrocarburos no eran solo una amenaza para la conservación de la Amazonía, sino que la visión en conjunto desde el Estado peruano era un problema que no permitía generar cambios de equidad y sostenibilidad a largo plazo. Por primera vez, no solo se señalaron los problemas de las inversiones en la Amazonía peruana, sino la falta de planificación de estas, lo que daba como resultado la superposición de lotes de hidrocarburos y otros problemas con el sistema de concesiones de otras inversiones.

## Defendiendo Candamo y EAE 2008-2009<sup>2</sup>

Cuando se tuvo conocimiento de una propuesta de ley del Poder Ejecutivo para reducir el Parque Nacional Bahuaja Sonene en el área conocida como Candamo (cerca de 200,000 has.), con la intención de explotar la fuente de gas que ahí se encuentra, se produjo una rápida movilización social ante un claro atentado a la conservación de la biodiversidad. Lo más grave es que se pretendía reducir el área del parque sin tener en cuenta más que la pretensión corporativa o económica, y sin considerar los compromisos ambientales del Perú a nivel internacional, los principios constitucionales de biodiversidad, las políticas y el marco nacional que señalan una serie de principios garantistas y de conservación de la biodiversidad, especialmente para la Amazonía peruana.

A través de varias acciones desarrolladas por el Colectivo ANP e Hidrocarburos, se pudo tomar conciencia de esta situación, así como de la necesidad de conservar la Amazonía a través de las áreas protegidas. Es más, por primera vez, se tomó en cuenta a nivel mediático y social la dis-

2 <http://www.dar.org.pe/index4.html>

cusión del valor intangible y económico de los servicios ambientales que producen estas áreas, la naturaleza.

Posteriormente algunas organizaciones de la sociedad civil decidieron impulsar la Evaluación Ambiental Estratégica EAE junto con el Ministerio del Ambiente, es por ello que a fines de 2008 e inicios de 2009 se produjeron una serie de talleres de capacitación con organizaciones de la sociedad civil, organizaciones indígenas, autoridades nacionales y regionales<sup>3</sup>.

Hoy por hoy, la Evaluación Ambiental Estratégica EAE es una tarea incumplida por el Estado. No sólo no está aplicando el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (caso política energética nacional<sup>4</sup>), sino que tampoco ha recogido una serie de experiencias de elaboración de EAE *-fallidas-*, como es el caso del Programa de Desarrollo del Bajo Urubamba (proyecto Camisea-BID); el programa de mitigación de la carretera Interoceánica Sur (Proyecto CAF INRENA<sup>5</sup>); sin embargo, es posible que existan ciertas oportunidades (Proyecto NUMES-BID<sup>6</sup>), para lo cual se necesitará no sólo una institucionalidad ambiental fortalecida, sino también que instituciones financieras internacionales (Banco Mundial, BID, CAF) apoyen el proceso.

## Después de Bagua

Las acciones legales sobre superposición de lotes de hidrocarburos fueron realizadas por AIDSESP, quien a nivel nacional (poder judicial) e internacional (Comisión Interamericana de Derechos Humanos) buscaba la exclusión de las tierras de los Pueblos Indígenas amazónicos en aislamiento voluntario de concesiones de hidrocarburos. En esa misma línea posteriormente, procederían otras instituciones, empero ya un colectivo de la Región de San Martín, hacia el 2005, había silenciosamente iniciado la primera acción de amparo por una superposición de lotes de hidrocarburos en el Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, que daría lugar a la STC 03343-2007-AA.

Posteriormente, ante la serie de críticas frente a la irracionalidad de otorgar lotes de hidrocarburos en la Amazonía, se produjeron una serie de protestas locales y regionales, impulsadas por las organizaciones indígenas y locales. Tanto los años 2007, 2008 y 2009 se produjeron una serie de protestas con resultados muy singulares. La más llamativa y que marcó una pauta diferente en la agenda nacional fue el conflicto de Bagua del 05 de junio de 2009.

La protesta estaba emparentada a una serie de decretos legislativos que fueron promulgados

3 En <http://www.dar.org.pe/eae.html>

4 Mediante Decreto Supremo N° 064-2010-EM se aprobó la "Política Energética Nacional del Perú 2010-2040", la misma que de acuerdo a la Ley del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, Ley N° 27446, requeriría ser sometida previamente a una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Cabe señalar, que dicha norma señala en su Art. N° 4.3. que "corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica - EAE en el caso de propuestas de Política, Planes o Programas de desarrollo sectorial, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas (...)", esto con el fin de que se pueda internalizar previamente la variable ambiental en la propuesta de política, plan y programa de manera que se pueda medir las implicancias socio ambientales de la toma de decisiones en los niveles de gobierno. En ese sentido, la EAE debía aprobarse mediante norma con rango de ley previamente a la ejecución de la política tal como lo obliga el Art. N° 62 del Reglamento de la Ley de Evaluación Ambiental Estratégica, D.S. N° 019-2009-MINAM, lo cual aparentemente no se ha cumplido previo a la aprobación de la Política en mención.

5 Durante el año 2009 el MINAM con apoyo de la consultora MAXIMIXE, llevo a cabo el estudio de la EAE del Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS) en sus tramos 2,3 y 4, este estudio fue publicado en el primer trimestre del 2010. Cabe señalar, que si bien dicha EAE debió ser previa al Programa CAF INRENA y que se desarrollo posteriormente, contiene un Plan de implementación mínimo de la EAE para el periodo 2010-2011, el cual contiene una serie de acciones y recomendaciones. A pesar de ello, a la fecha se desconoce cuál es la situación actual de dicho EAE.

6 EL 28 de febrero de 2009 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el Programa de la Nueva Matriz Energética Sostenible NUMES por 150 millones de dólares. Este programa busca una mayor participación de las energías renovables en la actual matriz energética nacional, donde existe una fuerte dependencia por los combustibles fósiles como el petróleo y el gas natural. Entre las actividades de la NUMES se encuentra la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica-EAE, la misma que a pesar de ser un instrumento fundamental para la generación de una nueva matriz energética aún no ha sido priorizada y sus avances son muy incipientes.

por el gobierno peruano para promover la inversión privada en la zona andina y amazónica, sin embargo, debilitaba y desaparecía las garantías legales de organización de las comunidades nativas y de protección de la vieja institución de la propiedad comunal, elemento central en la relación entre Pueblos Indígenas, su cultura y su espacio geográfico.

De este conflicto, se inició un proceso de diálogo entre el Estado y las organizaciones indígenas que produjo una serie de mínimos acuerdos, entre los más resaltantes está la creación de un marco legal para implementar el derecho a la consulta, que el actual gobierno ha desconocido en el proceso de aprobación por el Congreso de la República. La tarea pendiente sobre la adecuación de la evaluación sectorial del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (D.S. N° 019-2009-MINAM).

## Amazonía peruana 2021: Un momento para analizar los cambios

Este estudio fue concebido muchos años atrás como una necesidad de información por algunas organizaciones de Estados Unidos (Environmental Defense y Bank Information Center), junto con otras organizaciones de la sociedad civil de Perú. Así, Derecho, Ambiente y Recursos Naturales impulsó y decidió apoyar el estudio **AMAZONÍA PERUANA 2021, Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?**, del cual Marc Dourojeanni, como autor principal, esboza un estado de la cuestión sobre los proyectos de desarrollo, especialmente energéticos, extractivos y de infraestructura en la Amazonía peruana, así como recomendaciones precisas para mejorar el desarrollo sostenible en los bosques amazónicos de nuestro país.

El principal aporte de esta publicación es presentarnos un derrotero hacia la construcción de la gobernabilidad amazónica, con hitos y

tareas particulares y precisas en planificación energética, identificar medidas claras y las causas directas de la deforestación en los bosques tropicales amazónicos y acentuar la necesidad de reformas en los instrumentos de gestión ambiental que eleven los estándares ambientales y sociales de las actividades económicas que se desarrollan en el Perú. Este estudio es un esfuerzo conjunto para lograr cambios sistémicos en nuestro país.

## ¿Qué nos espera?

Ad portas de cambio de gobierno a nivel nacional, podemos señalar que las consideraciones ambientales son mucho mayores en el sector energético público y privado, por cuanto se ha incidido en ello desde la sociedad civil. Quizás lo poco que se ha logrado es que se reconozca en las nuevas ofertas de lotes de hidrocarburos las zonas donde se encuentran las áreas naturales protegidas y las reservas territoriales para Pueblos Indígenas aislados, así como evitar la superposición de lotes con estas últimas –a excepción del lote 88 de Camisea y otros en Ucayali-, sin embargo, pese a este logro simbólico, podemos señalar que se han producido avances de diálogo con el sector privado, frente a autoridades aun muy reticentes y poco abiertas al diálogo transparente. La falta de una cultura de servidor público incide mucho en ello, además de una falta de capacidades institucionales para retener a este personal, sin descontar que la formación ética o la carrera pública no han impedido que en este sector, algunos funcionarios pasen del ente regulador o promotor al sector privado y viceversa, compitiendo y casi volviendo en una delgada línea la diferencia entre los fines públicos y privados. Esa falta de claridad ha tenido como efecto la desconfianza de la sociedad civil, especialmente las organizaciones indígenas hacia esta estrecha y confusa relación de Estado-empresa.

Un problema fundamental de las actividades extractivas, especialmente las actividades de gas y petróleo, tanto en la exploración, explo-

7 Puede bajar la versión digital: <http://www.dar.org.pe/documentos/amazonialibro2ed.pdf> y su primera edición en <http://www.dar.org.pe/amazonialibro.pdf> [consulta 21-03-10].

tación, transporte y distribución, es que no se desarrollan con altos estándares ambientales y sociales. Desde la década de los noventa, se producen tensiones y conflictos que poco a poco permiten aumentar los estándares o elevarlos. Al parecer, las inversiones en minería, y ahora en hidrocarburos, no tienen en cuenta estos "sobrecostos" porque no serían rentables sus operaciones, algo muy cuestionable. El reconocimiento de la consulta previa hacia los Pueblos Indígenas, la protección de hábitats críticos, el desplazamiento involuntario, al final, mayor inversión en sostenibilidad con cambios o mejor composición reglas de juego, se hace imperioso.

Un segundo problema es la falta de gobernabilidad energética. La falta de transparencia y de acceso a la información ha tenido muchos ejemplos, como el desarrollo de las operaciones de Camisea, y pese que ha mejorado el marco normativo por este caso emblemático, no sucede así con otros subsectores del sector energético, como por ejemplo sucede ahora con los proyectos Inambari (Estudio de Impacto Ambiental) y Pakitzapango en el sector eléctrico. Tenemos a un Estado aún muy reticente y poco abierto al diálogo, a la transparencia y a permitir el acceso a la información a la ciudadanía.

De todas las dimensiones críticas de las actividades extractivas, la equidad y la sostenibilidad son criterios que se repiten en un esquema de buen gobierno, donde se busca legalidad y legitimidad. De los temas de la planificación energética, de las rentas y beneficios, el manejo de conflictos sociales y ambientales, el diseño e implementación de salvaguardias ambientales y sociales, podemos apreciar que se producen muchas preguntas en el tema hidrocarbúfero: ¿Por qué debemos buscar más gas? ¿Por qué es un buen negocio? ¿Qué nos ha enseñado la superposición de lotes en la Amazonía? ¿Qué tan sólido es el Estado peruano en monitorear y fiscalizar las actividades de hidrocarburos? ¿Es viable los hidrocarburos en la Amazonía después de todos estos años? ¿En la Amazonía? ¿En el litoral peruano?

Un cuarto problema es que aún la autoridad ambiental se encuentra debilitada por lo que una necesaria solución es el fortalecimiento institucional de esta autoridad A 2 años

de creados el MINAM y un poco menos del SERNANP, al fenecimiento del INDEPA y su pase al Ministerio de Cultura, una tarea importante es fortalecer y mejorar las capacidades de la autoridad ambiental puesto que eso permitirá la planificación del desarrollo, la regulación de la industria extractiva y mejorar la aprobación de la licencia ambiental y social. Asimismo, la autoridad ambiental debe buscar mecanismos de financiamiento para la administración de la conservación de la biodiversidad, especialmente para conservar los bosques tropicales y evitar la deforestación y degradación de las tierras amazónicas.

Un último problema es la forma que se desenvuelven las inversiones en nuestro país. Es por ello que ha sido muy importante que la sociedad civil peruana y las organizaciones de otros países amazónicos incidieran en como las inversiones públicas y privadas –Banco Mundial, BID, CAF, etc- financian proyectos de infraestructura y energéticos en una forma correcta, aplicando estándares ambientales y sociales, especialmente en los bosques amazónicos, una sensible área para la conservación de la biodiversidad y la protección de los Pueblos Indígenas. En el futuro, las inversiones del capital público y privado brasileño marcarán una pauta de trabajo para seguir intentando compatibilizando la inversión privada con altos estándares ambientales y sociales.

Este breve recuento de lo sucedido en estos años con respecto a los espacios de trabajo de la sociedad civil, especialmente del Colectivo ANP e Hidrocarburos y el trabajo realizado por DAR no tiene el ánimo de la vanidad profesional o personal –menos institucional-, como contemporáneamente vemos en muchas obras; no es el ánimo de la denuncia absurda o dogmática, que no mide sus consecuencias o el grado de coherencia de las diatribas y las actitudes personales o institucionales con el paso de los años, sino, alejado de todo ello, presenta una sistematización del estado de la situación sobre los hidrocarburos en la Amazonía peruana con la pretensión, sin pompa de por medio, de recomendar viables soluciones que eviten conflictos sociales y ambientales en nuestro país.

La presente publicación pretende responder a algunas de estas interrogantes sin ser exhaustiva o abarcadora de una problemática que seguirá presente en la siguiente década: ¿Cómo desarrollar sosteniblemente la Amazonía sin perder su valor biológico y cultural?. Pareciera una contradicción de los países en desarrollo ad portas de comprometerse con el cambio climático, sin embargo, este sigue siendo un problema regional, un problema de la Cuenca Amazónica, de países emergentes que no quieren renunciar al tan ansiado "desarrollo", *ni a sus virtudes, ni a sus vicios*.

Finalmente, no me queda más que felicitar el trabajo realizado por los autores, en su mayoría miembros de los Programas Energía Sostenible y Social Indígena de DAR, quienes con dedicación, trabajaron arduamente en esta obra compilatoria. Agradecer a los distintos amigos, instituciones y expertos que acompañaron en este trabajo a DAR por todos estos años, especialmente a la Alianza Mundial de Derecho Ambiental ELAW y también agradecer a Word Wildlife Fund Inc. (WWF Oficina Perú) y a Oxfam, por hacer posible la presente publicación.

**Lima, agosto 2010**

**Pilar Camero Berrios  
Directora Ejecutiva  
Derecho Ambiente y Recursos  
Naturales DAR**



## Resumen Ejecutivo

Actualmente se está viviendo en América Latina una política agresiva de promoción de las inversiones energéticas debido al alto precio de los combustibles y a la decreciente acumulación de reservas de hidrocarburos a nivel mundial. Ello ha posibilitado que se vea a la Amazonía como una opción donde explorar y explotar estos recursos no renovables sin considerar criterios éticos, de derechos humanos, técnico biológicos y legales en espacios de conservación de biodiversidad y protección de derechos que podría traer graves consecuencias sociales en nuestros países. En el caso del Perú, desde el 2003, el Estado no ha tenido consideración de lo señalado al implementar una política incoherente de promoción de las inversiones de hidrocarburos en la Amazonía peruana, al establecer lotes de hidrocarburos en ámbitos de conservación como áreas protegidas, territorios indígenas, derechos preexistentes y otros espacios de protección como las reservas territoriales para Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial. Esta obra busca presentar un estado de la cuestión sobre estos conflictos entre espacios de conservación/protección y aprovechamiento hidrocarburífero en la Amazonía, sus posibles impactos, así como las posibles soluciones para encontrar una “governabilidad energética”, una política coherente y sostenible de hidrocarburos que beneficie al inversionista, a la población local y los Pueblos Indígenas (comunidades y Pueblos Indígenas aislados) y a las futuras generaciones de nuestros países.

El contexto actual de la Amazonía peruana está determinado por el caso emblemático del proyecto del gas de Camisea, es decir, los conflictos sociales y ambientales por la lotización de la Amazonía y la política de promoción tienen una relación de causalidad en Camisea y el proyec-

to de exportación de gas natural (Perú LNG). Al comprometerse el gas natural a la exportación, el Estado peruano ha seguido una política de promoción de otras fuentes de energía en hidrocarburos y actualmente en electricidad.

En este momento, existen muchas concesiones de hidrocarburos en la Amazonía peruana. Y es que muchos cambios han ocurrido desde el año 2004: la Amazonía peruana tiene alrededor de 78 millones de hectáreas, sin embargo, casi 47 de ellas tienen concesiones de hidrocarburos (60%); muchos de estos lotes petroleros no han contado con un consenso nacional, regional y local y contradicen principios constitucionales y disposiciones legales. Asimismo, estas concesiones de hidrocarburos se superponen a cientos de comunidades nativas, sin que el Estado peruano haya respetado el derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos Indígenas, de acuerdo con el Convenio N° 169 de la OIT. Toda esta situación ha colaborado a la eclosión de conflictos sociales y ambientales en la Amazonía peruana (Gamboa, 2008a, Carhuatocto, 2010).

Uno de los conflictos relacionados a las concesiones de gas o petróleo es la superposición con áreas naturales protegidas. Hasta el momento, hay cerca de 16 lotes de hidrocarburos superpuestos irregularmente sobre 12 áreas naturales protegidas. De acuerdo al derecho nacional, es obligatorio que se realice un estudio de evaluación y compatibilidad entre la actividad hidrocarburífera y los propósitos del área protegida, antes de la aprobación de los contratos. Después de años de incidencia de la sociedad civil, el Ministerio del Ambiente ha precisado, mediante una reciente norma (Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM), este procedimiento

previo, quizás muy tarde –muchos lotes se encuentran en áreas protegidas-, sin embargo, es un claro mensaje de elevar estándares ambientales en las operaciones de hidrocarburos. Tarea pendiente será desarrollar estas capacidades en la autoridad ambiental para llevar a cabo seriamente este nuevo procedimiento.

Esta situación afecta el sistema nacional de áreas protegidas y también los derechos de las empresas. El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado SERNANP es la autoridad encargada para aprobar los estudios de compatibilidad, aunque hasta el momento el gobierno no ha realizado estos estudios. Asimismo, el 2007 el gobierno peruano intentó reducir la extensión del Parque Nacional Bahuaja Sonene, con la finalidad de establecer un lote de hidrocarburos, en un área que Mobil había explorado en la década de los noventa.

Junto con esta pretensión poco exitosa, concesiones petroleras de Petrobras, Repsol, Hunt Oil, entre otras compañías, se superponen a áreas protegidas, algunas de las cuales son prioritarias para la conservación de la biodiversidad, o por proveer recursos naturales para la subsistencia de los Pueblos Indígenas. Obviamente, estas superposiciones producen conflictos socioambientales cuyo costo es trasladado a los ciudadanos y al Estado peruano.

Los potenciales impactos ambientales de estas actividades son: Contaminación, alteración de sensible ecosistemas, y la suma de los impactos directos e indirectos a áreas naturales protegidas (Lu y Avila, 2010). Asimismo, otro asunto directamente relacionado a los conflictos ambientales en la región amazónica es asociado con grupos indígenas y sus amenazas contra estas. Entre otras amenazas, encontramos un marco nacional legal que desconoce los derechos de los Pueblos Indígenas, la tala ilegal de madera, el narcotráfico, la conversión de tierras a biocombustibles, el aumento de la frontera agrícola, la colonización de la Amazonía, y las actividades hidrocarburíferas y mineras las cuales contaminarían la biodiversidad de la cual ellos dependen.

Otros conflictos sociales y ambientales se desarrollan cuando lotes de hidrocarburos se superponen a tierras de comunidades nativas, sin procesos de consultas previas. Así, un importante y poco estudiado impacto indirecto de estas actividades es la asimilación de las culturas indígenas o el riesgo de la desaparición de estas. Un segundo problema sobre el incremento de los conflictos se debe a que las compensaciones por el uso de la tierra indígena son injustas, y un tercer problema se debe a que el gobierno no promueve la vigilancia comunitaria con la participación de las comunidades nativas para monitorear los impactos directos e indirectos de las actividades de hidrocarburos (Sevillano y Ramos, 2010).

Un caso que se vincula con la superposición de tierras de comunidades y áreas protegidas es el del Lote 76 que se superponen con la Reserva Comunal Amarakaeri y afecta a varias comunidades Harakmbut. Las actividades de hidrocarburos podrían poner en peligro la existencia de los pueblos Harakmbut, Yine and Machiguenga. Perupetro S.A. (empresa pública) no ha desarrollado procesos de consulta con Pueblos Indígenas, según las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT. FENAMAD, la organización indígena regional, ha presentado una acción de amparo contra Hunt Oil y Repsol por no respetar los derechos de estos pueblos<sup>8</sup>.

Otro problema con la lotización de la Amazonía se debe a la superposición de ciertos lotes con reservas territoriales para Pueblos Indígenas aislados o no contactados. Estas reservas no son seguras para proteger a los Pueblos Indígenas aislados puesto que el marco legal peruano permite actividades extractivas en sus territorios (concesiones petroleras, mineras, etc), por ejemplo, 04 lotes se superponen a 04 reservas territoriales y el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA, institución pública que supuestamente está encargada de defender los derechos de los Pueblos Indígenas, ahora adscrita al Ministerio de la Cultura, no ha hecho nada por estos pueblos, siendo una de las más débiles instituciones públicas. Mientras que se producen nuevas

8 Además, actividades de hidrocarburos podrían afectar hasta seis cuencas hidrográficas que proveen agua a más de 10,000 personas.

evidencias de la existencia de Pueblos Indígenas aislados, el gobierno oficialmente niega la existencia de estos (Santillán y Davila, 2010).

No debemos olvidar que otros efectos de estas actividades están relacionados con las superposiciones de derechos, lotes que se superponen a concesiones mineras, forestales, etc. En estas situaciones, no se podría determinar cuál es el derecho más fuerte. Hay potenciales conflictos entre inversiones en áreas que pueden producir mayores desordenes a este tipo de promoción de inversiones en la Cuenca Amazónica. Además, actividades de hidrocarburos podrían negativamente impactar, por ejemplo, en concesiones eco turísticas u otras actividades más sostenibles económicamente. Sumadas a la evidencia de corrupción (caso Petroaudios de 2008), la falta de transparencia y rendición de cuentas, entre otros afectan la credibilidad y legitimidad del Estado en la promoción e implementación de sus planes de desarrollo.

Esto sucede porque el Estado peruano ha decidido promover este tipo de inversiones sin considerar los objetivos de conservación de biodiversidad y el derecho de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, las causas estructurales tienen una relación mucho más profunda que las prácticas públicas y la negociación sobre nuestros recursos naturales no renovables. Esto tiene que ver con la forma de democracia en que convivimos y la forma en que decidimos sobre el uso de los mismos. Es por ello que el conflicto de Bagua el 05 de junio de 2009 demostró que los problemas entre la sociedad mayoritaria y los Pueblos Indígenas iban por la forma excluyente de la toma de decisiones sobre los recursos naturales.

El conflicto de Bagua evidenció esta distancia entre Pueblos Indígenas y el Estado peruano<sup>9</sup>, asimismo, fue sintomático que las protestas se originaran para derogar varios decretos legislativos (leyes), promulgados por el gobierno peruano, de acuerdo con la implementación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y EEUU, teniendo el temor que puedan perder sus tierras comunales

por la eliminación de muchas de sus garantías jurídicas para proteger dicha propiedad. Es más, se detuvo la aplicación de un préstamo que otorgó el BID para financiar la titulación de comunidades en la Amazonía peruana.

Después de este conflicto, el gobierno peruano estableció el Grupo Nacional de Diálogo entre organizaciones indígenas e instituciones públicas para tratar de encontrar consensos a través de cuatro mesas de trabajo para analizar: la constitucionalización de los nuevos decretos legislativos, la elaboración de una política nacional sobre Pueblos Indígenas, la investigación de los sucesos del conflicto de Bagua, y construir un marco legal nacional para el derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos Indígenas. Estos grupos de trabajo finalizaron sus labores en diciembre de 2010 y desafortunadamente las organizaciones indígenas no reconocieron algunos de estos productos o recomendaciones. Al mismo tiempo, el gobierno peruano intentó usar algunos mecanismos judiciales para desaparecer a la organización indígena nacional, AIDSESP, así como la persecución judicial hacia sus líderes. Todas estas acciones han mantenido la distancia y la desconfianza entre el gobierno y las organizaciones indígenas, esperando que no llegue a una escalada de mayor conflicto.

A nivel nacional, el Ministerio del Ambiente es la nueva autoridad que nació hace dos años por una presión social y política de la sociedad civil que exigía una autoridad en estos temas. Pero hace falta fortalecerlo tanto en la institucionalidad como en el sistema legal debiendo reconocer la fuerza política y legal de sus facultades. Esta autoridad ambiental tiene la función de regular los temas ambientales en general pero aun no está usando sus facultades. Por ejemplo, el Ministerio del Ambiente debería aprobar la licencia ambiental, sin embargo, cada sector, minería, energía, producción, pesca, aprueba la evaluación del impacto ambiental y aun no se adecuan a su regulación, teniendo ya más de un año de incumplimiento (Decreto Supremo 019-2009-MINAM). Además, esta autoridad

9 En los años 2007 y 2008, las organizaciones indígenas ya había mostrado su disconformidad con la movilización social por la lotización de hidrocarburos en la Amazonía y por el proceso poco participativo de aprobación e implementación del Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos.

debe tener el poder político para influenciar otros sectores públicos para implementar la EAE para cada planificación de sector, programas y acciones, y comenzar el proceso de adecuación de cada política sectorial hacia la nueva visión ambiental en el Perú.

En un breve recuento de los problemas sobre los hidrocarburos en la Amazonía, podemos encontrar que la falta de planificación energéti-

ca, la debilidad de los instrumentos de gestión ambiental y de la institucionalidad, de coordinación intersectorial, nos presentan una serie de retos y soluciones que van más allá de los hidrocarburos y su superposición con tierras de comunidades nativas, reservas territoriales y áreas protegidas. En consecuencia, para lograr estos cambios, necesitamos una serie de medidas para lo que llamaremos la construcción del **Buen Gobierno para la Amazonía**:

### 1. Planificación de la Amazonía

Ordenamiento Territorial	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
Falta de una intervención multisectorial. No tiene carácter vinculante ni previo. Asimismo, no se da de manera ordenada y previa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar un proceso de Ordenamiento Territorial participativo entre el gobierno nacional y gobiernos regionales.</li> <li>- Necesidad que los procesos de ordenamiento territorial sean realmente vinculantes, respetados por todos los niveles de gobierno.</li> </ul>
Seguridad Energética Sostenible y Equitativa	
Falta de una visión de planificación integral sobre los temas energéticos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor participación de las Energías Renovables en la matriz energética.</li> <li>- Mayores estudios sobre fuentes primarias.</li> <li>- Realizar un cálculo nacional de reservas.</li> <li>- Elevar los estándares socio ambientales.</li> </ul>
Condiciones para la Planificación	
Los Gobiernos Regionales no participan en el proceso de diseño de Políticas y Planes relacionados a temas ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobiernos Regionales participan en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales, por lo que se hace necesario una reforma institucional y procedimental para ello.</li> </ul>

### 2. Instrumentos de Gestión Ambiental

Estudio de Impacto Ambiental EIA, Evaluación Ambiental Estratégica EAE; y Programas de Mitigación de Impactos	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
No hay efectividad en los instrumentos de gestión ambiental, los cuales no se vienen aplicando adecuadamente. No existe una adecuada fiscalización de los proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El licenciamiento ambiental debe darse previamente al otorgamiento del derecho, al momento de la toma de decisión de un proyecto.</li> <li>- Apoyo presupuestal a la OEFA para potencializar las acciones de fiscalización.</li> <li>- Los programas de mitigación deben integrar una visión complementaria con el logro del desarrollo local.</li> <li>- Necesidad de elaborar una EAE para la Cuenca Amazónica.</li> <li>- Necesidad que la EAE como instrumento previo sea realmente priorizado y cumplida por los sectores.</li> </ul>

## 3. Institucionalidad Ambiental

Rol clave del Ministerio del Ambiente MINAM	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
Se requiere participar en la gestión de los recursos hídricos, bosques y en el licenciamiento ambiental.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MINAM otorga el licenciamiento ambiental.</li> <li>- Se le otorga al MINAM mayores competencias (bosques y recursos hídricos).</li> </ul>
Rol clave de los Gobiernos Regionales	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos regionales desconocen sus competencias.</li> <li>- Faltan desarrollar sus capacidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informar e identificar las competencias y funciones ambientales de los gobiernos regionales.</li> <li>- Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales en temas ambientales y de planificación.</li> </ul>
Rol clave de la funcionalidad ambiental	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La decisión de la inversión se encuentra en procedimientos donde no existe una evaluación ambiental o social o donde participa el Ministerio del Ambiente.</li> <li>- No se transversaliza la gobernanza ambiental y ni se integran los demás sectores al Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</li> <li>- No existen procedimientos de monitoreo y evaluación de las decisiones o funciones ambientales.</li> <li>- Falta desarrollar la valorización de los recursos naturales para la mejora de las decisiones y costos beneficios de aprovechamiento de recursos no renovables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de procedimientos especiales y unidades en las instituciones de inversión que permitan la coordinación con el Ministerio del Ambiente para prevenir programas, planes y proyectos que no contengan una evaluación ambiental preventiva.</li> <li>- Implementación del Consejo Consultivo del MINAM para el monitoreo y evaluación de las funciones ambientales del ente rector y de la funcionalidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la gobernanza ambiental a través de la verificación de la coordinación intersectorial, la planificación y coherencia de acciones. Se debe contar con participación de la sociedad civil en esta unidad de monitoreo y evaluación.</li> <li>- Desarrollo y financiamiento de metodologías de valorización de los recursos naturales a ser usados como instrumentos para la evaluación de la viabilidad de políticas y programas de inversión.</li> </ul>



La finalidad de la presente publicación es mostrarnos las distintas problemáticas que arroja la convivencia entre las actividades de hidrocarburos y el desarrollo de la Amazonía peruana. De hecho, la intensa promoción de hidrocarburos ha traído cierta preocupación en la sociedad civil peruana, no solo por los impactos ambientales y sociales que puede traer la intromisión abrupta y poco integrada de la sociedad y el mercado, desde su versión *desarrollista*, sino también por sus implicancias políticas, sociales, económicas, culturales, etc. Vale la pena resaltar alguna de ellas para un futuro y profundo análisis:

1. La relación entre la dependencia mundial y nacional de los combustibles fósiles y la asunción de compromisos multilaterales en la agenda global de cambio climático.
2. Las mejores o malas condiciones y prácticas del sector privado hidrocarburífero para el manejo de áreas sensibles para la conservación de la biodiversidad, especialmente en la zona amazónica y en el litoral peruano.
3. ¿Cuál es el papel de los gobiernos, las empresas y las organizaciones internacionales a la hora de abordar estos asuntos, especialmente de los conflictos socioambientales?
4. ¿La creciente competencia mundial por los recursos naturales perjudica al medio ambiente o todas las grandes compañías se ciñen a una misma norma de cuidados ambientales?

Entonces, podemos encontrar que apuntar hacia *un buen gobierno del sector energético, hidrocarburífero (gas y petróleo) y extractivo se entrecruzan* y se definen en una dimensión política (objetivos de sostenibilidad y equidad), económica (rentabilidad y beneficios de

las operaciones) y social ambiental (reducción de impactos ambientales y sociales). Si a ello agregamos que muchas de estas actividades se realizan en la Amazonía peruana, un área especialmente sensible ambiental y culturalmente, encontramos una compleja realidad de continuas incoherencias y conflictos que no será fácil de manejar o solucionar, menos con los esquemas tradicionales con que se han venido manejando los sectores extractivos en nuestro país por los últimos 20 años.

Es pues la Amazonía un espacio donde habitan Pueblos Indígenas y donde se encuentra la reserva biológica más rica del planeta. Sin embargo, también es una fuente apreciable de recursos naturales renovables y no renovables, sobre los cuales, Estados y grandes empresas transnacionales quieren aprovechar por distintos intereses; los primeros, para mejorar la renta de sus países y la *calidad de vida de sus ciudadanos*; los segundos, interesados en obtener ganancias por el aprovechamiento de recursos forestales, mineros e hidrocarburíferos.

Es así como nos encontramos en la contraposición de dos visiones sobre la Amazonía, un área donde viven pueblos, ciudadanos y otro donde se puede extraer riqueza (Brock y Hessler 1993, p. 58). Sumando esta contradicción de visiones, tenemos otras como es el tratamiento jurídico de subalteridad con que se reconocen a los derechos de los Pueblos Indígenas en países como Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil, etc, países que tienen una importante población indígena, pero que jurídicamente, desde que se constituyeron en repúblicas, el derecho de estos pueblos no ha sido más que recogido desde una visión etnocéntrica y que ha cambiado sutilmente en los últimos veinte años (Noguera 2007, p. 7).

A este solapamiento de conflictos, debemos sumarle la crisis energética internacional que ha impulsado a muchos Estados sudamericanos a sumarse a una promoción intensa de las inversiones en actividades extractivas, así como a reformas legales que aseguren este nuevo boom de las inversiones. En ese contexto, Perú se presenta como un caso emblemático a estudiar por cuanto se aleja del modelo de “nacionalismo energético” (Linkohr 2004, 90-3) o “neoextractivismo”, y su política neoliberal *no-vecentista* se ve completada con la suscripción de un tratado de libre comercio con los Estados Unidos (2007)<sup>10</sup>.

Pese a los vaivenes de los gobiernos de turno o los discursos altisonantes de tal o cual autoridad política, lo cierto es que la construcción de “buen gobierno”, “gobernabilidad energética” o “una gestión pública eficiente” debe pasar por tener claro que la institucionalidad, el sector, no es sólo una política de promoción de la actividad extractiva, sino su balance y equilibrio político, normativo y práctico con todo el aparato estatal. Esa falta de equilibrio es la que aún no termina por entenderse en un incomprensible diálogo entre el Estado, empresa y sociedad civil.

Para superar ello, algunas organizaciones de la sociedad civil han propuesto una serie de metodologías para ir más allá y entender los objetivos que se persiguen con la lotización de la Amazonía, más allá de algún interés corporativo o meramente económico. Para ello, superando la barrera de una percepción ambientalista, se ha tenido que trabajar en identificar lo que entendemos por buen gobierno y cuáles son sus componentes principales. Estos componentes principales son los que han definido cada capítulo de esta obra.

De acuerdo con Dourojeanni et al. (2010), se señala el desorden de las inversiones energéticas y extractivas en la Amazonía y nos presenta

una relación tensa de la visión nacional y nuestra obligación frente a la crisis climática. En ese sentido, la coherencia es una palabra importante y esencial para la promoción de inversiones en la materia, pero sobre todo para respetar principios de conservación de biodiversidad y los derechos de los Pueblos Indígenas.

La presente publicación nos arroja una serie de conclusiones y recomendaciones sobre la problemática de hidrocarburos en la Amazonía peruana, desde la experiencia acumulada de 7 años en que viene trabajando la sociedad civil peruana. El primer capítulo aborda de manera general los cambios internacionales y nacionales, tanto de políticas como de normas en los cuales se encuentra imbuida las prácticas y las políticas del sector de hidrocarburos. Se pretende ceñir los compromisos políticos, como el cambio climático a lo que sería un honesto proceso de transición hacia una matriz energética coherente y sostenible, mejorar la gestión del sector con la construcción de capacidades estatales, así como incentivar subsidios para promocionar la diversidad de la matriz energética a través del aumento de la participación de las energías renovables.

En el segundo capítulo encontramos un análisis crítico sobre el boom de la promoción de los hidrocarburos en los últimos años, no solo señalando la generación de conflictos socio ambientales a través de la superposición de lotes de hidrocarburos, los problemas de no contar oportunamente un ordenamiento territorial y el respeto al sistema de áreas protegidas, la propiedad comunal indígena, tanto en tierras de comunidades nativas como para cautelar los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas aislados. Carhuatocto nos señala las incoherencias normativas del sector, las debilidades del sistema nacional de gestión ambiental y de evaluación de impacto ambiental, y los esfuerzos de la sociedad civil por corregir esta problemática pública.

10 Un acuerdo comercial que fue utilizado para legitimar una serie de reformas legales que permitan una mejor inversión en la zona andina y amazónica del Perú, reformas que no han sido consultadas con los Pueblos Indígenas, sino más bien han generado una serie de conflictos sociales en estos últimos años. En el año 2008 se produjo un paro amazónico en el Perú por las organizaciones indígenas amazónicas representadas en AIDSESP y que detuvo la producción de petróleo y gas en el Perú. El 05 de junio de 2009 se produjo un enfrentamiento entre el pueblo indígena Awajun y ciudadanos de la ciudad de Bagua con la policía nacional, lo cual produjo la muerte de 33 personas. ver <http://www.larepublica.pe/bagua-masacre/05/06/2009/bagua-la-curva-del-diablo-se-convirtio-en-un-infierno> [25-07-2009].

## Objetivos y medidas mínimas para una matriz energética sostenible

Objetivos de la gobernabilidad	Medidas del periodo de transición
Planificación	Planificar el sector energético y fortalecer de capacidades públicas.
Propuesta de Balance Energético	Elaborar nuevo Balance Energético: Hidrocarburos (33%), Hidroeléctricas (33%) y Energías Renovables (33%).
Coherencia de fines	Implementar medidas que desincentivan proyectos fósiles.
	Fomento en el mercado del uso de energías renovables.
	Masificar el consumo del gas natural.
	Adecuar actividad de hidrocarburos e hidroeléctricas a la conservación de la biodiversidad y protección de derechos.
Aplicación de mecanismos	Implementar la Evaluación Ambiental Estratégica EAE para la política energética y de aplicación subnacional (regional).
	Evaluar la integración energética regional, que podría generarnos nueva dependencia energética.
	Implementar medidas de adaptación: eficiencia energética en sector hidrocarburos e hidroeléctricas.

Fuente: Elaboración propia

En el caso de tercer capítulo, se centra de lleno al estudio de casos con respecto a la superposición de lotes con tierras de comunidades nativas, con la propiedad indígena. Sevillano y Ramos nos exponen un estado de la cuestión frente a dos casos particulares de contaminación y conflicto socioambiental, presentados ante la CIDH y una denuncia ante la CAO, pretendiendo de manera sencilla arribar a indicar los problemas que deberá tratarse entre comunidades y el sector petrolero. No es solo el problema de la consulta, que escapa de las decisiones privadas, sino la compensación por el uso de la tierra, la reparación ambiental y las posibles indeterminaciones por daños y prejuicios. Ello sumado a la ausencia estatal, complejiza aun más las negociaciones entre empresas y comunidades. Es claro el aumento de las exigencias y demandas sociales, y aun más clara deben ser las demandas empresariales para fortalecer la institucionalidad estatal, no solo la que dirige la política de hidrocarburos desde Lima, sino la que dirige la política social local.

En el capítulo cuarto, Santillán y Davila nos exponen los problemas legales de la protección de los Pueblos Indígenas aislados de la Amazonía

peruana. Nos indican que la mayor amenaza a estos pueblos es el cambio de uso de suelo, los contactos forzosos, la ausencia estatal en esta función, y la falta de una fuerte institucionalidad encargada de proteger sus derechos fundamentales como a la vida, salud, integridad físicas, así como a la autodeterminación, todos estos factores se conjugan para poner en peligro a estos pueblos. Pese a que no es mucho lo que se ha conseguido desde el sector nacional, se espera que la judicialización de casos en el ámbito internacional permita mejorar y corregir la protección brindada por los Estados en donde habitan este tipo de ciudadanos aun indeterminados.

En el capítulo quinto y final, Lu y Avila nos exponen de manera detallada la situación de las actividades de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas. Los hidrocarburos se han multiplicado en áreas naturales protegidas de uso directo, sin considerar la compatibilidad de objetivos entre estos, así como los conflictos socioambientales que podrían generarse. Son tres los temas más preocupantes con respecto a la superposición de lotes en áreas protegidas: primero, la poca capacidad y experiencia estatal

para fiscalizar este tipo de operaciones en áreas protegidas; segundo, la interrupción política en el proceso de definición técnica de conservación de biodiversidad, tanto en la categoría, gestión, extensión del área, planificación y ejecución de planes de manejo, adecuándose a la finalidad de las operaciones; tercero, la pérdida de la confianza en los procesos de consulta previa a los Pueblos Indígenas en la creación de áreas protegidas, especialmente en casos como la Zona Reservada Güeppí, Zona Reservada Santiago Comaina, Reserva Comunal Amarakaeri.

Finalmente, recogemos y esbozamos algunas conclusiones y recomendaciones vinculantes con respecto a lo que debe hacer el Estado

peruano, los próximos gobiernos locales, regionales y el nacional, instituciones financieras internacionales y la sociedad civil para mejorar y corregir los errores de una gestión pública de los hidrocarburos en la Amazonía peruana. No hemos podido abarcar los problemas que vendrán por actividades hidrocarburíferas en el litoral peruano (posible contaminación acuática) o en la zona costera (venteo o quema de gas y pérdida del aprovechamiento de este recurso), ni otros como son laborales, de seguridad, técnicos o de buenas prácticas en general, sin embargo, hemos creído abarcar las incongruencias de política, normativa y prácticas más importantes para el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana.

Lima, enero de 2011

César L. Gamboa Balbín  
**Coordinador Programa Energía Sostenible  
Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR**

# Incoherencias entre políticas ambientales y de desarrollo en la Amazonía peruana\* \*\*

## 1. Contexto desde la sociedad civil

Desde hace algunos años, una serie de redes y colectivos de la sociedad civil peruana, a nivel regional y global, están haciéndole seguimiento al desarrollo energético internacional y nacional. En ese sentido, uno de los proyectos que se considera como caso emblemático para el país es el proyecto de gas de Camisea. Hoy se nos presenta el caso del Acuerdo Energético entre Perú y Brasil y lo cierto es que debemos tomar en cuenta cuales son las falencias de la política energética nacional, especialmente por la falta de planificación a largo plazo y la previsión de los conflictos sociales y ambientales que producen.

Se ha producido un boom de promoción de las actividades de hidrocarburos en la Amazonía y litoral peruano. Es momento de hacer un balance de este tipo de políticas, su efectividad e impacto ambiental, social y económico. No es un cuestionamiento a una visión extractivista del "desarrollo" desde una perspectiva ideológica, sino identificar la coherencia de este modelo extractivo y sus retos.

Además de una evaluación de las políticas y prácticas estatales, debemos también evaluar

geográficamente como mejorar la sostenibilidad en áreas sensibles donde se concentran actividades de hidrocarburos. Por ejemplo, en la zona sur de la Andes tropicales del Perú, encontramos un mosaico de megaproyectos: el proyecto de Gas de Camisea y sus extensiones en toda la Cuenca del Urubamba, la carretera Interoceánica Sur como catalizadores o potencializadores de causas de deforestación, y posiblemente la construcción de hidroeléctricas como la de Inambari. Para todos estos casos, se proponen y acuerdan medidas especiales que significan un reto para cambios sistémicos y de largo plazo.

Vale comentar que el proyecto de gas de Camisea fue presentado como una oportunidad para cambiar al Perú y a nuestra sociedad, no solo para crear o mejorar nuestra economía, sino también porque este proyecto emblemático es uno de los más importantes en América Latina, para el Perú, el BID y las empresas. Sin embargo, aún sigue siendo cuestionable si ha significado una mejora de calidad de vida para todos los ciudadanos o los Pueblos Indígenas Machiguengas. Pese a los años, el proyecto Camisea aun representa la oportunidad para diversificar la matriz energética nacional y recibir importantes beneficios económicos. Pero ¿estamos seguros acerca de ello? Asimismo, el proyecto

\* Un versión previa fue publicada como la introducción en Davila y Gamboa, 2010.

\*\* Elaborado por **CÉSAR GAMBOA BALBÍN**, abogado y Candidato a Doctor en Derecho y Ciencia Política por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos UNMSM. Ha realizado diversas especializaciones en Perú, Ecuador, Costa Rica y España, en la Universidad de Ciencias Empresariales y Sociales de Buenos Aires, Universidad Andina Simón Bolívar de Ecuador, Universidad de Costa Rica, Universidad de Florida, Universidad Complutense de Madrid. Especialista en derecho constitucional y ciencia política por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales de Madrid. Ha sido investigador visitante del Instituto Internacional de Sociología Jurídica (Euskadi, 2006 y 2009). Coordinador del Programa de Energía Sostenible de DAR. Consultor en temas ambientales y de Pueblos Indígenas. Ha sido docente en derecho ambiental por la UNMSM y en derecho constitucional por la UPSJB. Actualmente, ejerce la docencia en el INTE de la Pontificia Universidad Católica del Perú PUCP y en el Diplomado de Interculturalidad de la Universidad Ruiz de Montoya.

Camisea dio un incentivo para crear un marco legal que promueva y regule las actividades de hidrocarburos en Perú y aun sigue siendo muy débil. Ahora, el principal problema con Camisea es Camisea II o Perú LNG, el proyecto de exportación de gas a México.

El crecimiento nacional causado por el incremento del consume de energía, devino en necesario la proliferación de lotes exploratorios de hidrocarburos en orden de satisfacer la demanda nacional de energía. Parece claro que el proyecto de exportación de gas de Camisea (Perú LNG o Camisea II) afecto la seguridad energética de nuestro país, por lo que el Estado peruano decidió promover exploración de hidrocarburos en la Amazonía y litoral peruano, así como la construcción de hidroeléctricas. Así, el desarrollo de la discusión pública sobre la demanda nacional de energía en los últimos años no se ha alejado de propuestas coherentes y consensuadas, una de ellas ha sido la de modificar los contratos de Camisea y el marco legal para priorizar la demanda nacional en los próximos 20 años.

Para la sociedad civil peruana, será importante monitorear los impactos sociales y ambientales de los proyectos de infraestructura, asociados o no a la extracción de los recursos naturales. Es más, este proceso nos da muchas lecciones aprendidas para mejorar nuestras políticas. Por ejemplo, en el caso de la carretera Interoceánica Sur, se desarrollo un programa de mitigación de impactos indirectos ambientales y sociales, así como la promoción de proyectos de desarrollo local, un programa de 17 millones de dólares que se encuentra finalizando el diseño de una segunda etapa y que nos enseña –mas por sus desaciertos- la necesidad una gobernanza de un programa en la Amazonía que debe contar con los gobiernos regionales y organizaciones de la sociedad civil; una mayor inversión directa en proyectos de desarrollo local que pueda reducir el avance de la rentabilidad de las actividades ilícitas en los bosques tropicales; y una coherencia entre las actividades y los objetivos propuestos, especialmente los relacionados a la mitigación de impactos ambientales y sociales que se generaran por la carretera.

Por otro lado, es común mencionar que existen una serie de beneficios económicos de las acti-

vidades extractivas, especialmente provenientes de la contratación laboral, compra de bienes y servicios y su consecuente recaudación tributaria, y finalmente las regalías y canon que generan muchos megaproyectos. Dejando de lado la falta de transparencia en este sector, de las exoneraciones con que cuentan muchas empresas y la poca claridad de su rentabilidad económica por la falta de evaluación previa de la viabilidad integral de estos proyectos, lo cierto es que la toma de decisión para realizar estos proyectos no toma en cuenta la aplicación de la internalización de los costos ambientales y sociales, no solo para la toma de la decisión, sino sobre todo para determinar de manera precisa los beneficios económicos y sociales. En consecuencia, cuando una compañía produce un impacto ambiental o social, directo o indirecto, estos impactos deben ser reparados, sin embargo, en el caso de los impactos indirectos, por un débil y poco claro marco legal, no son reparados por ningún actor privado o público.

Un tema que reduce aun más la faja entre beneficio y costo ambiental y social es la falta de gobernanza de estas operaciones, especialmente el ineficiente y costoso manejo de los conflictos sociales y ambientales generados por la oposición de la población local a muchos de estos proyectos. Un estándar ambiental y social que no cumplen los gobiernos en el Perú es el de informar o consultar de manera oportuna y clara a la población local sobre las industrias extractivas o proyectos de infraestructura, en muchos casos –de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, el año 2010, el 58% de los conflictos fueron originados por cuestiones ambientales-, los movimientos sociales han tomado carreteras, ríos amazónicos, campos petroleros, afectando el desarrollo local, regional y nacional. El costo de incorporar los valores sociales y ambientales, reducir el gasto público y el tiempo para resolver estos problemas no son considerados entre los argumentos públicos que justifican las actividades de petróleo y gas en la Amazonía.

## 2. Contexto internacional de la energía

Bajo estas preocupaciones, es importante abordar los cambios mundiales que afectan la política nacional de nuestro país, especialmente en

energía y medio ambiente. La crisis financiera, energética y climática son los próximos condicionantes para las políticas públicas, marcos legales y prácticas privadas en el Perú y en la región.

En Sudamérica se están produciendo ya algunos cambios desde hace ya algunos años. Para ser precisos, desde el año 2000, Brasil comenzó una intensa política de financiamiento de proyectos energéticos y de infraestructura en otros países (concesiones petroleras, represas y centrales hidroeléctricas, etc) a través de empresas públicas como Petrobras o del sector eléctrico. Asimismo, los países andino amazónicos (Perú, Ecuador, Colombia y Bolivia) están desarrollando infraestructura, proyectos energéticos y actividades extractivas con mayor intensidad en la cuenca amazónica, especialmente concesiones de hidrocarburos.

En ese sentido, las instituciones financieras internacionales tradicionales (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Andina de Fomento) cumplen un rol promotor de financiamiento de proyectos energéticos, así como de promoción de reformas públicas en países como Brasil, Perú y México. Sin embargo, un papel preponderante está obteniendo el BNDES, el Banco Nacional de Desarrollo del Brasil, cuyas inversiones en infraestructura y en energía en la región superan ampliamente a las inversiones de las otras financieras internacionales clásicas. Más que facilitar la inversión privada en estos sectores, estos bancos deberían profundizar más su rol de generadores de conocimiento en función a la crisis económica, energética y climática que vive el mundo, así como facilitar una transferencia de tecnología para mejorar la eficiencia en el uso de nuestros escasos recursos.

Las crisis financiera, energética y climática que viene sobrellevando el mundo confluyen en más desigualdad y más insostenibilidad. Los reclamos por un acceso a la energía eléctrica para los más pobres a nivel mundial, la tendencia a la baja de las reservas internacionales de combustibles fósiles, etc, y el financiamiento de este tipo de proyectos sin consideraciones ambientales y sociales, no hacen más que aumentar los riesgos del consumo de energía, es decir, contribuimos más al cambio climático. Lo cierto es

que la idea de tratar de reducir las emisiones de carbono, impidiendo el financiamiento de combustibles fósiles, como un compromiso después de Copenhague, es casi imposible de lograr.

Un escenario es seguro: los países industrializados no piensan en asumir un compromiso serio y coherente al respecto, y los países en desarrollo no aceptarán fácilmente condiciones como esta o la reducción de emisiones. Desde la Venezuela de Chávez, pasando por el Brasil de Lula, y la Argentina de Fernández. En el caso peruano, podemos observar salidas positivas a nuestra dependencia importadora del petróleo: el fomento de las energías renovables que asegure nuestra diversidad de fuentes de energía.

### 3. Contexto nacional de la energía

#### 3.1. Hidrocarburos y Amazonía peruana

En el caso del Perú, nuestra forma de colaborar en la lucha contra el cambio climático es reducir las amenazas de deforestación. Y para mejorar nuestra matriz energética y diversidad de fuentes, necesitamos trabajar en lo siguiente:

- A. Transferencia de tecnología y conocimiento para una mayor eficiencia energética y desarrollo sostenible.
- B. Desarrollar instrumentos en el sector energética como instrumentos de planificación, planes de acción para reducir las amenazas de la deforestación, compromisos públicos contra la corrupción.
- C. Para inversiones privadas, sería interesante desarrollar una estrategia "trade off" entre el sector energético y los costos de los impactos ambientales.

El gobierno del Perú no cuenta con un plan de desarrollo para la Amazonía peruana, sin embargo, es una obligación constitucional (artículo 69). Asimismo, no existe una planificación energética nacional, pues cada sector tiene sus propios planes o responden a la lógica de la oferta y la demanda, a la presencia y oportunidad de cada inversión. Aun mas, esto denota una falta de coordinación intersectorial, el hecho que cada proyecto se superpone con otros derechos, en una forma desordenada y caótica, afectando los derechos de los Pueblos

Indígenas, creando conflictos entre diversas autoridades, especialmente entre las autoridades nacionales y subnacionales, produciendo más conflictos.

Recientemente, el sector energético promulgó un plan nacional energético al 2040, sin un debido procedimiento de participación ciudadana y consulta indígena. Aun con esta formalidad, el Estado peruano no tiene un proceso de planificación energética, sin una evaluación de los proyectos energéticos o infraestructura en los bosques tropicales. Asimismo, en una forma diferente de los países desarrollados, nuestra desafortunada contribución a las causas del cambio climático es la deforestación y la degradación de los bosques amazónicos; en ese sentido, el trabajo del país debe estar enfocado en reducir esta tasa deforestación a través de un tratamiento de sus causas, especialmente los que generen el cambio de uso de tierra y los proyectos de infraestructura o energéticos que sean catalizadores de esas causas. El mercado global necesita más fuentes de recursos renovables y no renovables, sin embargo, la búsqueda de más fuentes energéticas, así como la necesidad de asegurar el crecimiento de nuestro país, pueden poner en peligro los bosques amazónicos, especialmente alrededor de los campos petroleros de los lotes 39 de Repsol y 67 de Perenco, así como del cinturón de gas del sur andino, que va desde el Urubamba hasta la Cuenca del Candamo.

### 3.2. Superposición de lotes en la Amazonía

El contexto de la Amazonía peruana está determinado por el caso emblemático del proyecto del gas de Camisea, es decir, los conflictos sociales y ambientales por la lotización de la Amazonía y la política de promoción tienen una relación de causalidad en Camisea. En este momento, existen muchas concesiones de hidrocarburos en la Amazonía peruana. Y es que muchos cambios han ocurrido desde el año 2004: primero, la Amazonía peruana alrededor de 78 millones de hectáreas, sin embargo, casi 45 de ellas tienen concesiones de hidrocarburos (57%); muchos de estos lotes petroleros no han contado con un consenso nacional, regional y local y contradicen principios constitucionales y disposiciones legales. Asimismo, estas conce-

siones de hidrocarburos se superponen a cientos de comunidades nativas, sin que el Estado peruano haya respetado el derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos Indígenas, de acuerdo con el Convenio N° 169 de la OIT. Toda esta situación ha colaborado a la eclosión de conflictos sociales y ambientales en la Amazonía peruana (Defensoría, 2007).

Uno de los conflictos relacionado a las concesiones de gas o petróleo es su superposición con áreas naturales protegidas. Hasta el momento, hay cerca de 16 lotes de hidrocarburos superpuestos irregularmente sobre 12 áreas naturales protegidas. De acuerdo al derecho nacional, es obligatorio que se realice un estudio de evaluación y compatibilidad entre la actividad hidrocarburífera y los propósitos del área protegida, antes de la aprobación de los contratos.

Esta situación afecta el sistema nacional de áreas protegidas y también los derechos de las empresas. El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado SERNANP es la institución encargada para aprobar la compatibilidad de los estudios, aunque hasta el momento el gobierno no ha realizado estos estudios. Asimismo, el 2007 el gobierno peruano intentó reducir la extensión del Parque Nacional Bahuaja Sonene, con la finalidad de establecer un lote de hidrocarburos, en un área que Mobil había explorado en la década de los noventa. Junto con esta pretensión poco exitosa, concesiones de Petrobras, Repsol, Hunt Oil, entre otras compañías, se superponen a áreas protegidas, algunas de las cuales son prioritarias para la conservación de la biodiversidad, o por proveer recursos naturales para la subsistencia de los Pueblos Indígenas. Obviamente, estas superposiciones producen conflicto socioambientales.

Los potenciales impactos ambientales de estas actividades son contaminación, alteración de sensibles ecosistemas, y la suma de los impactos directos e indirectos a áreas naturales protegidas. Asimismo, otro asunto directamente relacionado a los conflictos ambientales en la región amazónica es asociado con grupos indígenas y sus amenazas contra estas. Entre otras amenazas, nosotros encontramos en el marco nacional legal establecido se reconoce poco los

derechos de los Pueblos Indígenas, tala ilegal de madera, narcotráfico, conversión de tierras a biocombustibles, aumento de la frontera agrícola, colonización de la Amazonía, y actividades hidrocarburíferas y mineras las cuales contaminan la biodiversidad de la cual ellos dependen.

Otros conflictos sociales y ambientales se desarrollan cuando lotes de hidrocarburos se superponen a tierras de comunidades nativas, sin procesos de consultas previas. Así, un importante y poco estudiado impacto indirecto de estas actividades es la asimilación de las culturas indígenas o el riesgo de la desaparición de las culturas indígenas. Un incremento de los conflictos sociales porque las compensaciones por el uso de la tierra indígena son injustas y el gobierno peruano no promueve la vigilancia y monitoreo comunitario con la participación de las comunidades nativas para monitorear los impactos directos e indirectos de las actividades de hidrocarburos.

Un caso que se vincula con la superposición de tierras de comunidades y áreas protegidas es el del Lote 76 que se superponen con la Reserva Comunal Amarakaeri y afecta a varias comunidades Harakmbut. Las actividades de hidrocarburos podrían poner en peligro la existencia de los pueblos Harakmbut, Yine and Machiguenga. Perupetro S.A. (empresa pública) no ha desarrollado procesos de consulta con Pueblos Indígenas, según las disposiciones del Convenio N° 169 de la OIT. FENAMAD, la organización indígena regional, ha presentado una acción de amparo contra Hunt Oil y Repsol por no respetar los derechos de estos pueblos.

Otro problema con la lotización de la Amazonía se debe a la superposición de ciertos lotes con reservas territoriales para Pueblos Indígenas aislados o no contactados. Estas reservas no son seguras para proteger a los Pueblos Indígenas aislados puesto que el marco legal peruano permite actividades extractivas en sus territorios (concesiones petroleras, mineras, etc), por ejemplo, 04 lotes se superponen a 04 reservas territoriales y el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA, institución pública que supuestamente encargada de defender los derechos de los Pueblos Indígenas, ahora adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros PCM,

Pueblos Indígenas no ha hecho nada por estos pueblos, siendo una de las más débiles instituciones públicas. Mientras que se producen nuevas evidencias de la existencia de estos grupos, el gobierno oficialmente niega la existencia de estos pueblos.

Finalmente, no debemos olvidar que otros efectos de estas actividades están relacionados con las superposiciones de derechos. Lotes que se superponen a concesiones mineras, forestales, etc. En estas situaciones, no se podría determinar cuál es el derecho más fuerte. Hay potenciales conflictos entre inversiones en áreas se pueden producir mayores desordenes a este tipo de promoción de inversiones en la cuenca amazónica. Además, actividades de hidrocarburos podrían negativamente impactar, por ejemplo, en concesiones eco turísticas u otras actividades más sostenible económicamente.

No podemos dejar de olvidar el caso de la corrupción de los "Petroaudios" de 2008, el cual fue bastante detallada a nivel periodístico – poco a nivel judicial-, y que demuestra la falta de transparencia y rendición de cuentas del sector, no solo en el diseño y otorgamiento de la actividad de hidrocarburos, sino también en la forma de negociar y seleccionar a la empresa. Es pues necesario tener más órganos de control sobre los operadores que negocian los hidrocarburos en el Perú. Una salida posible sería desde el involucramiento de diversos sectores en el Consejo Directivo de Petroperu, hasta la fiscalización semestral de una comisión especial del Congreso de la República.

Esto sucede porque el Estado peruano ha decidido promover este tipo de inversiones sin considerar los objetivos de conservación de biodiversidad y el derecho de los Pueblos Indígenas. Sin embargo, las causas estructurales tienen una relación mucho más material con las prácticas públicas y la negociación sobre nuestros recursos naturales no renovables. Apostamos por un modelo extractivista primario exportador que permite nuestro crecimiento económico, pero que a la vez refleja una condenada dependencia a su ganancia –"como nos va bien, sigámoslo haciendo", siendo esta el "síndrome del conformismo extractivista"-, sin plantearnos la posibilidad de transformar el capital natural en capital social o humano, para revertir los costos

ambientales y sociales, en ganancias netas para el futuro de nuestro país.

#### 4. Importancia del proyecto Camisea

Como hemos señalado, Camisea no solo representó cierta autonomía y diversidad de nuestra matriz energética –reduciendo de manera importante la dependencia de la importación del petróleo y su costo-, sino también la posibilidad de lograr cambios sociales y ambientales sistémicos, forjando criterios de equidad, sostenibilidad y seguridad que deben cumplir no solo los planes o programas energéticos, sino casi todos los proyectos. Asimismo, desde una perspectiva negativa, representa aún un modelo privado exportador que limita un mejor desarrollo nacional y la pérdida de soberanía sobre los recursos naturales, que hubiera permitido una mejor posición en la negociación de los recursos naturales no renovables en esta última década como en la siguiente.

#### 4.1. Camisea y su gas

Las causas exógenas o externas de esta promoción de las inversiones se debe a la crisis energética, el alto precio de los combustibles fósiles hace un par de años y la tendencia a reducirse las reservas de petróleo así como poca eficacia de encontrar mayores reservas. Entre las causas directas para un proceso de promoción de las inversiones y la búsqueda de más fuentes de energía, las causas nacionales las encontramos:

- A. El crecimiento de la economía nacional causada por el incremento de la demanda de energía. Así, deviene en necesario el aumento de actividades exploratorias para lograr satisfacer de la demanda nacional de energía.
- B. La exportación del gas de Camisea a México (Proyecto Perú LNG, Camisea II, venta de gas del Consorcio Pluspetrol a Perú LNG, de Perú LNG a Repsol, de Repsol a México) afecta directamente la seguridad energética de Perú, por lo que el Estado peruano decidió intensificar promover más exploración de gas y petróleo en la Amazonía peruana.

**Cuadro N° 1. Constitución de la Posición Dominante del Consorcio Camisea en el Control del Gas del Lote 88 y Lote 56 (2000-2008)**

Temas	Cambios Jurídicos Realizados (Legales y Contractuales)	
	Control Estatal 2000	Control del Consorcio Camisea 2010
Metodologías de Regalías	No existía el Valor Mínimo de Valorización (VMV).	Existe el Valor Mínimo de Valorización. Por cada MMBTU vendidas a más de \$10, el Perú recibe \$1.76.
Horizonte permanente	Existe un horizonte permanente que daba seguridad de reservas para el país a largo plazo (40 años)	No existe horizonte permanente.
Exportación	Primaba la satisfacción de la demanda interna.	Prima la exportación del Gas a mercados internacionales.
Reservas	Se contaba con 10.4 TCF de reservas de gas natural del Lote 88	Se cuenta con 13.4 TCF de gas natural (Lote 88 y 56) de las 15.4 TCF de reservas del país. El consorcio maneja y controla más de tres cuartos de las reservas de gas natural del país.
Exclusividad venta y transporte	Existía la probabilidad que otras empresas sean las que Transporten y vendan el gas.	Al ser el consorcio el encargado de todas las fases del proyecto, entonces, ellos mismos se compran y venden el Gas, lo cual genera transacciones poco transparentes

Temas	Cambios Jurídicos Realizados (Legales y Contractuales)	
	Control Estatal 2000	Control del Consorcio Camisea 2010
Apoyo financiero internacional	No contaba con apoyo financiero internacional	Cuenta con apoyo financiero internacional del BID, otros bancos multilaterales y de la banca privada.
Adjudicación del Lote 56	El consorcio Camisea era adjudicatario del lote 88; el lote 56 todavía no era ofrecido.	El adjudicatario del lote 56 y lote 88 es el mismo Consorcio Camisea.
Desincentivo a las inversiones	Posibilidad de que otras empresas invierten en zonas cercanas al proyecto Camisea	Otras empresas no pueden invertir en zonas cercanas al proyecto, porque el Consorcio Camisea tiene uso exclusivo sobre el Ducto por 10 años.

**Fuente:** Gamboa et al. 2008

El proyecto del gas de Camisea fue presentado como una oportunidad para cambiar al Perú y nuestra sociedad, y no sólo para mejorar nuestra economía. Camisea era un proyecto emblemático el cual representaba una eficaz inversión de combustibles fósiles en la Amazonía peruana. Este proyecto es uno de los más importantes proyectos energéticos en América Latina y no sólo para el Perú, sino para el BID, las compañías, pero aún no conocemos si para la sociedad peruana en su conjunto o las comunidades afectadas por el proyecto.

Camisea es un complejo proyecto que envuelve zonas con alta sensibilidad biológica. Y aún representa la oportunidad de diversificar nuestra matriz energética nacional y recibir importantes beneficios económicos. Aunque aún estamos por verlo. El proyecto también generaría incentivos para crear y mejorar un marco legal que promoviera y regulara las actividades de hidrocarburos en el Perú. Finalmente, la idea era lograr que el Perú obtuviera una independencia energética en los próximos 20 años.

Perú LNG o Camisea II es el proyecto de exportación de gas y ha sido financiado por IFC, BID, ExIm Bank, y otros dos bancos más (bancos privados de Italia y Korea). El gobierno del Perú modificó el marco legal y los contratos de Camisea entre el consorcio de Pluspetrol y el Estado peruano para permitir la exportación del gas del lote 88 (Camisea I) –modificaciones legales y contractuales 2004 a 2006-, sin embargo, después que muchos expertos críticos y organizaciones de la sociedad civil se han manifesta-

do y diversas protestas sociales con demandas locales de movimientos sociales se han desarrollado, especialmente del Cusco, la región donde se encuentra el proyecto Camisea, que desafortunadamente tiene una población local que aun no recibe beneficios directos (regalías directas) o el uso del gas.

Así, después de las últimas protestas en la Convención (Cusco), las movilizaciones sociales defendieron el uso del gas de Camisea, por lo que negociaron con el gobierno nacional para lograr los siguientes acuerdos: primero, destinar las reservas del gas del lote 88 (6.8 de TCF de gas natural) para la demanda nacional; segundo, establecer una planta de procesamiento y licuefacción en la Convención; y tercero, no afectar el Santuario Nacional Megantoni por la propuesta de gasoducto (Selva Loop) de la empresa TGP.

#### 4.2. Aspectos ambientales y sociales

Asimismo, es importante mencionar los aspectos ambientales y sus efectos del proyecto del gas de Camisea. El Bajo Urubamba, área del proyecto Camisea, es uno de los 25 hotspots de diversidad biológica del planeta. Investigadores han concluido que el Bajo Urubamba es una zona prístina pero es muy posible que esta se vea afectada, puesto que con las nuevas condiciones sociales y de operaciones (05 lotes en etapas de prospección) y, por ejemplo, el incremento del tráfico fluvial en el río Urubamba podría afectar la población de peces y con ello, la alimentación de las comunidades.

De otro lado, el gasoducto de TGP ha sufrido hasta 6 incidentes en sus primeros años de operación. El quinto incidente afectó la salud de las 2 personas quienes fueron seriamente quemadas. Sin embargo, no han sido indemnizados por estos incidentes. Las sanciones impuestas por el Estado peruano a la compañía (TGP), no han sido completas. Pluspetrol y TGP deben pagar \$ 17 millones de dólares por otros errores, de los cuales solo han pagado \$ 1.7 millones de dólares. Asimismo en la zona, ha habido problemas de erosión y reforestación.

En los aspectos ambientales, una planta de licuefacción fue instalada en la Bahía de Paracas, al sur de Lima, en un área considerada de alta sensibilidad marina, de acuerdo a la Organización Marítima Internacional. La categoría de área protegida de la Bahía de Paracas fue cambiada para permitir la instalación de la planta de gas. Este cambio redujo el costo de los aspectos ambientales de las compañías de Camisea en \$ 100 millones de dólares. No tuvieron la obligación de mover su planta de procesamiento de gas natural. Asimismo, ProParacas, una institución pública ad hoc para ver la gestión de la bahía, no ha ejecutado sus actividades de protección debido a una falta de presupuesto.

En cuanto a aspectos socialmente relevantes del proyecto de Camisea, encontramos que el Bajo Urubamba, área de explotación del gas, es habitado por comunidades nativas Machiguengas, con una población de 10,000 personas. En estos años de relación con el consorcio Camisea, ellos han señalado y considerado injusto el pago o las compensaciones por el uso de sus tierras, dado que unas comunidades han recibido más que otras. Aunque ahora se encuentran negociando con el consorcio las compensaciones por el desarrollo de las operaciones, estas comunidades no cuentan con capacidades para negociar en iguales términos con el Consorcio Camisea o TGP en temas relacionados como compensación e indemnización por contaminación del agua, uso de sus tierras, etc.

Un tema particular es la situación de los Pueblos Indígenas aislados o en contacto inicial (aproximadamente 500 personas) de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti, área afectada por el lote 88 de Camisea. Hasta el momento, no cuenta con una efectiva protección jurídica

ni material. Si bien es cierto, que por un especial Decreto Supremo N° 028-2003-AG, se prohíbe cualquier tipo de actividad extractiva que podría afectar la reserva territorial, sin embargo, tanto el Consorcio Camisea como el Estado peruano pretenden continuar realizando actividades de prospección en la reserva territorial.

Elementos que demuestran la poca voluntad política por proteger a los Pueblos Indígenas aislados amazónicos lo podemos apreciar en que el Estado peruano no ha implementado un plan de protección para la reserva territorial y permite, por omisión, el contacto con estos pueblos. Por estos problemas legales, las organizaciones indígenas (AIDSESP) presentaron una solicitud de medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH para la protección de estos pueblos en el año 2007. Todo este potencial conflicto podría facilitarse a través de un adelantado proceso de suelta de área del lote 88, establecido en el contrato para la empresa y cuyo término final es el año 2014.

En los aspectos económicos y legales, estos se ven envueltos en la ausencia de una política energética nacional que establezca el uso de los recursos naturales por un largo periodo. De otro lado, el Consorcio Camisea tiene una absoluta propiedad sobre el gas natural y derivados. Detrás de las modificaciones contractuales del lote 88 y del marco legal nacional, se encontraba la intención de fortalecer la posición dominante de las empresas del consorcio sobre el uso del hidrocarburo, por ejemplo, la modificación del contrato del lote 88 tenía el único propósito de facilitar la exportación del gas de Camisea. La posición dominante del mismo grupo económico que participa en las fases de upstream and downstream del proyecto Camisea Project se refleja en que este consorcio vende y compra gas a la misma empresa (Repsol).

Por otro lado, no hay la certeza si la demanda interna será cubierta por un periodo de 20 años. No hay un claro criterio para identificar las reservas probadas de gas en el Perú. El marco legal nacional no regula de manera expresa la forma en que se determinará estas reservas. Asimismo, la falta de un control legislativo sobre los contratos de hidrocarburos suscritos por el poder ejecutivo es un problema que se torna

permanente. Quizás los contratos deban ser sometidos a este control, antes de su suscripción, para una mayor discusión y análisis en el Congreso de la República.

### 4.3. Camisea como lección aprendida

Marc Dourojeanni ha sido el líder de la investigación *Amazonía Peruana al 2021 Explotación de recursos naturales e infraestructuras: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?*<sup>11</sup>, la cual explica el desorden de las inversiones energéticas y extractivas en la Amazonía. La relación entre energía y Amazonía nos presenta una tensión entre la visión de desarrollo nacional y nuestra obligación frente a la crisis climática. En ese sentido, la coherencia es una palabra importante y esencial para la promoción de inversiones en la materia, pero sobre todo para respetar principios de conservación de biodiversidad y los derechos de los Pueblos Indígenas. Este estudio analiza el impacto y consecuencias del modelo extractivista en el Perú en diversos campos, especialmente de los hidrocarburos (Camisea es el primer caso emblemático), y cuáles son las alternativas para un proceso de transición y gobernabilidad en la Amazonía peruana.

Camisea es un proceso que se ve plagado de amenazas para avanzar en un concepto de desarrollo sostenible mucho más coherente y como una oportunidad. Por ejemplo, Transportadora de Gas del Perú TGP ha ingresado, con permiso de la autoridad<sup>12</sup>, al Santuario Nacional Megantoni con el fin de realizar investigaciones en “recursos naturales y medio ambiente”. Ello se torna preocupante, dada

la naturaleza de los estudios y el rubro de la empresa TGP. En el caso de que esta acción significase el interés de construir un ducto, “en la superficie o por debajo” del Santuario, esto producirá una serie de implicancias y responsabilidades<sup>13</sup>.

Ambientalmente, el Santuario Nacional Megantoni se ubica dentro del Corredor Vilcabamba Amboró, el mismo que forma parte del Hotspot de los Andes Tropicales y es conocido por albergar especies endémicas y en peligro de extinción y socialmente es de vital importancia antropológica para las comunidades Yines, Machiguengas y Pueblos Indígenas aislados. El Santuario Nacional Megantoni es un área intangible donde por ley nacional está prohibida cualquier actividad extractiva o aquella que implique una modificación del ambiente natural. Por ello, es importante analizar las implicancias de este tipo de proyectos, considerando que hoy la Amazonía peruana se encuentra concesionada y que un ducto en las actuales condiciones coadyuvaría a agravar dicha situación. En consecuencia, el posible apoyo a un proyecto así, significaría un precedente para el Perú, ya que, dejaría abierta las puertas a nuevas intervenciones en zonas prioritarias de conservación de la biodiversidad.

En toda la operación de Camisea, el BID tiene una gran responsabilidad. La posible afectación al Santuario significaría un contrasentido hasta para el propio Banco, dado que, mientras que otorgó el préstamo 1441/OCPE para fortalecer la gestión de las áreas naturales protegidas en la zona de Camisea, por otro lado, esta amenaza es una muestra más de los magros resultados de ese préstamo<sup>14</sup>.

11 Ver: <http://www.dar.org.pe/amazonialibro.pdf> (consulta 21.03.10).

12 El Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas (SERNANP) mediante la R.D. N° 015-2009-SENANP-DGANP, autoriza a TGP el ingreso al Santuario Nacional Megantoni para realizar estudios de investigación.

13 Ver <http://www.accionciudadanacamisea.org/acccoyuntura/2010/boletinaccfinal.pdf>

14 Hay que agregar que una decisión de esta naturaleza podría significar hasta una contravención a la propia política de salvaguarda ambiental y social del BID, específicamente la salvaguarda B.9, que establece que el Banco no apoyará operaciones y actividades que en su opinión conviertan o degraden significativamente hábitats naturales críticos o que dañen sitios de importancia cultural crítica y, en efecto, el Santuario Nacional Megantoni cumple con estas características. Acción Ciudadana Camisea ACC ha mantenido comunicación con el BID con respecto a su responsabilidad del proyecto y de una posible ampliación de las operaciones de transporte (TGP) en el Santuario, por lo que se han enviado comunicaciones y concertado reuniones en Lima y en Washington D.C. con tal finalidad. Ver Carta de ACC de 18 de enero de 2010 al BID <http://www.accionciudadanacamisea.org/pronunciamentos%20comunicados/cartavol1megantonivellutini.pdf>; Carta del BID de 02 de febrero, de Vicepresidencia de Países del Banco informando que de construirse un ducto (ampliación) se revisará los planes de gestión socioambiental y los procesos de participación ciudadana <http://www.accionciudadanacamisea.org/pronunciamentos%20comunicados/Cartacamisea.pdf>; y Carta de ACC de 19 de febrero de 2010 <http://www.accionciudadanacamisea.org/pronunciamentos%20comunicados/Cartarespuestaavellutini.pdf>

Por otro lado, la necesidad de un nuevo ducto se debe entender en un contexto en que el Perú atraviesa un desabastecimiento de gas natural. Los cálculos más conservadores señalan que la demanda insatisfecha sólo en Lima y Callao bordea los 500 mmpcd. En tal sentido, podría sonar razonable la construcción de un nuevo ducto para satisfacer la demanda nacional. Sin embargo, lo que se debe tener presente, es que el proyecto de exportación de gas natural a México ha colaborado para que la crisis de desabastecimiento de gas natural se genere. Muy bien pudo haber financiado, en vez del proyecto de exportación, un ducto que satisfaga no sólo la demanda de Lima y Callao, sino también los requerimientos de gas natural de 5 regiones del sur.

Ahora, ¿sería justo que de nuevo las poblaciones locales y la Amazonía peruana asuman las consecuencias de esta insostenible decisión de apoyar al Proyecto de Exportación? El Perú estuvo sumido durante el año pasado en un profundo debate nacional hasta plantearse dejar sin efecto al proyecto de exportación por ser producto de una serie de modificaciones pocos transparentes al marco legal y a los contratos y por dejar desabastecido de gas natural al Perú. Con esto último, el proyecto Camisea ha perdido mucha de su razón de ser, ya que, si no es para asegurar energéticamente al país, entonces ¿para qué es? En este sentido, debemos reflexionar seriamente sobre lo que ha significado Camisea para el Perú y evaluar las consideraciones antes señaladas como una oportunidad para elaborar una planificación energética nacional, habiendo financiamiento y apoyo de por medio como el proyecto NUMES, para el futuro del Perú.

## 5. Asegurando las inversiones: Origen del conflicto de Bagua

Bagua fue la expresión del conflicto de la acentuación de las políticas que apuntaban a promover la racionalidad extractivista en el Perú, sin tener en cuenta el impacto social o de enfoque de derechos humanos en nuestro país. En el año 2009, el 05 de junio se produjo el lamentable conflicto de Bagua. La policía

nacional fue ordenada de remover a protestantes indígenas y no indígenas en la región de Bagua (norte de Perú), puesto que ellos tomaron una carretera y el oleoducto Norperuano, cuyo saldo fue 33 personas muertas y 200 heridas. Los manifestantes tomaron parte de una protesta nacional liderada por las organizaciones indígenas que demandaba la derogación de varios decretos legislativos, aprobados por el gobierno peruano, con la idea de implementar el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, con el temor que las comunidades sean removidas de sus tierras comunales.

Algunas partes y normas de estos decretos legislativos regulaban la promoción de las inversiones en Perú (comerciales, corporativos), la idea era implementar este tratado internacional. Algunas de estos decretos legislativos regulaban el aprovechamiento de los recursos naturales (recursos hídricos, forestales, etc en la Amazonía peruana), vulnerando los derechos a la participación, y negando el derecho a la consulta previa de los Pueblos Indígenas, de acuerdo al Convenio N° 169 de la OIT. Además, estos decretos legislativos regulaban la propiedad comunal de las comunidades nativas, con la finalidad de facilitar su desaparición, a través de la venta de la tierra comunal y promoción de la propiedad privada en la Amazonía peruana, asegurando así las inversiones. Y un posible efecto de estos decretos era que los Pueblos Indígenas como culturas podrían desaparecer, porque hay una fuerte y especial relación entre estos pueblos y sus tierras, su espacio.

Después del conflicto de Bagua, el gobierno peruano creó un Grupo Nacional de diálogo entre las organizaciones indígenas amazónicas (AIDSESEP, CONAP) y diversas instituciones públicas para tratar de encontrar un consenso a través de 04 mesas de trabajo que analizaron: la constitucionalización del nuevo marco legislativo naciente de la implementación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos, elaboración una política nacional a favor de los derechos de los Pueblos Indígenas, investigación lo sucedido en el conflicto de Bagua a través de la conformación

de una Comisión de la Verdad, y elaboración una propuesta legal que regule el derecho a la consulta previa, libre e informada de los Pueblos Indígenas.

El Grupo Nacional finalizó su trabajo en diciembre de 2009, y desafortunadamente las organizaciones indígenas no reconocieron los productos y sus recomendaciones. Asimismo, el gobierno peruano intentó utilizar la persecución judicial para desaparecer a la organización indígena y detener a sus líderes. En este año, no se ha podido restablecer la confianza entre el gobierno y las organizaciones indígenas, por lo que es muy posible que los conflictos persistan.

## 6. Nuevos vientos, mismos vicios: Acuerdo Energético Perú Brasil

Toda esta actividad del boom petrolero se ve intensificada a la actividad minera, pues existen 138 concesiones en la Cuenca Amazónica, y tan solo la minería "artesanal", ha afectado 150,000 hectáreas en Madre de Dios. A ello, debemos sumar los proyectos hidroeléctricos, pues actualmente existen 52 proyectos de hidroeléctricas en la Amazonía, por ejemplo, Inambari con sus 300 kilómetros de líneas de transmisión generarían una área deforestada de 6,000 hectáreas, y su embalse inundará 40,000 hectáreas, produciendo cerca de 5.86% de gases efecto invernadero (Serra, 2010).

Cuadro N° 2. Estimado preliminar de áreas de inundación y de influencia de las 15 represas que podrían interesar al Brasil

Central Hidroeléctrica	Superficie de inundación (ha)	SUPERFICIE DE INFLUENCIA (HA)
P. de Manseriche	273,370	1,088,813
Cumba 4	3,160	119,420
Chadin 2	2,601	134,723
La Balsa	4,626	146,902
Chaglla	Sin área inundable	28,571
Rentema	32,390	359,035
La Guitarra	589	57,877
MAN 270	490	67,799
Sumabeni	17,608	188,295
Pakitzapango	9,696	163,478
Tambo - Pto. Prado	4,521	143,848
Vizcatán	Sin área inundable	7,636
Cuquipampa	Sin área inundable	7,636
Inambari 200	25,588	178,984
Urubamba 320	17,139	244,832
Total	391,778	2,937,849

Fuente: Elaborado por Candes

Frente a esta nueva ola de inversiones en hidroeléctricas en la Amazonía peruana, impulsada por la demanda energética del Brasil, la sociedad civil y expertos en la materia han expresado sus preocupaciones y una hoja de ruta de propuestas de sostenibilidad para propuestas de la sostenibilidad de un programa hidroeléctrico en la Amazonía entre Perú y Brasil<sup>15</sup>.

Posteriormente, se hizo pública la nota diplomática de Perú a Brasil con la propuesta de acuerdo energético (suministro eléctrico y exportación de excedentes)<sup>16</sup>, ante lo cual, diversas organizaciones de la sociedad civil y expertos en la materia emitieron un pronunciamiento sobre esta propuesta de acuerdo energético entre Perú y Brasil, la cual se invocaba al Estado más debate y reflexión pública<sup>17</sup>.

Desde DAR consideramos que en el proceso de seguimiento de una política energética nacional, se hace necesario un proceso de planificación e implementación de una Evaluación Ambiental Estratégica EAE para un programa de implementación de hidroeléctricas en la Amazonía peruana, considerando las siguientes condiciones:

- A. La necesidad de incluir preocupaciones ambientales en un contexto mundial que busca reducir los efectos del cambio climático (deforestación y emisiones de carbono);
- B. La comprensión que los impactos socioambientales de actividades energéticas en Amazonía, dado que pueden ser sinérgicos y acumulativos y deben ser mitigados adecuadamente;
- C. El desarrollo de un programa hidroeléctrico bajo la elaboración de una Estrategia de Cambio Climático que implique pasar a un nuevo sistema diversificado de suministro de energía;
- D. La biodiversidad, riqueza cultural y humana deben ser integradas a una visión energéti-

ca de país (trade-off, respeto de identidades, valores culturales).

Al leer detenidamente el acuerdo energético entre Perú y Brasil, uno puede encontrar una serie de deficiencias en cuanto a temas ambientales y sociales. Un tema que preocupa es la condición de diligencia y celeridad a las evaluaciones ambientales. Decía la propuesta de acuerdo que las partes deberán actuar con diligencia y celeridad para la aprobación de estudios de impacto ambiental. Como sabemos, para que un EIA cumpla sus objetivos se debe garantizar un proceso de gabinete, de campo y trabajo con la población y esto no se puede hacer más que adaptándose a las condiciones sociales y culturales (art. 4, inc. 2).

Por otro lado, en la propuesta de acuerdo no se mencionaban criterios y acciones ambientales y sociales -necesaria implementación de una Evaluación Ambiental Estratégica-, simplemente se mencionaba de manera general que para el cumplimiento de los objetivos del acuerdo se respetará el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación del ambiente (art. 9). De igual manera sucede con los temas sociales, en el mismo artículo sólo se mencionaba el "bienestar social y económico de las comunidades lugareñas", sin mencionarse a los Pueblos Indígenas y la legislación especial que los protege.

Además, el Acuerdo produciría un inadecuado suministro de electricidad para Perú. Se señalaba que primero se abastecerá al mercado interno (mercado regulado y mercado libre) y el excedente será para Brasil, por lo cual sería importante conocer si se ha realizado un estudio para determinar esto y si existe difundirlo entre sociedad civil (art. 3, inc. 2). Sin embargo, se produce una limitación del consumo del mercado interno en Perú hasta un 30%. Si el Perú tiene una capacidad de producción de 100,

15 Carta de 03 de febrero de 2010 suscrita por organizaciones de la sociedad civil y dirigida a los Ministros de Ambiente, Relaciones Exteriores, Energía y Minas y al presidente del CEPLAN con respecto a sus preocupaciones y una hoja de ruta de propuestas de sostenibilidad para el futuro acuerdo energético entre Perú y Brasil. Ver [http://dar.org.pe/carta\\_propuesta.pdf](http://dar.org.pe/carta_propuesta.pdf) (consulta 21.03.10).

16 Nota diplomática N° 5-2-M/055 de 17 de febrero de 2010 de la Embajada de Perú en Brasilia al Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Federativa del Brasil. Ver <http://www.minem.gob.pe/minem/archivos/file/Electricidad/Acuerdo-Int-Peru-Brasil%2017%20feb%202010.pdf> (consulta 21.03.10).

17 Ver pronunciamiento dirigido al Presidente de la República "Aseguremos el mayor beneficio para el Perú en el Acuerdo de Integración Energética a punto de firmarse con Brasil", de 12 de marzo de 2010. Ver: [http://www.dar.org.pe/pronunciamiento/pronunciamiento\\_peru21.pdf](http://www.dar.org.pe/pronunciamiento/pronunciamiento_peru21.pdf) (consulta 21.03.10).

sólo podrá vender al mercado interno 70, con la finalidad de asegurar un excedente, introduciéndose disposiciones para poder asegurar la existencia de un excedente exportable. En este sentido, hay que sugerir una explicación sobre qué significa este 30%, porque podría entenderse al revés los porcentajes, así como que todo el excedente sería para Brasil. En consecuencia, se podría ver seriamente limitado el consumo de energía del país, los cuales serían disponibles para favorecer al mercado brasileño (art. 8, inc. 1).

Asimismo, esta propuesta de acuerdo presentaba un inconveniente económico, la posibilidad de la obligación del Perú de dar una "compensación" a Brasil en el caso de emergencia y/o situaciones que pongan en riesgo la seguridad del abastecimiento al mercado peruano (art. 7).

Es por ello que es necesario contar con mayor información y hacer un análisis para tomar una decisión sobre el desarrollo de hidroeléctricas en la Amazonía peruana. Entre la información relevante está:

- A. Determinar la proyección de la demanda de energía del país para un coherente crecimiento económico. No repetir lo que sucedió con Camisea y evitar que la producción y la medición del consumo de país esté condicionada para que realmente exista un excedente. ¿De cuánto será este o en qué porcentaje según las actuales estimaciones y según la actual y futura demanda?
- B. Integrar visión y costos de una demanda interna y el costo de los impactos sociales y ambientales acumulativos y asociados a la implementación de un programa de hidroeléctricas en la Amazonía peruana.

Es importante un debate político y constitucional, es decir, el poder ejecutivo da por sentado que no se necesita aprobación legislativa para su perfeccionamiento (entrada en vigor del acuerdo internacional), con el propósito de la celeridad del acuerdo y evitarse una discusión política. No obstante, esta propuesta de acuerdo afecta varios supuestos que señala nuestra Constitución para pasar por una discusión en el Congreso. Tanto el dominio del Estado sobre recursos naturales y sus frutos (art. 56, inc. 2), las obligaciones financieras (inc. 4), y

que se necesite una modificación, derogación de leyes o requiera para su implementación la promulgación de leyes son causales para que el proyecto de acuerdo internacional sea discutido en el Congreso de la República, así evitar una posible vulneración del orden constitucional.

Asimismo, la posibilidad de un programa de implementación de hidroeléctricas en la Amazonía peruana debe permitirnos apreciar una oportunidad de diversificar nuestra matriz energética, una experiencia para respetar principios de conservación de la biodiversidad y los derechos de las poblaciones locales y Pueblos Indígenas. Es una oportunidad para buscar la coherencia de nuestras políticas públicas que debe considerar:

- A. El desarrollo de un proceso de planificación energética, coherente, transparente, participativo y de rendición de cuentas. El proyecto NUMES, financiado por el BID, se muestra como una oportunidad para ordenar todas las iniciativas de inversiones energéticas en Amazonía.
- B. Una necesaria coordinación intersectorial en función al espacio amazónico (sectorial y a nivel local, regional y nacional) y a objetivos de cambio climático y a la estrategia energética de país. Es pues importante que el Perú comience a considerar las implicancias de una estrategia integral en función a la demanda de energía, los efectos del cambio climático y la viabilidad económica de estas operaciones.
- C. Inclusión de una dotación de legitimidad al proceso de planificación, es decir, establecer mecanismos de diálogo y transparencia, implementando mecanismos de solución de conflictos sociales y ambientales.

Las consecuencias de una falta de planificación son significativas para el Perú, especialmente en el campo los conflictos sociales y ambientales. Asimismo, el tejido social débil a nivel local, regional y nacional es el basamento que refuerza el distanciamiento entre actores sociales, políticos, económicos, ciudadanos. Algunos de estas consecuencias son:

- A. La superposición de derechos de actividades energéticas (lotes de hidrocarburos, proyectos hidroeléctricos), con áreas protegidas, comunidades nativas, actividades extracti-

vas (concesiones forestales, mineras, etc), lo que conlleva a un aumento de los conflictos sociales, siendo el 49% de conflictos de naturaleza socio ambiental.

- B. El comprometer reservas sin conocer la demanda futura de energía de Perú y el aumento de costos por no considerar conflictos sociales y ambientales son consecuencias de la falta de un proceso de planeamiento energético, que debería ser abordado en la ejecución del Proyecto NUMES o de cambio de la matriz energética del Perú, con financiamiento del BID (\$ 150 millones de dólares);
- C. El desabastecimiento de la demanda interna y crisis de infraestructura que conlleva a una intensificación de actividades energéticas y extractivas.
- D. Inconsistencia entre la visión empresarial y el sector público sobre una visión de país a largo plazo<sup>18</sup>.

En el caso concreto, el constante rechazo y paralización de la población de San Gabán, a la propuesta de hidroeléctrica de Inambari, ha causado que Egasur –ahora “Inambari”-, empresa titular de la concesión temporal del proyecto, aun no obtenga la licencia social –le falta una sola presentación del EIA en la zona- y aún sigue en trámite su procedimiento administrativo de aprobación del estudio de impacto ambiental –el 07 de octubre de 2010 finalizó su concesión temporal-.

En el caso de Mainique, la sociedad logró que se tomara en cuenta la necesidad de la coordinación intersectorial, logrando la nulidad de la concesión temporal de Mainique para Andrade Gutiérrez (concesionario), por cuanto era incompatible con la naturaleza jurídica del Santuario Nacional Megantonio –se encontraba la concesión en la zona de amortiguamiento del ANP-, y se había otorgado la concesión con varias irregularidades jurídicas. Entre otros casos relevantes encontraremos que las concesiones temporales para Tambo 40 y Tambo 60 otorga-

das a Odebrecht se mantienen con un rechazo a la población, quizás corriendo la misma suerte que Pakitzapango. Además, la concesión temporal de Pakitzapango –concesión de una empresa brasileña- ha derivado en el rechazo de la organización indígena Ashaninka CARE, llegando incluso a solicitar una Audiencia temática a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos CIDH para marzo y octubre de 2010, para tratar sobre las posibles vulneraciones a sus derechos por el proyecto hidroeléctrico de Pakitzapango. Esta concesión ya finalizó. Finalmente, vale la pena acotar la relación desafortunada con esta propuesta de proyectos hidroeléctricos con el Proyecto de Ley N° 3817/2009-PE, referido al desplazamiento forzado interno por proyectos de desarrollo, declarados de interés público o nacional<sup>19</sup>, lo que conlleva a facilitar el traslado o desplazamiento de Pueblos Indígenas o población local para la ejecución de este tipo de operaciones u otras de alcance energético o extractivo.

## 7. Retos para el futuro del Perú: ¿Dejando de lado el Extractivismo?

Los retos del post extractivismo van más allá de la pretensión de una economía verde en países en desarrollo. Por otro lado, la lógica del mercado apoderada en los discursos del desarrollo no permitirá ninguna tendencia de desaceleramiento de la economía en el corto plazo.

Más bien la solución pareciera ser otra: implementar un modelo de gobernabilidad que impida un modelo neo extractivo o del “business as usual” mediante la coherencia de principios entre la equidad y la sostenibilidad. Para ello, es clave identificar cuáles son los condicionantes que limitan el accionar de una agenda post extractivista en el corto plazo.

Como hemos señalado, un primer problema es que no existe un proceso de planificación energético y se aplica la premisa causal *que a*

18 Ver [http://www.larepublica.pe/pagina\\_impreso.php?pub=larepublica&anho=2010&mes=03&dia=21&pid=1&sec=14&pag=18](http://www.larepublica.pe/pagina_impreso.php?pub=larepublica&anho=2010&mes=03&dia=21&pid=1&sec=14&pag=18) (consulta 21.03.10).

19 Ver informe jurídico con respecto a la coherencia normativa del proyecto de ley PL N° 3817/2009-PE, relacionado a la implementación de proyectos hidroeléctricos en la Amazonía peruana. Ver: [http://www.dar.org.pe/documentos/el\\_desplazamiento\\_forzado\\_interno\\_dar.pdf](http://www.dar.org.pe/documentos/el_desplazamiento_forzado_interno_dar.pdf) (consulta 21.03.10).

*más explotación, más riqueza*, cuestión que no necesariamente es cierta. Más bien, a falta de internalización de costos ambientales y sociales –o para evitar la corrupción (Dammert, 2009)–, estos beneficios son efímeros. Un segundo problema aunado a la planificación es la ausencia de un Balance Energético aplicable que permita identificar nuestra demanda y reservas para un uso más eficiente, sostenible y equitativo de la energía. Un tercer elemento necesario es el cambio gradual de la matriz energética, asegurando un equilibrio entre las fuentes y el uso.

Queda claro que la finalidad de la renegociación de los contratos de Camisea será reducir la posibilidad de la exportación del gas y plantear un debate nacional para la industrialización de su uso en las regiones. Ello permitirá una política coherente en la diversificación de las fuentes del uso de la energía (gas natural, hidroeléctricas), quebrar la dependencia de la importación del petróleo y promover el uso de las energías renovables.

Así, el desafío de una nueva gobernabilidad energética post extractiva sólo podrá superarse si nos planteamos retos viables, medibles y con precisos resultados que aseguren cambios a corto y largo plazo. Algunos posibles principios rectores serían los siguientes:

- La necesidad de una planificación energética a nivel nacional: priorizar la demanda nacional y evaluar la rentabilidad social y ambiental de los proyectos.
- La necesidad de implementar mecanismos de transparencia para evitar los vicios del “business as usual” (corrupción como caso “petroaudios”).
- La revisión y actualización de la legislación social y ambiental del sector hidrocarburos (Estándares Ambientales y Sociales para Estudios de compatibilidad, EIA y EAE).
- Mejorar los mecanismos de participación ciudadana e implementar los procesos de

consulta para los Pueblos Indígenas (aprobación de la ley de consulta).

- Establecer criterios de rendición de cuentas en función a un marco de efectividad por resultados, metas e indicadores que comprueben el logro de dichos resultados.

Al lado de estos fines de la transición post extractiva, lo cierto es que este período al que podemos denominar de “sustentabilidad fuerte” o “extractivismo moderado” (Gudynas, 2004 y 2011), se caracteriza especialmente por reforzar la gobernabilidad energética del país. Los objetivos y medidas del período de transición figuran en el Cuadro 3.

Pese a ello, no podemos dejar de lado que en la próxima década, el sector hidrocarburífero enfrentará desafíos ambientales y sociales focalizados. En unos años finalizará el boom de las inversiones en la exploración petrolera, y se plantearán dos áreas de explotación focalizada en el Perú: el litoral y la Amazonía peruanos. La primera área puede considerarse de alto riesgo puesto que la contención que el océano puede hacer frente al recurso hidrocarburífero es muy limitada, siendo exponencial el daño causado frente a su contaminación marítima. Tomemos en cuenta el derrame petrolero y la subsiguiente contaminación ambiental ocurrida en el Golfo de México por los pozos de la plataforma “Deepwater Horizon” de la compañía British Petroleum en 2010.

En el caso de la Amazonía peruana, después de reducir las pretensiones exploratorias, será importante considerar dos áreas de explotación de los hidrocarburos. La primera es la Eco región de los bosques húmedos de la cuenca del Napo (aproximadamente cuatro millones de hectáreas), donde se encuentran diversas áreas naturales protegidas de Ecuador, Colombia y Perú. En el caso de nuestro país, las operaciones de hidrocarburos se centrarán en los lotes 39 de Repsol YPF y 67 de la empresa francesa Perenco, superpuestos a la Reserva Nacional de Pucacuro.

Cuadro N° 3. Objetivos y medidas mínimas del período de transición post extractivista

Objetivos de la gobernabilidad	Medidas del período de transición
Planificación	Planificar el sector energético y fortalecer de capacidades públicas.
Propuesta de Balance Energético	Elaborar nuevo Balance Energético: hidrocarburos (33%), hidroeléctricas (33%) y energías renovables (33%).
Coherencia de fines	Implementar medidas que desincentivan proyectos con combustibles fósiles.
	Fomento en el mercado del uso de energías renovables.
	Masificar el consumo del gas natural.
	Adecuar actividad de hidrocarburos, la conservación de la biodiversidad y la protección de derechos.
	Reforma de la matriz productiva a fin de independizarla del crecimiento económico en el uso de combustibles fósiles.
Aplicación de mecanismos	Implementar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la política energética y de aplicación sub nacional (regional).
	Evaluar la integración energética regional, que podrá generarnos nueva dependencia energética.
	Implementar medidas de adaptación: eficiencia energética en sector hidrocarburos e hidroeléctricas.

Fuente: Gamboa, 2011

# Problemática de la gestión ambiental y social del sector de hidrocarburos\*

A inicios de los noventa el flamante Código del Medio Ambiente y Recursos Naturales, aprobado por el Decreto Legislativo N° 613 del 8 de setiembre de 1990, prometía la consolidación de una autoridad nacional rectora de los temas ambientales en el país, empero, se produjeron presiones de los que se sintieron excluidos en la elaboración del mencionado Código, y un año después se promulga el Decreto Legislativo N° 757, Ley Marco para el crecimiento de la inversión privada, que impide la instauración de dicha autoridad nacional y determina que cada sector de la actividad económica apruebe sus estudios de impacto ambiental en aras a una mayor eficiencia de la burocracia estatal. Este error quiso ser corregido en el año 1994 con la creación del CONAM, sin embargo, su rol inminentemente coordinador conspiraría para su inoperancia en materia ambiental, y darían lugar a un reclamo de un Ministerio del Ambiente con competencias ambientales importantes.

Entre los años 2003 al 2007, el proyecto Camisea fue el escenario para plantear la necesidad de instaurar en el país este ministerio a partir de la problemática que generó el proyecto gasífero y la necesidad de resguardar espacios protegidos y territorios indígenas. Empero, no fue hasta mayo del 2008, como parte de los compromisos asumidos por el Tratado de Libre Comercio con EE.UU, que el Perú lo crea, aunque sin las potestades ambientales necesarias para ser el ente rector del ambiente, como son aprobar estudios de impacto ambiental, o al menos,

anularlos si un sector los aprueba irregularmente, tampoco le conceden competencias sobre recursos hídricos ni bosques, quedando su espacio reducido a espacios naturales protegidos.

El proyecto Camisea, en el 2003, probó que la ausencia de una verdadera autoridad ambiental era el terreno propicio para hacer prevalecer las actividades extractivas en espacios protegidos (Reserva Nacional de Paracas) u ocupados por indígenas en aislamiento voluntario (Reserva Territorial Nahua Kugapakori). La debilidad de organizaciones estatales como el fenecido Instituto Nacional de Recursos Naturales INRENA y la CONAPA, reemplazado luego por el INDEPA frente a los bien posicionados, en términos políticos, organismos públicos como el Ministerio de Energía y Minas, Perupetro S.A. y Petroperu, ocasionaron el inicio de las mayores superposiciones de actividades extractivas con espacios protegidos y territorios indígenas en la historia del Perú reciente.

Desde el ámbito de la sociedad civil, este escenario ya había sido percibido y, hacia fines del 2005, se daba forma a lo que se conocería como el Colectivo de Áreas Naturales Protegidas (ANPs) e Hidrocarburos, a partir de los espacios de diálogo que venían generando la actualización del Plan Director de Áreas Naturales Protegidas. Empero, no sería hasta junio del 2006 en que un importante número de organizaciones (DAR, APECO, CIMA y WWF) -a través de un exhaustivo análisis sobre la situación de

\* Elaborador por HENRY CARHUATOCTO SANDOVAL, Abogado especialista en derechos ambientales e indígenas, con estudios de Maestría y Doctorado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Profesor universitario de derecho ambiental y derecho internacional público en la Universidad Privada San Juan Bautista de Lima.

ese momento de la superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas y "territorios indígenas"<sup>20</sup>, pondría en conocimiento de la Contraloría General de la República esta situación y que a la postre sería uno de los detonantes para el inicio de una acción de control en el Ministerio de Energía y Minas que acabaría en el Informe N° 16-2008-2-0054-MEM/OCI. La información hacia fines del 2007, sobre el estado de la cuestión, empezaría a fluir de manera más eficiente y casi en tiempo real, debido -en gran parte- al Colectivo de ANPs e Hidrocarburos y la Mesa de Hidrocarburos de AIDSESP, todo lo cual contribuyó a que la Defensoría del Pueblo se avocara al tema y evacuara dos informes sobre el particular.

## 1. Causas de la superposición de lotes de hidrocarburos con espacios protegidos y territorios indígenas

La actual situación de superposición de lotes de hidrocarburos y los conflictos socio ambientales derivados de ello tienen, entre sus principales causas, a la propia estructura gubernamental y las políticas del Estado:

- A. Diseño de la autoridad nacional del ambiente;
- B. Sectorización de competencias ambientales (Lanegra, 2008; SNA, 2004);
- C. Ausencia de implementación del Convenio 169 de la OIT, especialmente el derecho a la consulta previa (La Torre, 1998; Arensberg et al., 2005);
- D. Ausencia de criterios de compatibilización de actividades económicas o extractivas con espacios protegidos o indígenas (CONAM, 2006);

- E. Tráfico de influencia en las entidades estatales dedicadas a promover las actividades de hidrocarburos y empresas de hidrocarburos (Gorriti, 2009; Portocarrero, 2005; Ugarteche, 2005);
- F. Ausencia de valoración económica ambiental en la toma de decisiones sobre nuestros recursos naturales; y,
- G. Ausencia de participación ciudadana de los gobiernos locales y regionales.

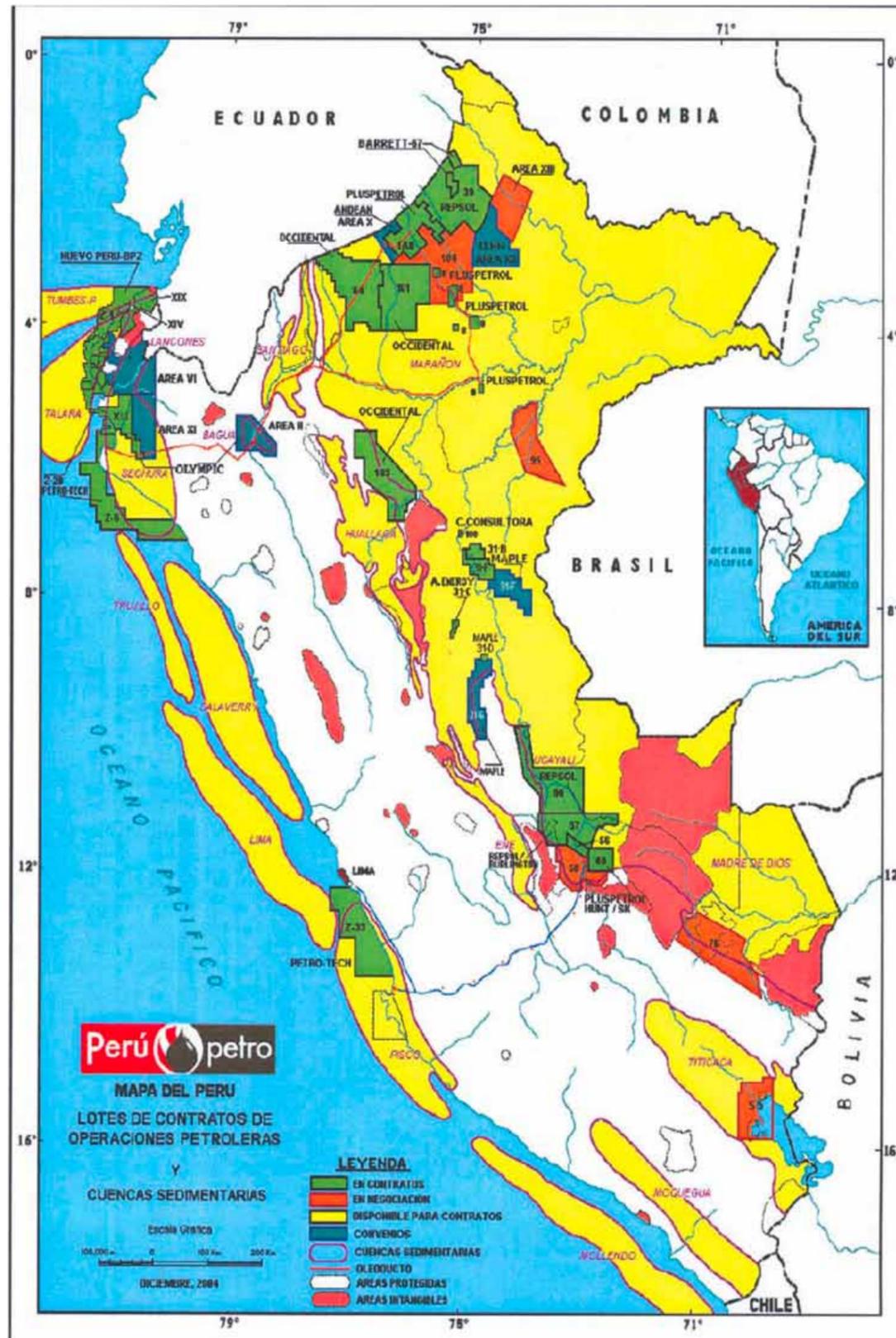
Varios estudios (Gamboa, 2008a; Gamboa, 2008b; Davila et al., 2008a) sostienen con certeza que la causa de estos conflictos es la falta de planificación energética y la primacía de los intereses corporativos, lo cual se ve traducida en que de los 78 millones de hectáreas que representan la Amazonía peruana de toda la Cuenca Amazónica, casi en el 75% de esta área -al 2010, casi el 59%, según datos del Instituto del Bien Común IBC- se han establecido lotes de hidrocarburos en menos de cuatro años. Así, añade Gamboa, "en los últimos 6 años (2003-2009),<sup>21</sup> más del 70% de la Amazonía peruana ha sido lotizada a través de una incoherente e irresponsable política de inversión de hidrocarburos" (2008a, 221).

Esta política energética reñida con las estrategias de conservación, patrones mínimos de participación ciudadana y coordinación interinstitucional ha dado lugar a superposición de lotes de hidrocarburos con espacios protegidos, reservas territoriales a favor de Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario, propuestas de reservas territoriales, además de cientos de tierras pertenecientes a comunidades indígenas en las cuales ejercían su derecho de propiedad o donde ejercían derechos ancestrales territoriales, y en las que debió darse cumplimiento al derecho a la consulta previa en el

20 Dos primeros trabajos emblemáticos producidos por DAR para el Colectivo ANP e Hidrocarburos son el "Informe de irregularidades respecto a la negociación, aprobación y suscripción de contratos de licencia para exploración y explotación de lotes petroleros, superpuestos sobre áreas naturales protegidas del SINANPE, que incluye el análisis la normatividad de Hidrocarburos y Áreas Naturales Protegidas", elaborado por Rosemarie Ávila, Lima, julio de 2006, el cual sirvió de base para la solicitud de investigación que remitieron DAR, WWF, CIMA y APECO posteriormente; y el "Informe legal superposición irregular de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas y reservas territoriales existentes", elaborado por César Gamboa, Lima, 11 de junio de 2007, el cual ha servido para la elaboración de diversas recomendaciones que se sistematizan en la presente obra.

21 Datos recogidos por el Instituto de Investigaciones de la Amazonía Peruana IAP y el Instituto del Bien Común IBC, 2007. <<http://www.ibcperu.org.pe>> [consulta 30-04-2007]. Posteriormente actualizado por el Colectivo Área Protegida e Hidrocarburos, ver <[http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/colectivo\\_área\\_protegidaeh.pdf](http://www.dar.org.pe/hidrocarburos/colectivo_área_protegidaeh.pdf)> [01-11-2008]. Nota del Editor.

Mapas 1y 2. Mapas Comparativos de Aumento de Lotes de Hidrocarburos en el Perú con Agregados de Porcentajes Aproximativos del espacio cubierto por estos en la Amazonía peruana 2004-2010



Elaboración de Gamboa. Fuente: <<http://www.perupetro.com.pe>> [25-07-2010]



marco de lo establecido por el Convenio 169 de la OIT.

En el fondo, el origen del problema parte de que ninguna administración gubernamental ha dado una respuesta adecuada a las siguientes interrogantes:

**1. ¿Técnicamente está probado que el desarrollo sostenible del Perú se implementa mediante la explotación de sus reservas de hidrocarburos y el sacrificio de la conservación de la biodiversidad?**

Es decir, el Estado ha efectuado una valoración económica de su patrimonio natural y de los daños que generan las actividades de hidrocarburos al ambiente, y ha optado por promover la explotación de hidrocarburos, en razón a que sus estudios socio económicos demuestran que al país le resulta más ventajoso promover esta actividad económica frente a otras de menos impactos, y también está dispuesto a compensar adecuadamente a las poblaciones afectadas por las mismas.

**2. ¿Los recursos económicos que genera la actividad de hidrocarburos justifican que el Estado soporte conflictos sociales ambientales en lugares en los cuales la población no está de acuerdo con desarrollar dicha actividad económica?**

En pos del crecimiento económico generado por esta actividad extractiva, se puede soslayar el interés de minorías que son las directamente afectadas por los impactos negativos de la actividad económica, y que serán el caldo de cultivo para protestas y partidos políticos radicales que afectarán a la postre los niveles de gobernabilidad del país.

**3. ¿El Estado cuenta con las entidades gubernamentales suficientes para prevenir y proteger impactos negativos de la actividad extractiva, así como -de ser el caso- compensar social, económica y ambientalmente a las poblaciones afectadas por estos impactos?** Ciertamente, en un país donde la misma autori-

dad que promueve la actividad económica es la que otorga la certificación ambiental, esto es muy difícil de creer, sobre todo ante la evidencia de lo poco disuasivas que han sido las sanciones de OSINERGMIN y la incógnita que es hoy la futura gestión de la OEFA en la fiscalización de esta actividad.

**4. ¿El Estado cuenta con las capacidades necesarias para implementar adecuadamente el Convenio N° 169 de la OIT en el ámbito de las actividades extractivas?**

Penosamente, ni la CONAPA, ni el fenecido INDEPA, han dado muestras de tener al menos la potencialidad de ser entes que garanticen el cumplimiento del mencionado tratado internacional de derechos humanos y, al contrario, han sido entes altamente politizados y con escasa participación en ello. En ausencia de una entidad del Estado que realmente proteja a los Pueblos Indígenas, la Defensoría del Pueblo viene haciendo loables esfuerzos para cumplir ese rol, sin embargo, los mismos son insuficientes, tal como se aprecia en la agudización de los conflictos sociales con Pueblos Indígenas y actividades extractivas. También, dolorosamente debemos admitir la discriminación y exclusión social que sufren algunos sectores sociales tan bien descritas en la literatura de las ciencias sociales (Castro, 2008)<sup>22</sup>.

Recordemos que el derecho a la consulta previa descrita por el Convenio N° 169 OIT, se efectúa antes de emprender o autorizar cualquier actividad extractiva en tierras de comunidades campesinas o nativas. En la actualidad, los talleres informativos se producen cuando ya se establecieron los lotes de hidrocarburos, o se autorizó que en tierras indígenas se explote hidrocarburos, minerales o recursos forestales. El objeto de esta consulta previa es permitir al Estado saber si los Pueblos Indígenas se ven afectados y en qué medida, de tal forma que se puedan corregir las situaciones que provoquen el perjuicio a dichos pueblos. Por su propia naturaleza la consulta previa debe ser continua, es decir, empezar antes de aprobarse el programa o proyecto, antes de suscribir las autorizaciones

<sup>22</sup> Muy ilustrativa es la siguiente frase: "Así, supimos que un presidente del Congreso se había opuesto a la realización de un referéndum en torno al Tratado de Libre Comercio con los EEUU, alegando que llamas y alpacas no podían votar" (Bruce, 2008, 11); ver también Castro, 2008.

y continuar en las etapas siguientes. La forma de consultar a los Pueblos Indígenas dependerá de las circunstancias. En ese sentido, para que sea una consulta previa “apropiada” deberá ajustarse a las exigencias propias de cada situación y ser útiles, sinceras y transparentes. Por ejemplo, en caso de ver alternativas al proyecto de hidrocarburos, no basta hablar con unos pocos habitantes de algunas comunidades, ni una reunión cerrada de una selección de personas que no representan la opinión de la mayoría de comunidades, pues esto se convierte en un “fraude” al derecho a la consulta previa a la que tienen derecho los Pueblos Indígenas. Asimismo, las instituciones representativas de los Pueblos Indígenas que participen en estos procesos deben estar legitimadas por sus comunidades. La consulta previa está regida por el principio de buena fe y garantizándose una libre manifestación de voluntad de los Pueblos Indígenas. El Tribunal Constitucional (TC) ha manifestado lo siguiente:

*“(…) el derecho de consulta es un derecho habilitante para la garantía de los demás derechos que se reconoce a las comunidades, porque les permite espacios para el diálogo y la inclusión en los proyectos que tendrán directa implicancia en el territorio donde se asientan. El Convenio 169 de la OIT precisa una serie de derechos y obligaciones por parte de los Estados firmantes del Convenio, a efectos de dar la mayor cobertura posible al derecho de consulta como mecanismo de participación de las comunidades en los beneficios que genere la inversión privada en sus territorios, en procura de su propio desarrollo y pleno respeto a su identidad étnica” (Fundamento 18 de la STC N° 06316-2008-PA/TC).*

*“(…) Es decir, nuestra propia ley fundamental reconoce a la consulta previa como el mecanismo de participación que le permite a las comunidades nativas decidir sobre cuáles son las prioridades en su proceso de desarrollo y preservación de su cultura, está promoviendo, de un lado, la participación ciudadana en el ejercicio del poder político y, por otro, está permitiendo que las opiniones de las comunidades nativas se traduzcan,*

*real y efectivamente, en las decisiones que se pudieran tomar con relación a ellas mismas, preservando de este modo su cultura, sus costumbres y formas de vida y su propia identidad; pero en ningún caso habilitándolas para excluir la presencia del Estado y del Derecho en sus territorios” (Fundamento 21 de la STC N° 06316-2008-PA/TC).*

Precisemos que en junio del 2010, producto del efecto del “Baguazo”, y la insistencia de organizaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales y la Defensoría del Pueblo, el Congreso aprobó la Ley del derecho a la consulta previa a los Pueblos Indígenas u originarios reconocidos por el Convenio 169 de la OIT, la cual fue observada por el Poder Ejecutivo, argumentando que otorgaba derecho de veto a las comunidades, pues el artículo 3 señalaba que “la consulta tiene por finalidad alcanzar un acuerdo o consentimiento”, sin embargo, debemos advertir que el artículo 15 de la mencionada norma permite proseguir el proyecto de inversión aún cuando no se logre acuerdo, siempre y cuando, el Estado garantice el respeto de los derechos colectivos.

## 2. Incumplimiento de normas ambientales y superposición de lotes de hidrocarburos con áreas protegidas

### 2.1. Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas protegidas (2003-2010)

La superposición de lotes de hidrocarburos con espacios protegidos y territorios indígenas, no se hubiera producido si el Consejo de Coordinación del SINANPE hubiera cumplido su rol de espacio de diálogo entre los sectores productivos y los actores interesados en la conservación de espacios protegidos; sin embargo, el mismo nunca fue atisbo de solución a este problema, sólo basta recordar que se constituyó en el principal obstáculo para aprobar la actualización del Plan Director de Áreas Naturales Protegidas, en el año 2006 y un continuo aumento de las actividades de hidrocarburos, sin que el Consejo haya realizado acción alguna:

*“(...) en todo el territorio nacional, existen cerca de 60 lotes de hidrocarburos otorgados a empresas,<sup>23</sup> y de manera irregular se han otorgado contratos de licencia de exploración y explotación<sup>24</sup> de 16 lotes encontrándose superpuestos a 12 áreas protegidas, que si bien, en muchos casos, la superposición de lotes sobre un área protegida no es total, lo cierto es que demuestra una necesidad de ordenar la promoción de actividades extractivas y la conservación de la biodiversidad” (Gamboa, 2008a).*

Efectivamente, son irregulares en razón a que se establecieron y se concesionaron sin solicitar opinión previa favorable del INRENA-hoy SERNANP-, esto es, del ente rector de los espacios protegidos en el Perú. Esto es grave en razón de que sin esa opinión los inversionistas a ciencia cierta no tienen, previo al concurso público, una información clave para realizar sus inversiones: *si la actividad extractiva de hidrocarburos es compatible con los objetos de conservación de los espacios protegidos*. En el fondo, aquel principio universal en el ámbito de los contratos que reza, “los contratos se negocian, celebran y ejecutan de buena fe” no se estaría configurando pues tanto PERUPETRO, empresa pública que promueve las concesiones de hidrocarburos,

como el MINEM, quien refrenda con un decreto supremo la suscripción de los contratos de hidrocarburos, no son transparentes con los inversionistas al no manifestarles que no se contaba con un estudio de compatibilidad de actividades de hidrocarburos con espacios protegidos, pues la opinión técnica correspondiente no se había solicitado.

Así, en teoría, el inversionista recién sabría si es posible realizar actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en el momento en que busque su certificación ambiental para ambas actividades productivas, pudiendo, en teoría, darse con la sorpresa de que si el SERNANP le señalaba que no era posible el objeto de contrato de licencia, sería de imposible cumplimiento, y podría rescindir el contrato y buscar una indemnización de parte del Estado peruano, que primero le crea una expectativa y luego le dice que no es posible cumplir el contrato. Entonces, seguramente se preguntará **¿y para qué se hizo la licitación pública de hidrocarburos, si no se sabe con certeza si es posible realizar actividades de hidrocarburos en esas zonas?** Es en ese instante y en este caso es donde se demuestra la inconsistencia e incoherencia de nuestras políticas públicas en materia ambiental, pero, por sobre todo, la falta de coordinación institucional entre los sectores involucrados.

23 <<http://www.perupetro.com.pe>; <http://www.minem.gob.pe>> [10-11-2008].

24 Los contratos de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos se inician con las actividades de exploración o prospección (especialmente actividades de sísmica o perforación de pozos) y puede durar entre 7 a 10 años. Si se descubre hidrocarburos (gas, petróleo) y es viable comercial y técnicamente su explotación, se inicia la fase de implementación de la producción, transporte y distribución que puede durar entre 30 a 50 años. Todos estos contratos señalados en el cuadro 1 han iniciado actividades de exploración con el programa mínimo de trabajo de 7 años.

Cuadro N° 4. Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas protegidas de forma irregular hasta julio 2010

Empresa Titular / Operador	Lotes en la Amazonía / Fecha	Departamento / Región	Áreas Naturales Protegidas / Fecha de Creación
Repsol YPF (Consorcio)	57 (2003)	Cusco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Petrobrás	58 (2005)	Cusco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Hunt Oil / Repsol YPF	76 (2005)	Madre de Dios	Reserva Comunal Amaraakaeri (2002)
Burlington	104 (2005)	Loreto	Zona Reservada Pucacuro (2005)
Petrolifera	107 (2005)	Huánuco	Reserva Comunal Yanesha (1988) / B. P. San Matias San Carlos (1987)
Pluspetrol	108 (2005)	Junín, Pasco, Ayacucho	Reserva Comunal Ashaninka (2003) / B. P. San Matias San Carlos (1987)
Sapet	111 (2005)	Madre de Dios	Reserva Nacional Tambopata (2000)
CEPSA	114 (2006)	Ucayali	Reserva Comunal El Sira (2001)
Hocol	116 (2006)	Amazonas	Zona Reservada Santiago Comaina (1999)
Petrobrás	117 (2006)	Loreto	Zona Reservada Güeppí (1997)
Perenco	125 (2006)	San Martín	Bosque de Protección Altomayo (1987)
Burlington	129 (2007)	Ucayali	Zona Reservada Pucacuro (2005)
CEPSA	131 (2007)	Ucayali	Reserva Comunal El Sira (2001)
Pacific Stratus	135 (2007)	Ucayali/Loreto	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Pacific Stratus (Consorcio)	138 (2007)	Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
Kedcom (Consorcio)	160 (2008)	Ucayali	Zona Reservada Sierra del Divisor (2006)
<b>Total</b>	<b>16 Lotes</b>	<b>10 Departamentos</b>	<b>12 Áreas Protegidas</b>

Fuente: Gamboa, 2008a, en <<http://www.inrena.gob.pe>> [10-11-08] <<http://www.perupetro.com.pe>> [25-07-09]

Recordemos que los artículos 27 y 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834, señala lo siguiente:

*“(...) el aprovechamiento de recursos naturales en Áreas Naturales Protegidas sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. **El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área.***

*(...) las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, se tramitan ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo 27° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE”.*

El curso natural de los intereses económicos y políticos inmediatos, hará caer toda la presión sobre la autoridad ambiental (SERNANP) que deba determinar la compatibilidad de la actividad de hidrocarburos con la estrategia de conservación *in situ*, teniendo como antecedente que el Estado, a través del sector energético, ya le prometió al inversionista de hidrocarburos la posibilidad de una utilidad de esta actividad económica. Ante dicha circunstancia, es improbable que al SERNANP le sea fácil señalar si es o no posible realizar la actividad extractiva en el espacio en controversia, y quizás se vea seducida (cuando no obligada por las circunstancias) a permitir, como algo necesario, la actividad (un mal necesario, si se quiere) bajo determinados parámetros ambientales, cuando posiblemente la mejor opción era no permitir la actividad extractiva, camino difícil de seguir al existir presión política y económica, propia de estos menesteres. De otra parte, la ausencia de estabilidad laboral estatal conspirará también en la consecución de una opinión favorable, pues si hoy no la sustenta un funcionario público de carrera, mañana puede sustentarla un recién ingresado, en el marco de una carrera pública inexistente para cerca de 100 mil trabajadores estatales en el régimen de contratación de servicios administrativos (RECAS), locadores y consultores.

El 2007 - año en el que ya existían 62 lotes de hidrocarburos otorgados a empresas privadas-, fue un año crucial para la sensibilización de las autoridades estatales sobre dicho tema, pues se tenía conocimiento de la problemática de la superposición de lotes de hidrocarburos en la Amazonía peruana. En ello se sustentaría el pronunciamiento de organizaciones indígenas y ambientalistas –cerca de treinta organizaciones-, “Sobre la Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Reservas Territoriales y Áreas Naturales Protegidas” (Diario *La República*, 01 de febrero de 2007) y el inicio de una investigación por parte de la Defensoría del Pueblo sobre la superposición de lotes denominada “Informe de Defensoría del Pueblo N° 009-2007-DP/ASP-MA.CN, Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía peruana” (culminada el 20 de marzo de 2007), el cual señaló en sus recomendaciones finales la obligación del Estado de respetar y adecuar sus prácticas a la legislación de ANPs y al respeto de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas aislados de la Amazonía peruana. En el caso de la superposición de lotes de hidrocarburos con ANPs, podríamos resumir los alcances y recomendaciones de este informe en los siguientes puntos:

1. La suscripción de los contratos de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos entre las empresas y Perupetro S.A. a nombre del Estado peruano que involucren espacios que se superponen a Áreas Naturales Protegidas de uso directo y sus zonas de amortiguamiento sin la opinión técnica favorable INRENA –hoy SERNANP-, “condiciona” la evaluación de compatibilidad que el INRENA debería realizar antes de la suscripción del contrato, poniendo en riesgo los fines del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado SINANPE y perjudicando los derechos del inversor en estas actividades; y,
2. Si después el INRENA -hoy SERNANP- opina desfavorablemente a través del estudio de compatibilidad, los derechos otorgados a los particulares podrían ser desconocidos, lo que implica poner en cuestión la credibilidad del Estado peruano, afectando la seguridad jurídica de la que supuestamente gozan los derechos de terceros (art. 62 de la Constitución de 1993) y la política de

promoción de las inversiones en actividades hidrocarburíferas.

La Defensoría del Pueblo recomienda en el mencionado informe que el Estado se abstenga de otorgar derechos a las empresas para realizar actividades hidrocarburíferas que amenacen la diversidad biológica y a los Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial:

**“3. Recomendar a Perupetro solicitar en forma inmediata la opinión técnica del INRENA para los casos de los lotes ofertados mediante proceso de selección N° PERUPETRO-CONT-001-2007 que presentan superposiciones con la RC El Sira, zonas de amortiguamiento y ZR SdD.**

**4. Recomendar a Perupetro que, en futuros procesos de selección, solicite información y opinión al INRENA antes de promocionar los lotes”.**

La superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas, recordemos, ya había sido puesta en evidencia en el año 2007 de manera pública por el Colectivo de ANPs e Hidrocarburos con diversos pronunciamientos que articulaban la posición de la sociedad civil peruana, así como por AIDSESEP, a través de la publicación titulada “El Convenio 169 de la OIT y la Superposición de lotes de hidrocarburos con territorios indígenas” donde expresaba su protesta por la manera en que se establecían lotes de hidrocarburos y se suscribían contratos de licencia, sin observar el derecho de consulta de las poblaciones indígenas (Carhuatocto, 2009)<sup>25</sup>. Asimismo, el tema fue visibilizado por la sociedad civil en informes de ONGs como DAR (Avila, 2006; Gamboa, 2007), SPDA (Brehaut y Calle, 2007a; 2007b, 2007c; 2007d; 2007e), y poco después WWF y APECO (Alza e Ipenza, 2007), recogiendo documentación y aportes relevantes para la resolución de esta problemática.

En ese contexto, urgía una acción que persiga evitar que se otorguen nuevos lotes de hidrocarburos sobre ANPs de carácter nacional en tanto éstas no cuenten con documentos de planificación (plan maestro, planes de uso público,

zonificación, etc.), que permitan el desarrollo de actividades de hidrocarburos en las mismas, y se carezca de opinión favorable del INRENA -hoy SERNANP-, Acción de Cumplimiento que lamentablemente no se interpuso. Al parecer, la sociedad civil se confió de que el Consejo de Coordinación del SINANPE se convirtiera en el espacio en el cual el sector energía y minas socializara y coordinara la oferta de lotes de hidrocarburos ubicados sobre ANPs. Esto nunca ocurrió y con ello se vulneró el derecho de participación de la sociedad civil representada por los Representantes de los Comités de Gestión de la ANPs y las ONGs con trabajos de significativa importancia y trascendencia en áreas naturales protegidas. Esta conducta arbitraria de establecer lotes de hidrocarburos sobre áreas naturales protegidas de manera inconsulta y sin estudios de compatibilidad previos, amenazaba concretamente el derecho a un ambiente sano y equilibrado de los peruanos así como su bienestar y desarrollo sostenible consagrado en el numeral 22 del artículo 2 y artículo 68 de la Constitución del Perú.

El Tribunal Constitucional ha señalado que el derecho a un ambiente sano y adecuado para el desarrollo de la vida implica la obligación del Estado de abstenerse de realizar cualquier tipo de actos que afecten el medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida humana tal como lo señala el Noveno Fundamento de la Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente N° 0018-2001-AI/TC. El papel del Estado no sólo supone tareas de reparación frente a daños ocasionados, sino de manera especialmente relevante, de prevención para evitar que aquellos no sucedan. En el presente caso es evidente la obligación del Estado de garantizar que las estrategias de conservación *in situ* se respeten y se resguarde el derecho de todos los peruanos, especialmente de las poblaciones locales e indígenas, a un ambiente sano y equilibrado así como al bienestar y al desarrollo sostenible, y ello parte de un presupuesto elemental: coordinación efectiva entre instituciones medioambientales estatales, especialmente entre las rectoras de la conservación y las dedicadas a promover actividades productivas.

25 Ver Servindi. Perú: Organizaciones Indígenas de selva central indignadas por actitudes e intenciones de PeruPetro (16.03.2007), en [www.servindi.org/archivo/2007/1765](http://www.servindi.org/archivo/2007/1765) [16.03.2007].

El establecimiento de lotes de hidrocarburos amenaza también el derecho a un ambiente equilibrado y adecuado para la vida de las poblaciones locales, poblaciones indígenas e incluso de pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario o contacto inicial de la Amazonía peruana, cuya existencia en áreas naturales protegidas ha sido materia de un pronunciamiento del Intendente de Áreas Naturales Protegidas (2007), conforme se aprecia del Informe titulado *Indígenas Voluntariamente Aislados en el Parque Nacional Alto Purus*. En la lista de espacios protegidos con presencia de estas poblaciones podemos contar a la Zona Reservada Sierra El Divisor, que alberga la Reserva Territorial Indígena Ishconahua<sup>26</sup> y el Parque Nacional Cordillera Azul que tiene en el área natural protegida de uso indirecto una forma de protección efectiva frente a las actividades extractivas. Ahora bien, AIDSESP y sus bases han manifestado su disconformidad con la inclusión de estas poblaciones en el ámbito de espacios protegidos, pues su apuesta es por una reafirmación expresa de su condición excepcional a través de la creación de una Reserva Territorial Indígena. Lamentablemente, la legislación sobre Pueblos Indígenas vigente<sup>27</sup> tiene graves deficiencias, tales como no reconocer automáticamente a las reservas territoriales indígenas creadas con anterioridad, o peor aún la incongruencia de declarar la intangibilidad de las Reservas Indígenas, salvo cuando se encuentren recursos naturales susceptibles de extracción y que resulten de necesidad nacional, cuando es unánime el criterio entre los expertos de no permitir contactos ni actividades económicas en estos territorios<sup>28</sup>.

Perupetro S.A. desconoce de plano el artículo 13 de La Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, Ley N° 26821, el cual señala que el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de recursos naturales deben incorporar mecanismos de coordinación con los otros sectores, a fin de

evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales. Y esto es justamente lo que no hace al negarse a coordinar o consultar con el SERNANP o la sociedad civil el establecimiento de lotes de hidrocarburos, especialmente cuando pueden afectar áreas naturales protegidas y reservas territoriales indígenas.

Recordemos que en junio del 2007, el INRENA exigió a PERUPETRO, mediante Oficio N° 879-2007-INRENA-J-IANP, que cuanto menos coordine con el ente rector del SINANPE y evite superposición de lotes de hidrocarburos con ANPs por cuanto ello vulnera el derecho a un ambiente sano de la población así como la obligación del Estado de promover ANPs de conformidad con el numeral 22 del artículo 2 y el artículo 68 de la Constitución Política respectivamente. No obstante ello, PERUPETRO siguió ofertando lotes de hidrocarburos sobre áreas naturales protegidas sin consultarle al hoy SERNANP constituyendo una amenaza cierta e inminente sobre el derecho a un ambiente sano.

Perupetro S.A. había manifestado su posición en la Carta PRES-ASEJ-0125-2007, y había señalado que no existía disposición legal que lo obligue a coordinar con INRENA tanto el establecimiento de lotes, como la negociación o suscripción de contratos de licencia aunque el lote se superponga a un ANP tal como consta en la conclusión 1 y 2 de la mencionada Carta dirigida a INRENA. PERUPETRO manifiesta así, que recién luego de celebrado y suscrito el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos es que corresponde efectuar las coordinaciones pertinentes y consultas sobre la viabilidad y compatibilización de la actividad de hidrocarburos con el ANP afectada, la que debe efectuarse ya no con PERUPETRO sino con la Dirección General de Asuntos Ambientales y Energéticos del Ministerio de Energía y Minas.

26 La Ley N° 28736, para la Protección de Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y su reglamento.

27 En <http://www.perupetro.com.pe>; <http://www.minem.gob.pe> [10-11-2008].

28 Ver “la Declaración de Belem sobre Pueblos Indígenas Aislados”, y el “Llamamiento del Seminario Regional de Santa Cruz de la Sierra sobre los PIAV”.

Perupetro S.A. estima como suficiente que se realicen las coordinaciones cuando ya la empresa contratista ha suscrito un contrato de licencia y cuando el Estado contractualmente ya se obligó a entregarle un lote que se superpone a un ANP, donde tiene el derecho de explorar y explotar hidrocarburos. Este tipo de ausencias de coordinación inter institucionales son la “madre del cordero” en superposición de actividades energéticas con estrategias de conservación *in situ*, y nos generaran serios conflictos sociales con las poblaciones locales, Pueblos Indígenas y las propias entidades estatales. Adicionalmente, con ello se está incumpliendo el derecho a la consulta previa, derecho a la paz, al bienestar y al desarrollo sostenible de las poblaciones indígenas afectadas por superposición de lotes de hidrocarburos, no obstante, teniendo el Estado peruano, la obligación de garantizar que las poblaciones indígenas que habitan las ANPs (como Reservas Comunales) gocen plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales así como del derecho a la consulta previa, sin obstáculos ni discriminación en atención a los artículos 3, 6 y numeral 2 del artículo 15 del Convenio de la OIT<sup>29</sup>.

El aprovechamiento de recursos naturales no puede justificar la vulneración de los derechos fundamentales de los Pueblos Indígenas, recordemos que la propia Ley General del Ambiente, Ley 28611, señala en su artículo 72.2, que en caso de proyectos o actividades a ser desarrollados dentro de las tierras de poblaciones indígenas, comunidades campesinas y nativas, se orientan preferentemente a establecer acuerdos con los representantes de éstas, a fin de resguardar sus derechos y costumbres tradicionales.

Sostenemos que la negativa pública, por parte de PERUPETRO, de coordinar el establecimiento

de lotes de hidrocarburos o la exclusión de ANPs que no cuentan con documentos de planificación que permitan la actividad de hidrocarburos o que por la propia naturaleza de sus objetos de conservación hacen imposible realizar dicha actividad extractiva, constituye una amenaza cierta e inminente a la conservación de la biodiversidad en el país, en abierto desconocimiento de los derechos ambientales e indígenas de la población local, población indígena y de la población en general.<sup>30</sup> Ciertamente, que la superposición de áreas protegidas en tierras indígenas también es un problema que el SER-NANP tiene que resolver sobre todo en los casos en que no implementó, para el establecimiento del ANP, un proceso de consulta previa. Sugerencias para resolver ello son por ejemplo (Red Latinoamericana, 2008, 41):

1. Se debe reconocer las jurisdicciones ambientales y políticas de la población indígena, articuladas con la jurisdicción general de los sistemas de áreas protegidas del Estado;
2. Facilitar la cogestión de espacios protegidos en áreas protegidas en que existan poblaciones indígenas aún en los casos en que no sean reservas comunales; e
3. Implementar mecanismos que permitan organizar los usos de los recursos, la conservación y distribución equitativa de beneficios, observando los usos y costumbres de la población indígena.

## 2.2. Acciones de control para rectificar la política y práctica de hidrocarburos sobre ANPs

Después de algunas altisonantes denuncias<sup>31</sup>, es recién con las críticas vertidas por el sector de conservación a la manera inconsulta en que Perupetro S.A. establecía lotes de hidrocarburos

29 El numeral 2 del artículo 15 del Convenio 169 señala incluso que “en caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derechos sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”.

30 Un esfuerzo para cambiar este panorama lo constituyó, “Los lineamientos de acción para lograr cambios en el proceso de conservación y protección de la Amazonía Peruana”, plasmados DAR, 2007.

31 “Creemos que nunca habrá inversión seria sino se establecen reglas claras, más aún si es el gobierno el primero en incumplir las normas a través de sus funcionarios, los que continúan cometiendo las mismas irregularidades, tratando de negar las mismas. Estos, por lo tanto, deben ser sancionados ejemplarmente” (Ipenza, 2007).

sobre espacios protegidos y territorios indígenas, hizo eco en la Contraloría General de la República, la cual, partiendo de la denuncia realizada por el Colectivo de Hidrocarburos (DAR, WWF, CIMA, APECO), inicia una acción de control a PERUPETRO S.A. titulado *“Examen Especial a la Gestión de Perupetro S.A. con relación a su participación en la propuesta de conformación, extensión, delimitación y nomenclatura de lotes materia de contratos para la exploración y explotación o explotación de hidrocarburos; así como en el proceso de suscripción de dichos contratos periodo 2003-2007” Informe N° 16-2008-2-0054-MEM/OCI, Acción de Control N° 2*. El objetivo de esta acción de control era conocer si la participación de PERUPETRO en la propuesta de conformación, extensión y delimitación de áreas de lotes materia de contratos de licencia para actividades de hidrocarburos, así como en el proceso de suscripción de dichos contratos, se había desarrollado de acuerdo a lo establecido en la normatividad aplicable. El periodo examinado comprendió desde el 01.01.03 hasta el 31.12.07; sin embargo, durante la fase de campo del examen, se consideró la revisión de hechos posteriores vinculados con la acción de control.

En las conclusiones del examen especial, se corrobora lo denunciado por las organizaciones indígenas, como se aprecia a continuación:

*2. Analizada la normatividad vinculada al “establecimiento de lotes de hidrocarburos superpuestos con áreas naturales protegidas”, se concluye que la norma aplicable al tema materia de denuncia es el artículo 28° de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, el cual establece el requisito de la “Opinión Previa Favorable” de la autoridad del SINANPE, para que la autoridad sectorial competente (MINEM) pueda autorizar el aprovechamiento de recursos naturales al interior de un Área Natural Protegida; en tal sentido, Perupetro S.A. se encuentra al margen de aspectos relacionados al incumplimiento del precitado artículo.*

*3. Perupetro S.A. no ha cumplido plenamente con el compromiso asumido en el Acta del 05.02.2007 (...), la misma que fue suscrita por el Ministerio de Energía y*

*Minas, el Vice Ministro de Energía, el Gerente de Perupetro, el Jefe de INRENA, el presidente del INDEPA, representantes de las organizaciones indígenas AIDSESP y CONAP, representante de Defensoría del Pueblo, de la PCM, y funciones del MEM.*

*4. En los Informes Técnica – Legales elaboradas por Perupetro S.A. como sustento para la aprobación de los Proyectos de Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, no se menciona la eventual superposición de los Lotes con Áreas Naturales Protegidas.*

*5. Cuando Perupetro S.A. remite al Ministerio de Energía y Minas los Acuerdos de Directorio que aprueban los Proyectos de Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, así como los correspondientes Proyecto de Contratos, no informa, en los casos de superposición del lote materia de contratación con Áreas Naturales Protegidas.*

(...)

*7. El Convenio de Intercambio de Información firmado en el año 2001 entre PERUPETRO S.A. y el INRENA, no tuvo mayor actividad sino hasta el año 2005, en que se iniciaron reuniones entre las dos entidades, las cuales también contaron con la participación del Ministerio de Energía y Minas. Sin embargo, a pesar que el INRENA transfirió a PERUPETRO S.A. información con relación a la ubicación de las ANP, ésta no fue utilizada por PERUPETRO S.A. a efectos de delimitar los lotes ofertados en aquella oportunidad”.*

### 2.3. Experiencia de actividades de hidrocarburos en ANPs

La experiencia de hidrocarburos en espacios protegidos mejor documentada es la realizada en la Reserva Nacional de Pacaya Samiria en la cual se determinó que en las zonas denominadas de “fugas”, donde existe petróleo, no prosperan comunidades de flora y fauna; las actividades de caza se ven desfavorecidas por la presencia del oleoducto; la vegetación adyacente a la laguna de la Batería 3 Yanayacu pre-

sentan signos evidentes de contaminación por efecto de los residuos de la actividad petrolera y no existen peces en la laguna adyacente a la Bateria 3 Yanayacu. Por ello, en el año 2005, se propuso desarrollar un “Programa de Mitigación y/o Recuperación de Áreas Degradadas” y un “Programa de Monitoreo de los impactos de la actividad petrolera”<sup>32</sup>. La ausencia de estándares ambientales de empresas petroleras y límites máximos permisibles en espacios protegidos ha ocasionado desastres ambientales, de ahí la importancia de determinar la compatibilidad de esta actividad extractiva con la conservación de espacios protegidos. En el fondo, las empresas petroleras deberían apoyar la aplicación de un criterio de precaución respecto al espacio protegido, adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental y alentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inocuas para el ambiente<sup>33</sup>.

El Parque Nacional Cordillera Azul, siendo zona reservada<sup>34</sup>, fue objeto de un convenio de evaluación técnica a favor de la Oxy<sup>35</sup>; sin embargo, al establecerse como parque,<sup>36</sup> se frustró la actividad hidrocarburífera en el año 2003. Empero, nada asegura que en algún momento se insista con la necesidad de explotar hidrocarburos a pesar de que las normas vigentes de ANPs lo prohíban por ser un espacio protegido de uso indirecto. Por ello, no sorprende el Decreto Supremo N° 008-2009-MINAM, “Establecen disposiciones para la elaboración de los Planes Maestros de las Áreas Naturales Protegidas”, cuyo artículo 4 establece que para definir la zonificación de las áreas naturales protegidas, nacionales o regionales, debe contarse con el sustento técnico pertinente, lo cual es un candado para que este proceso tenga una calidad técnica mínima. Sin embargo, a reglón seguido, el artículo 4.1. establece que:

*“(...) no podrán establecerse Zonas de Protección Estricta y Zonas Silvestre, sobre predios de propiedad privada y/o que contengan derechos adquiridos o preexistentes conforme a la norma aplicable, salvo consentimiento escrito del titular del derecho”.*

Ello a todas luces constituye un error pues va más allá de lo establecido por el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, que al reconocer los derechos adquiridos los limita en base a los objetos de conservación del espacio protegido y no condiciona la planificación del área al consentimiento del titular del derecho, cuestión que es un verdadero invento de la norma recién aprobada, que queda claro es ilegal.

### 3. Problemática de la gestión ambiental y social del sector de hidrocarburos

En la región andina, el desarrollo del sector de hidrocarburos se lleva a cabo en un contexto sumamente complejo, con excepción de Venezuela, la mayor parte de la exploración de gas y petróleo ocurre en áreas del oriente amazónico de los países, donde suelen encontrar las formaciones geológicas más prometedoras; sin embargo, estas zonas del trópico húmedo comprenden muchos de los ecosistemas más importantes del mundo, incluyendo parques nacionales y áreas protegidas de extensa cobertura forestal y alta biodiversidad (Arensberg et al., 2005, 6). A ello se suma la presencia de poblaciones indígenas ancestrales en estos territorios, quienes debido a sus experiencias negativas con empresas petroleras y a la omisión del derecho a la consulta previa, rechazan las actividades extractivas (La Torre, 1998). La con-

32 Informe Final, Diagnostico situacional de los impactos de las actividades petroleras en la Reserva Nacional Pacaya Samiria. Bigos José Maco García; Freddy Ferreyra Vela; Carlos Amasifuen Guerra; Jaime Suárez Cubas y el Ing. Gilmer Maco Luján. Julio 2005.

33 Global Compact (ONU). En: Benbeniste, Sandra. El alcance del concepto de la responsabilidad social corporativa de acuerdo a los organismos internacionales promotores del tema. Programa Doctoral: PHD in Management Sciences (Esade). 22.04.2002.

34 Zona Reservada Biabo Cordillera Azul establecida el 07 de septiembre de 2000.

35 Convenio de Evaluación Técnica entre Perú Petro y Oxy sobre Lote 21, que se superpone 6665,897 ha de la Zona Reservada Biabo Cordillera Azul

36 El Parque Cordillera Azul fue establecido el 22 de mayo de 2002.

vergencia de estos factores de fragilidad ecológica y vulnerabilidad socio cultural produce profundos desafíos para la gestión del sector por parte de autoridades públicas, la empresa privada y comunidades afectadas.

### 3.1. Conflictos socio ambientales por hidrocarburos

Una de las claves para superar los conflictos socio-ambientales es la implementación de un efectivo y temprano proceso de participación ciudadana con las poblaciones locales, y lo propio respecto a la consulta previa de poblaciones indígenas. Existe un consenso creciente en que mientras se aplique en forma más temprana ambos mecanismos, se establecerán mejores relaciones de confianza y buena fe que permitan desarrollar acuerdos legítimos y duraderos para el desarrollo sostenible de la actividad extractiva (Arensberg et al., 2005, 7). Empero, la falta de procesos formales de facilitación, negociación y resolución de conflictos (Colchester y Mackay, 2004), usando mecanismos independientes a nivel de gobierno y de la empresa, es un problema que se debe resolver para llegar al escenario deseado e impedir que se repitan experiencias nefastas como los acuerdos de “tómalo o déjalo” que se produjeron en el ámbito de las comunidades del proyecto Camisea<sup>37</sup>.

La distribución y manejo de beneficios (regalías, canon y contribuciones sociales) es otro de los puntos sensibles, pues las comunidades afectadas, muchas veces, no ven reflejadas en sus vidas los beneficios de las actividades extractivas. Las causas de ello pasan por la ausencia de transparencia en la rendición de cuentas, fallas en las instituciones públicas encargadas de ejecutar los recursos económicos derivados de la actividad extractiva, el divorcio entre el destino de los recursos y las necesidades de la población afectada, y sobre todo la falta de participación de la población local en la decisión final del destino de estos recursos. Todo ello eleva la percepción de las personas sobre la idea de que los verdaderos beneficiarios están lejos de la zona de explotación de hidrocarburos (Arensberg et al., 2005, 7). Ya el

Plan de Acción de Durban (2003) señalaba que se debe tener cada vez más presente la participación de las comunidades indígenas y la necesidad de distribuir los beneficios del ANP entre la población local. La idea central de esta demanda social es que los costos y beneficios de mantener las ANPs se repartan equitativamente entre la sociedad en general y no solo ser asumida por la población local.

La superación de estas deficiencias también implica la construcción de un sistema de certificación ambiental independiente, consultoras encargadas de elaborar los estudios ambientales independientes (no remuneradas por la empresa interesada), monitoreo independiente (mejor aún, conformada por miembros de las comunidades afectadas y financiada por un fondo fiduciario) y una supervisión efectiva de la actividad extractiva. También se debe validar entre los actores una metodología de valoración económica ambiental (Galarza, 2004) de los impactos socio ambientales generados a la población afectada, seguros ambientales, límites máximos permisibles de ANPs (Zubiri, 2005) y desde luego, estándares de desempeño ambiental de las empresas de hidrocarburos en ecosistemas frágiles.

El Reglamento de Calificación de Empresas Petroleras, Decreto Supremo N° 030-2004-EM, establece que toda empresa para iniciar negociaciones con PERUPETRO debe estar debidamente calificada previamente por esta entidad, sin que ello genere derecho alguno sobre el área del contrato (art. 2 del Decreto Supremo N° 030-2004-EM). La responsabilidad ambiental de la sociedad matriz está claramente definida al establecerse que la calificación de empresas petroleras extranjeras, será otorgada a su casa matriz o corporación, quien responderá solidariamente en todo momento por la capacidad legal, técnica, económica y financiera de la sucursal o de la sociedad que pueda establecer o constituir y registrar en el Perú (art. 3 del Decreto Supremo N° 030-2004-EM, art. 15 de la Ley Orgánica de Hidrocarburos). Ello quiere decir que, teóricamente, si se cumplen las normas, no podría, en el sector de hidrocarburos,

37 Defensoría, 2006a; también ver Morales, 2005.

haber un caso similar a Doe Run pues su matriz debería responder por sus deudas y pasivos ambientales, lo cual es un alivio. Asimismo, sería conveniente que en la calificación de potenciales empresas petroleras interesadas por explorar o explotar hidrocarburos en espacios protegidos en los cuales es posible compatibilizar esta actividad, se requiera no solo de la calificación técnica de Perupetro S.A. (art. 9 del Decreto Supremo N° 030-2004-EM), sino también de la opinión favorable del SERNANP que seguramente se asegurará que la empresa postora cuente con al menos 10 años de experiencia en ecosistemas frágiles o espacios protegidos.

Decisivo para implementar estas propuestas será el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en los proyectos energéticos que financie, en los cuales deberá exigir que el Estado peruano vele por estándares de desempeño socio ambiental aceptable así como implemente, en los casos que corresponda, el derecho de los Pueblos Indígenas a la consulta previa y derechos conexos (Mackay, 2004). El control posterior que podría realizar el “Mecanismo de Investigación Independiente del BID” sería fundamental, con mayor autonomía técnica administrativa y un rol de supervisión de los impactos socio ambientales más protagónico -como lo reclaman las organizaciones ambientalistas e indígenas en el marco de las propuestas y condiciones mínimas para redefinir y mejorar este organismo del BID.

Nuestro país, si aspira un desarrollo de las actividades de hidrocarburos sostenible y responsable, debe constituir entidades de supervisión fuertes y con recursos suficientes para realizar evaluaciones de impactos ambientales y socio-culturales, promover el cumplimiento de altos estándares ambientales en los EIA y EIS, implementación de mecanismos de financiación para la conservación con recursos del canon y aportes voluntarios de las empresas, pólizas de seguros ambientales, bonos de ejecución, fondos fiduciarios de mitigación (caso de la Reserva Nacional de Paracas), incentivos tributarios para la conservación, etc. (Rosenfeld et al., 1996, Carhuatocto, 2007).

Se dice que para superar el mito del “mendigo sentado en un banco de oro” (Castro de la Mata, 2005, Barrantes, 2008), frase de Antonio Raimondi, debemos invertir los recursos deriva-

dos de las actividades extractivas en educación y tecnología escapando así de la “paradoja de la abundancia” en la que hemos caído en los últimos dos siglos (Schuldt, 2005a). En ese orden de ideas, se requiere invertir más recursos provenientes del canon de nuestros recursos naturales en las universidades (Ismodes, 2006), colegios públicos y proyectos alternativos de desarrollo (Schuldt, 2005b; Banco Mundial, 2006) y, sobre todo, en investigación científica de temas de interés nacional así como vinculados a los recursos que albergan nuestros espacios protegidos y biodiversidad en general, como viene ocurriendo en países como Venezuela y Colombia. Adicionalmente, la compensación *in natura* de espacios degradados por la actividad extractiva es otra necesidad que a la luz del principio de responsabilidad ambiental debe implementarse, y permitir recuperar paisajes depredados, sustituyéndolos por espacios ecológicos de similares características y biodiversidad, en los cuales se pueda recuperar la fauna y flora puesta en riesgo debido a la actividad contaminante del agente. También resultaría compatible que las empresas mineras e hidrocarburíferas apoyen la consolidación de estrategias de conservación locales o regionales tales como los sistemas de conservación regional (Solano y Monteferrri, 2009) de los ámbitos en que operan o que contribuyan al establecimiento de ANPs que puedan compensar, ambientalmente, una potencial degradación de los espacios naturales en que operan.

### 3.2. Criterios de compatibilidad de actividades de hidrocarburos en áreas protegidas

“El Estado promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía” (Fundamento 8 de la STC N° 03343-2007-PA/TC). De ahí que se derive un conjunto de acciones que el Estado se compromete a desarrollar y promover, con el fin de preservar y conservar el ambiente frente a las actividades humanas que pudieran afectarlo (Fundamento 9 de la STC N° 03343-2007-PA/TC). Así, al ser los recursos naturales, *in totum*, patrimonio de la Nación, su explotación no puede ser separada del interés nacional, por ser una universalidad patrimonial reconocida para los peruanos de las generaciones presentes y futuras. En segundo lugar, los beneficios

derivados de su utilización deben alcanzar a la Nación en su conjunto; por ende, se proscribire su exclusivo y particular goce (Fundamento 11 de la STC N° 03343-2007-PA/TC). Y ésta es justamente la lógica que debe primar para compatibilizar actividades extractivas con estrategias de conservación y, cuando ello no sea posible, priorizar la conservación del ambiente sobre el aprovechamiento no renovable de recursos naturales. El *quid* de la solución a la problemática de la superposición de lotes de hidrocarburos, concesiones mineras y forestales con territorios indígenas y ANPs se encuentra en tener, como principio básico, lo antes mencionado.

Una perspectiva que no debe ser soslayada es la relativa a la consideración de los servicios

ambientales que prestan ciertas áreas del territorio de la Nación. Recursos que, en algunos casos, benefician no sólo al país, sino también a la región e inclusive a todo el planeta (por ejemplo, la captura de carbono realizada por la selva amazónica). Por ello, la relevancia de que el Estado asuma la protección de las riquezas ubicadas en estas zonas mediante la exhaustiva fiscalización de su explotación. Una de las formas de proteger estas riquezas, que además suelen ser ecosistemas frágiles, es la implantación de áreas especialmente protegidas. Con ello se deberá evitar la afectación o disminución de la calidad de los servicios ambientales, como puede ser el caso captación y almacenamiento de agua (Fundamento 12 de la STC N° 03343-2007-PA/TC).

Cuadro N° 5. Funciones de las áreas naturales protegidas

Funciones reguladoras	Funciones ambientales	Funciones Económicas	Funciones Sociales	Funciones productivas	Funciones portadoras
Regulación del clima	Equilibrio climático	Desarrollo planificado de actividades productivas	Seguridad alimentaria	Provisión de recursos genéticos, medicinales	Recreación y turismo
Protección contra la erosión y control de sedimentos	Mantenimiento de la capacidad productiva del suelo	Desarrollo de actividades agropecuarias. Desarrollo de actividades energéticas	Seguridad alimentaria Seguridad en el abastecimiento de agua	Provisión de energía	Belleza escénica
Protección de cuencas	Mantenimiento y equilibrio del ecosistema	Desarrollo de actividades productivas	Asentamientos de poblaciones humanas Seguridad alimentaria	Mantenimiento y equilibrio del ecosistema Seguridad en el abastecimiento de energía Seguridad alimentaria	Desarrollo de la actividad turística
Hábitats para la reproducción especies de flora y fauna	Mantenimiento del ecosistema	Provisión de frutos, fibras, látex, miel, proteína Desarrollo de actividades extractivas y productivas	Seguridad en el abastecimiento de agua Seguridad en el abastecimiento de energía	Provisión de medicina natural Provisión de alimento de buena calidad	Satisfacción de necesidades de recreación.

Fuente: UICN/BID, 1993, 4.

Definitivamente en las áreas naturales protegidas de uso indirecto como parques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos, no sería posible la explotación de hidrocarburos o el desarrollo de actividades mineras debido al carácter intangible de las mismas (art. 21 de la ley de áreas naturales protegidas), característica legal, doctrinaria e histórica de estos espacios protegidos. El caso de la apertura de los Parques Nacionales en Ecuador y Venezuela son casos excepcionales y no la regla general. Las operaciones *of shore* en las cuales se hace una perforación en el yacimiento hidrocarburíferos sin impactar el entorno natural aún no son técnicas seguras ni eficientes y no permiten garantizar que ecosistemas frágiles y especies endémicas no se verán afectados por la actividad gasífera o petrolera. La explotación de hidrocarburos no es una actividad alentada en ANPs, sin embargo, su plan maestro y zonificación lo permite, si se puede desarrollar esta actividad extractiva como se observa en el caso de la Reserva Nacional de Pacaya Samiria, la Zona de Amortiguamiento de la Reserva Nacional de Paracas, la Reserva Comunal de Mashiguenga, Zona Reservada de Purus, Reserva Comunal de Amarakaeri, Reserva Comunal de Yanasha, Bosque de Protección San Matías San Carlos, entre otros.

Las actividades hidrocarburíferas en ANPs causan inevitablemente impactos negativos tanto en la etapa de exploración como de explotación. La decisión del Estado de poner en riesgo el manejo sostenible de un espacio protegido pasa, necesariamente, por una valoración económica del patrimonio natural y los recursos naturales que se explotarán. El sacrificio inmediatista de biodiversidad y espacios singulares puede traer perjuicios a la economía y sostenibilidad del país. Tengamos en cuenta que los biocombustibles o combustibles renovables están destinados a ser el nuevo boom económico de principios del siglo XXI. Brasil es el más grande consumidor de biodiesel de esta parte del continente, en tanto EE.UU. está, actualmente, haciendo grandes inversiones para la producción de los mismos.

Nuestra Amazonía ofrece vastos espacios depredados (deforestados) idóneos para introducir plantaciones de caña de azúcar para la producción de biodiesel. Asimismo, la ausencia de real participación ciudadana en el otorgamien-

to de la concesión hidrocarburífera e incluso la ausencia de consulta a otros sectores sobre la viabilidad de explotar hidrocarburos en ANPs conspira en contra del desarrollo sostenible, y evade el necesario costo-beneficio así como se impide que la población local adopte una decisión técnica y sostenible.

Tengamos en cuenta que en las ANPs de uso directo, donde se permite el aprovechamiento de hidrocarburos, la autorización para el desarrollo de actividades en ningún caso puede implicar el uso de ámbitos donde el SERNANP haya establecido medidas precautorias de protección (art. 91 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas):

1. Grupos humanos en aislamiento voluntario o de contacto inicial o esporádico; y,
2. Especies de flora o fauna silvestre en vías de extinción.

Sostenemos que para determinar la compatibilidad de las actividades hidrocarburíferas en un ANP de uso directo como el área de conservación regional Cordillera Escalera deberán tomarse en cuenta los siguientes criterios:

- A. Singularidad y transilencia del ecosistema.** Se refiere a la protección de los ecosistemas únicos, excepcionales o endémicos así como a la capacidad de estos ecosistemas de soportar la magnitud e intensidad de los efectos negativos ocasionados por las actividades de hidrocarburos. Evidentemente las ANPs cuentan con áreas frágiles y especies endémicas, situaciones que deberá contemplar el Plan Maestro que se elabore, para determinar en qué zonas no será factible actividades de hidrocarburos y en qué otras sí.
- B. Valor Social del patrimonio natural (intergeneracional y transgeneracional).** Tiene en cuenta a los ecosistemas de especial interés por los servicios ambientales que prestan a las generaciones presentes y futuras. También se debe tener en cuenta el valor sociocultural que se atribuye a determinados espacios naturales que son asociados a la cultura, costumbres, tradiciones y espiritualidad. Las comunidades indígenas que alberga el ANP deben ser consultadas para determinar si la mencionada actividad

de hidrocarburos los afectan, si están de acuerdo con la misma (Carhuatocto, 2009a, 139; y 2009b, 121) y, de ser el caso, establecer las compensaciones económicas que correspondan.

Sobre las comunidades indígenas, recordemos la STC N° 0022-2009-PI/TC, donde el TC ha señalado lo siguiente:

*“(...) el derecho a la identidad étnica es una especie del derecho a la identidad cultural (sentencia del Expediente 0006-2008-PI/TC, fundamento 21). Aquel consiste en la facultad que tiene la persona que pertenece a un grupo étnico determinado de ser respetada en las costumbres y tradiciones propias de la etnia a la cual pertenece, evitándose con ello que desaparezca la singularidad de tal grupo. Esto es, el derecho de la etnia a existir, de conformidad con la herencia de los valores de sus ancestros y bajo símbolos e instituciones que diferencian a tal comunidad de las demás”.*

Por otra parte, en la STC N° 03343-2007-PA/TC, el TC ha recogido lo expuesto en la Resolución Ministerial N° 159-2000-PROMUDEH, que enumera una serie de manifestaciones de tal derecho. Así, se reconoce que el derecho a la identidad étnica es:

*“(...) el conjunto de valores, creencias, instituciones y estilos de vida que identifican a un Pueblo Indígena, Comunidad Campesina o Comunidad Nativa” y que tal derecho comprende: “a. El derecho a decidir sobre su propio desarrollo. b. El respeto a sus formas de organización. c. El derecho a ser escuchados y consultados en forma previa a toda acción o medida que se adopte y que pueda afectarles. d. El derecho a participar en la formulación, diseño, ejecución, monitoreo y evaluación de los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional, regional o local que pueda afectarles. (...)”.*

**C. Factibilidad de asegurar el manejo sostenible del ANP.** Ello implica determinar si la gestión ambiental del ANP cumplirá sus objetivos de conservación pese a las actividades extractivas que se realicen en la misma:

*“El esquema de apertura para inversión no es contrario a los principios de la justicia distributiva. Ambos esquemas deberán interactuar a fin de lograr la explotación razonable de recursos y el bienestar común. Evidentemente alcanzar tal equilibrio no es consecuencia de un solo acto o de la labor de una sola entidad pública sino del Estado en su conjunto, esto es, a partir de una política de Estado que progresivamente comience a brindar prestaciones y servicios adecuados para el bien común” (fundamento 53, STC N° 0022-2009-PI/TC).*

**D. Viabilidad de actividades económicas sostenibles preexistentes.**

Se deberá tomar en cuenta, si las actividades de hidrocarburos interfieren de manera negativa sobre actividades económicas sostenibles promovidas en el ANP y las políticas de desarrollo sostenible del país.

Sobre las actividades de las comunidades indígenas, recordemos la STC N° 0022-2009-PI/TC, la cual señala que es cierto que cuando un pueblo indígena se ve perjudicado se puede vulnerar algo más que su derecho fundamental a la propiedad:

*“(...) se pone en riesgo también la propia existencia del pueblo indígena y sus valores espirituales. Es por ello, que la obligación del Estado no debe remitirse al pago de un justiprecio, sino que debe ir más allá, hacia un beneficio compartido. No basta pues con que se les otorgue nuevas tierras de igual extensión y calidad, sino que los Pueblos Indígenas deben beneficiarse de la explotación que se lleva a cabo en sus territorios ancestrales originales de los que fueron separados, garantizando con ello no solo la continuidad de su existencia sino el mejoramiento de la calidad de vida. Solo así puede comprenderse justificada la expropiación de tierras indígenas, de lo contrario, los miembros de tales pueblos podrán recurrir a las vías legales pertinentes a fin de tutelar sus derechos”.*

Las ANPs, intrínsecamente, tienen una visión de largo plazo, contrapuesta al aprovechamiento inmediato de los recursos naturales no renova-

bles como la actividad minera e hidrocarburos. En ese sentido, las políticas energéticas del país deben ser conciliadas y armonizadas con las estrategias de conservación *in situ* de la biodiversidad para alcanzar un verdadero desarrollo sostenible.

La protección de las ANPs de la explotación de hidrocarburos, por conservar ecosistemas frágiles e incluso únicos, versus la necesidad del país de incrementar su PBI mediante actividades extractivas mineras e hidrocarburíferas, nos lleva a las siguientes conclusiones:

- Técnica y legalmente el aprovechamiento de recursos naturales no renovables en ANPs, como los hidrocarburos, sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área.
- Las solicitudes para aprovechar recursos naturales no renovables, como los hidrocarburos, al interior de las ANPs del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regionales, requieren de la opinión previa favorable del SERNANP de conformidad con el artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- El aprovechamiento de recursos naturales no renovables al interior de las ANPs de uso directo se permite sólo cuando lo contemple su Plan Maestro aprobado, estando sujeto a las normas de protección ambiental y a las limitaciones y restricciones previstas en los objetivos de creación del ANP, su zonificación y categorización<sup>38</sup>. El aprovechamiento de recursos naturales no renovables es incompatible con las ANPs de uso indirecto.
- En las ANPs en las que es posible aprovechar recursos naturales no renovables -como los hidrocarburos- debemos asegurarnos de invertir los recursos provenientes de ellas no sólo en infraestructura regional o local, sino en educación, tecnología, proyectos de desarrollo y estrategias de conservación de la biodiversidad que compensen los posibles daños al ecosistema, el cual está siendo

afectado producto de la explotación de hidrocarburos.

- Las funciones y valores de las ANPs no están sujetas al precio del mercado internacional, la sobrevaluación del tipo de cambio y la volatilidad del precio en caso de descubrimiento de nuevas fuentes o de escases de las reservas. Empero, la depredación o desaparición de ANPs implicará un irreparable daño a los procesos ecológicos nacionales y mundiales, pérdida de calidad de vida, vulnerabilidad de las poblaciones y migración de población rural a las principales urbes del país.

### 3.3. Respecto a los derechos adquiridos del concesionario

Los recursos naturales renovables y no renovables susceptibles de apreciación económica y valoración social y, por tanto, en constante peligro de ser sobreexplotados o sobreusados en perjuicio de los intereses de la nación, fueron objeto de regulación por las principales constituciones del siglo XX, así tenemos que la Constitución Política de 1920, artículo 42, señalaba que “la propiedad minera en toda su amplitud pertenece al Estado. Sólo podrá concederse la posesión o el usufructo en la forma y bajo las condiciones que las leyes dispongan”.

Algunos de los recursos naturales más explotados por el Perú, desde la época de la colonia, son los minerales. Así lo demuestran las Ordenanzas de Minería del siglo XVIII, y en la época Republicana, la ley referida a la minería del carbón y el petróleo de 1873, así como la ley sobre pertenencias mineras de 1877 y la ley de propiedad del salitre y del bórax de 1888. Recordemos que hasta 1900, en el Perú era obligatorio trabajar las minas que habían sido concedidas en propiedad a los particulares que las solicitaban. El Código de Minería dado en 1901 mantuvo el sistema de concesión en propiedad de la mina y, a diferencia de la legislación anterior, sustituyó la obligación de trabajarla por el pago de un impuesto llamado “Canon territorial”, cuyo incumplimiento era en adelante la única causa de pérdida de la propiedad minera (Rubio & Bernal, 1988, 495).

38 Artículo 115 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Más adelante, la Constitución Política de 1933, artículo 37, estableció que “las minas, las tierras, bosques, aguas y, en general, todas las fuentes naturales de riqueza pertenecen al Estado, salvo los derechos legalmente adquiridos. La ley fijará las condiciones de su utilización por el Estado, o de su concesión, en propiedad o en usufructo a los particulares”. Posteriormente, para el caso de la minería, el Código Minero de 1950 estableció que el derecho que adquiría el concesionario minero no era más el de propiedad, sino el de explotar el yacimiento. Por ello, García Montufar sostenía que: “el concesionario se hace dueño de los minerales conforme los saca. No es propietario ni del terreno ni de los minerales inexplorados, sobre éstos posee una expectativa, el derecho a explotarlos, quiere decir que el Estado continúa vinculado al yacimiento que forma parte de su dominio” (García Montufar, 1965, 115). En resumen, el Código de Minería de 1950 “pasaba al sistema de concesión que otorgaba derecho de explotación, daba un derecho real de propiedad sobre la sustancias minerales extraídas; y permitía que los yacimientos concedidos que permanecieran inexplorados, siempre y cuando se pagara el canon territorial que, en verdad resultaba un impuesto sumamente barato. Con ello, la empresa concesionaria podía mantener en reserva estratégica los yacimientos peruanos, mientras explotaba otros, dentro o fuera del Perú, lo que obviamente no convenía a los intereses nacionales al mantenerse en condición de mendigos sentados en banco de oro” (Rubio & Bernales, 1988, 496).

Como bien indica Pasara Pazos, esta situación cambió en 1969, con el D.L. N° 11792, en el que se estableció el principio jurídico que en la doctrina minera se denomina “amparo por el trabajo”, es decir, que la concesión sólo se legitima si produce o si se encamina a la producción. Así, las nuevas obligaciones incluyeron la exigencia a las empresas privadas de presentar calendarios de trabajo que debían ser aprobados y la necesidad de cumplir con niveles progresivos de producción mínima (Pasara). Más adelante, en 1971, con la Ley General de Minería que sustituyó al Código de Minería de 1950, se añadió un nuevo concepto: la concesión como un derecho real. Ruiz Eldredge (1980, 179-98) manifiesta al respecto que “se trata, en todo caso, no de un derecho real al estilo del priva-

tismo, sino que debe soportar los conceptos de utilidad pública, de obligatoriedad de trabajo, del control del Estado y de la participación de los trabajadores, es decir, ubicado en el campo del derecho público minero en este caso”. García Montufar (1965, 11) remata diciendo: “Los particulares adquieren el derecho de explotar el yacimiento mediante la concesión. Resulta que el yacimiento es el objeto de la concesión”. En resumen, el concepto de concesión ha tenido diversos significados, concesión en propiedad condicionada hasta 1950, concesión como derecho de explotación pero sin la obligación de hacerlo hasta 1969 y, concesión como derecho de explotación con la obligación de hacerlo de acuerdo a ley, mediante el sistema de amparo por el trabajo, a partir de 1969 (Rubio & Bernales, 1988, 497).

La Constitución Política de 1979, artículo 118, establece que “los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. Los minerales, tierras, bosques, aguas y, en general, todos los recursos naturales y fuentes de energía pertenecen al Estado. La ley fija las condiciones de su utilización por éste y de su otorgamiento a los particulares”. Bien anota Rubio & Bernales (1988, 492-3) sobre esta última norma que:

*“(...) el problema de los recursos naturales, (...) reviste dos problemas complementarios e indelimitables entre sí: ¿De quién son? Y, ¿Quién y cómo los explota? Uno sin otro es desgajar artificialmente la realidad”. Y agregan: “Según la vieja tradición jurídica hispana, los recursos naturales han pertenecido al Estado (originalmente a la Corona). Ésta es la corriente fundamental que han seguido también nuestras tres últimas constituciones (Constituciones de 1920, 1933 y 1979)”. Así, “la pertenencia al Estado da el título de propiedad sobre dichos recursos, excluyendo por tanto a cualquier otro propietario potencial. No puede haber propiedad privada sobre ellos. Inclusive se ha eliminado, la excepción que hacía el artículo 37 de la Constitución de 1933, en el sentido de que exceptuaba de la propiedad del Estado aquellos recursos naturales sobre los que terceros ya habían adquirido derechos (...). En verdad*

*esta excepción era inaceptable al dominio que el Perú debe tener en sus recursos, y un rezago privatista en asuntos que ahora son de interés público”.*

Asimismo, “la referencia al patrimonio de la Nación, significa que los recursos naturales y la explotación no pueden estar separados del interés nacional, es decir, no pueden ser explotadas exclusivamente en beneficio de intereses privados, nacionales o extranjeros. Principio esencial es que de un patrimonio se beneficie aquel a quien pertenecen. En consecuencia, se fija como pauta general que el aprovechamiento de los recursos naturales del Perú debe ser en beneficio de la Nación”. (Rubio & Bernales, 1988, 492-3). “En resumen, consideramos perfectamente válido señalar que los recursos naturales pueden ser patrimonio de la Nación a la vez que propiedad del Estado, no siendo aplicables las concepciones privatistas en este campo” (Rubio & Bernales, 1988, 494).

Más recientemente, Bernales ha señalado:

*“(…) que los recursos naturales sean patrimonio de la Nación, quiere decir, en nuestro criterio, que su aprovechamiento debe ser realizado con miras a un doble beneficio: individual y colectivo. Los recursos naturales pertenecen al conjunto del país, como elementos que hay que preservar y utilizar racionalmente para beneficio no sólo de la presente generación sino también de las futuras, y como un recurso que sirva para el progreso de la Nación en su conjunto. La responsabilidad de conducir este aprovechamiento corresponde al Estado, al que la Constitución le da la atribución soberana para decidir” (Bernales, 1999, 374).*

Respecto a cómo se explotan los recursos naturales, la Constitución de 1979, establecía un régimen especial para la minería y otro para la Amazonía. En relación al primero indicaba: “El Estado fomenta y estimula la actividad minera. Protege la pequeña minería. Promueve la gran minería. Actúa como empresario y en las demás formas que establece la ley. La concesión minera obliga a su trabajo y otorga a su titular un derecho real, sujeto a las condiciones de ley”. Rubio & Bernales, manifiestan que:

*“(…) si bien no es compulsivo, el artículo 144 de esta constitución, permitía que por causa de interés social o seguridad nacional, se reserve para el Estado actividades productivas o de servicios. Esta norma sería también aplicable a la minería y, por tanto, podría ocurrir que toda o parte de la actividad minera (normalmente la gran minería), sea reservada para el Estado. Naturalmente puede ocurrir lo inverso que el Estado no actué como empresario minero” (Rubio & Bernales, 1988, 495).*

Bien afirma Marcial Rubio y Enrique Bernales, que la concesión, como tal, no significa necesariamente otorgar un derecho real de los considerados en el Código Civil -fuese el de la propiedad u otro. El objetivo central de dicha institución es lograr la explotación del recurso, establecidas determinadas condiciones legales. Por lo tanto, asociar el concepto de concesión al del derecho real es posible, pero no indispensable ni conveniente (Rubio & Bernales, 1988, 498). Ello se admitió, debido a que en 1969, el gobierno del General Velasco decidió implantar una explotación intensiva y racional de recursos mineros mediante el amparo, por el trabajo que exigía a los concesionarios contar con fuertes inversiones y los obligaba a poner los yacimientos en explotación. La medida era proporcionada si tenemos en cuenta los 70 años anteriores de mano blanda a los concesionarios. Sin embargo, probablemente por ello, se pensó en dar a la concesión una formalidad distinta a la que tenía en el Código de 1950. Aparece así esta circunstancia *sui generis* en la cual una institución que constituye en esencia un acto unilateral del Estado, se convierte en un derecho real para el concesionario y, además, no en un derecho real tradicional como los del derecho privado, sino de naturaleza pública (Rubio & Bernales, 1988, 499).

Remata, Rubio & Bernales, que al final de cuentas este derecho real no viene a ser sino “la suma de los derechos y obligaciones (debe entenderse) que las leyes señalan al concesionario. Por lo tanto, no hay derecho real propiamente hablando sino más propiamente, una “situación jurídica”. Naturalmente, las cosas pueden llamarse por el nombre que se prefiera utilizar, pero nominar con la misma expresión a dos conceptos notoriamente distintos (como en este caso ocurre con la “suma de atributos”

que se reconoce al concesionario minero y con “los derechos sobre las cosas” del Código Civil) es impráctico, equivoco y peligroso” (Rubio & Bernal, 1988, 499).

Actualmente, la Constitución de 1993, artículo 66, señala que “los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación. El Estado es soberano en su aprovechamiento. Por ley orgánica se fijan las condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares. La concesión otorga a su titular un derecho real, sujeto a dicha norma legal”. Esto es el aprovechamiento de los recursos naturales debe atender a las necesidades e intereses de la nación, para lo cual el Estado, está autorizado a otorgarlos en concesión a particulares.

Comentando este artículo, Enrique Bernal, afirma que:

*“(...) los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son patrimonio de la Nación. Sin embargo, los frutos y productos de los recursos naturales, obtenidos en la forma que prescribe la ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos. Como se sabe, al hablar de dominio, la norma se está refiriendo al dominio privado, que es un conjunto de derechos patrimoniales que, en este caso, por decisión del Estado, pasan a disposición de los particulares, a fin de asegurar directa o indirectamente el aprovechamiento económico de los recursos naturales, conservando el Estado la propiedad original” (Bernal, 1999, 375), esto es, sobre la fuente de los recursos.*

Ahora bien, si analizamos el régimen patrimonial sobre los recursos naturales en nuestro país, afirma acertadamente Andaluz, “veremos que hay recursos que por mandato legal no pueden darse a los particulares en propiedad, como las aguas, los bosques o en general, la diversidad biológica, con excepción de la viciña”. Andaluz agrega “pero hay otros recursos que según la ley si pueden darse en propiedad, como las tierras aptas para cultivo o ganadería, o aquellas destinadas a usos urbanos. En cualquier caso, el Estado siempre tendrá el dominio eminente sobre todos los recursos naturales porque es-

tos son Patrimonio de la Nación, y eso quiere decir que tiene la facultad, en nombre del bien común o interés público, de establecer la modalidad de otorgamiento de derechos patrimoniales (propiedad, usufructo, cesión en uso, arrendamiento o concesión, licencia, permiso y autorización), así como la facultad de imponer limitaciones al ejercicio de los derechos que sobre tales recursos tienen los particulares e inclusive la potestad de expropiarlos” (Andaluz, 2006, 45).

Lo cierto es que en general los particulares reciben del Estado un conjunto de derechos y obligaciones que les dan derecho a explotar racionalmente determinado recurso natural, y son los frutos de esta actividad económica sobre los cuales éstos podrán ejercer un derecho de propiedad, mas no sobre la fuente de los recursos naturales como bien sostiene Rubio y Bernal. Al respecto Pierre Foy (2000, 44) manifiesta que:

*“La discusión acerca de si los recursos naturales pueden ser entregados en propiedad, (...) queda zanjada en razón a que los particulares sólo pueden ser propietarios de los frutos o productos de la fuente, mas no de ésta, que permanece bajo el dominio del Estado”.*

Estas posturas se encuentran respaldadas por el artículo 4 de la Ley N° 2682, Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, que establece que:

**“Los recursos naturales mantenidos en su fuente, sean éstos renovables o no renovables, son Patrimonio de la Nación. Los frutos y productos de los recursos naturales obtenidos en la forma establecida en la presente Ley, son del dominio de los titulares de los derechos concedidos sobre ellos”.**

En contra, se pronuncia Andaluz (2006, 47) sosteniendo que:

*“(...) el Estado y los particulares pueden ser propietarios, según de qué se trate, de la fuente o de los frutos o de los productos. Si no fuera así, tendríamos que aceptar que un agricultor es dueño de una cosecha pero no de la tierra; que un*

*ganadero es dueño del ganado pero no de la pradera. Como se ve a simple vista, esto es absurdo para nuestro ordenamiento jurídico vigente”.*

El asunto no es tan simple como lo concibe Andaluz, pues en el supuesto de la adjudicación de terrenos para fines agrarios, ganaderos u otros, es un caso en que el Estado conserva la facultad de recuperar dichas tierras sino se cumple con el propósito para el cual se le otorgó, y además conservar la propiedad sobre los recursos naturales que se encuentran debajo de la superficie, tales como minerales, gas o petróleo.

Ahora bien, efectivamente, la regla general es que cualquier particular puede ser dueño de la tierra o superficie e incluso del subsuelo de una determinada área, empero, si se encuentran recursos naturales de interés para la Nación, el Estado puede reclamar su propiedad en nombre de ella y, según el caso, concesionar su explotación o aprovechamiento a terceros, manteniendo la propiedad sobre la fuente y el recurso no explotado. En el caso del ganadero o el agricultor que son propietarios de las tierras que explotan, la Nación no reclama como suyos sus cosechas ni sus tierras en tanto que es aceptado universalmente que estas actividades pueden ser ejercidas por particulares y el Estado debe velar por la promoción de las mismas, en tanto y cuanto, traen desarrollo a las poblaciones más necesitadas, y además permiten la seguridad alimentaria de la Nación.

Ciertamente, el Congreso Constituyente de la Constitución de 1993, cuando redactó el artículo 66, no pensaba en las tierras de los agricultores ni en las praderas de los ganaderos o en la construcción de viviendas en predios sin uso productivo, sino en los grandes yacimientos mineros, hidrocarbúricos y gasíferos, así como en los vastos bosques, biodiversidad y recursos hídricos que posee el país. No se concibe un dueño de los recursos naturales que contienen los bosques, fuentes de minerales, biodiversidad, manantiales y mar del Perú, distinto a la Nación. De ahí, que las concesiones de recursos naturales sólo permitan a los particulares derechos reales sobre los frutos y productos, más no sobre la fuente de los mismos.

Y al final parece entenderlo así, Andaluz (2006, 46), pese a sus críticas al respecto, cuando señala que si los recursos naturales son patrimonio de la Nación,

*“(...) es de interés de todos los peruanos cómo se usan estos recursos naturales, puesto que ellos nos proporcionan alimentos, medicamentos y también materias primas para todas las actividades económicas destinadas a producir bienes o servicios para satisfacer las necesidades materiales o espirituales. En consecuencia, el Estado que nos representa a todos, no puede permitir que los usos que supongan depredación de los recursos naturales o degradación del ambiente; porque eso limitaría nuestras posibilidades de desarrollo y afectaría nuestra calidad de vida (...) Cuando se nos dice que un bien es Patrimonio de la Nación, se nos está diciendo que es de interés público y que por ello el Estado fijará las condiciones en que los titulares de derechos patrimoniales ejercerán los mismos”.*

Agrega Andaluz (2006, 49) que “el concepto de Patrimonio de la Nación implica que el Estado debe imponer limitaciones o restricciones al ejercicio de derechos -sea cual fuere su naturaleza- sobre los recursos naturales, por ser éstos de interés nacional”.

Ahora bien, que las condiciones del aprovechamiento de los recursos naturales se establezcan mediante una Ley Orgánica ha traído enorme discusión puesto que en principio ello entrañaría que por cada recurso natural se apruebe una ley orgánica. Sin embargo, existe otra posición que señala que bastaría una Ley Orgánica para el aprovechamiento de recursos naturales genérica, para cumplir con dicho requisito, aunque en este supuesto, lo conveniente sería que hubiera al menos dos leyes orgánicas, una para recursos naturales no renovables y otra para los renovables bajo principios propios de su naturaleza. Lo cierto es que a la fecha, existe una Ley Orgánica para el aprovechamiento de recursos naturales y otra Ley Orgánica para el desarrollo de actividades de hidrocarburos, lo que daría mayor sustento a la postura según la cual deben existir tantas leyes orgánicas de recursos naturales, como recursos exista necesidad de aprovechar.

Otra discusión interesante es la referida al carácter de derecho real que se otorga a las concesiones, sobre todo a raíz de la superposición de concesiones mineras, forestales e hidrocarbúferas sobre espacios protegidos y territorios indígenas. Si se otorga el carácter de derecho real a una concesión, esto es, al conjunto de obligaciones derivadas del contrato de concesión, se estaría reconociendo que los contratos tienen efectos reales, lo cual no es exacto, pues lo que generan los contratos son derechos obligacionales, que de lograrse concretar, pudieran dar lugar a un derecho real de propiedad sobre los recursos extraídos, los que de no ser extraídos continuarían siendo de propiedad del Estado. El problema se complica más aún si se tiene en cuenta que los territorios indígenas y espacios protegidos tienen un régimen especial, que obliga al concesionario a sujetarse a la legislación indígena y de ANPs, que de no cumplirlas carecería del derecho real que presuntamente otorga una concesión.

### 3.4. Aprovechamiento de los recursos naturales y los derechos adquiridos del concesionario en ANPs

Uno de los mayores conflictos que se genera en una ANP es el ejercicio del derecho de propiedad y demás derechos reales, adquiridos con anterioridad a su establecimiento. El artículo 5 de la Ley Áreas Naturales Protegidas establece que dichos derechos deben ejercerse en armonía con los objetos de conservación del ANP, ello significará restricciones y limitaciones inevitables<sup>39</sup>. Ahora la pregunta de rigor es la siguiente: ¿Desde cuándo tienen derechos reales adquiridos los concesionarios de actividades de hidrocarburos en ANPs?

El artículo 10 de la Ley Orgánica que norma las Actividades de Hidrocarburos en el Territorio Nacional establece claramente que la exploración y explotación de hidrocarburos puede realizarse bajo las formas contractuales siguientes, como contratos de licencia, como contratos de servicios.

Los derechos reales adquiridos en términos legales sólo nacen en estricto en el momento de la explotación de hidrocarburos puesto que es en dicho momento que adquieren en propiedad el hidrocarburo extraído. Imaginemos el hipotético caso que se establezca una ANP sobre una concesión de hidrocarburos y se requiere determinar si los inversionistas cuentan con derechos adquiridos. Revisemos caso por caso:

- A. Si se suscribió el contrato de licencia de exploración y/o explotación sin haber iniciado actividades hidrocarbúferas, no contarían con derechos reales adquiridos, pues solo habría nacido una obligación contractual del Estado, no habiendo nacido el derecho real. El concesionario, en este caso, tiene un derecho expectatício de derechos reales sobre los hidrocarburos que se extraerán. En otros términos, al no haber ejercido posesión o propiedad sobre hidrocarburos efectivamente extraídos, sería inexistente algún derecho real adquirido sobre estos recursos ubicados en un ANP.
- B. Si inicio la etapa de exploración sin extraer hidrocarburos. En este caso, tampoco tendría derechos reales adquiridos, pues el derecho real nace con su ejercicio efectivo y no de manera contractual u obligacional. Recordemos que el objeto del contrato de licencia es que nazcan derechos a explorar o explotar, pero *per se* no otorgan derechos reales sobre hidrocarburos no extraídos. Asimismo, tengamos en cuenta que en la fase de exploración el objeto del contrato no es ejercer propiedad sobre hidrocarburos, sino descubrir la ubicación de pozos de estos recursos naturales.
- C. Si inicio la fase de explotación de hidrocarburos, antes de establecida el ANP, sí tendrán derechos adquiridos, pues estarán efectivamente ejerciendo derechos reales. Pese a ello, dicha actividad no deberá afectar los objetos de conservación del ANP conforme lo señala el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

39 Ver también Artículo 46.1 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N° 038-2001-AG.

Cuadro N° 6. Derechos reales adquiridos para explotar hidrocarburos en áreas naturales protegidas

	delimitación del lote	negociación de contratos de actividades de hidrocarburos	suscripción de contrato de licencia para exploración o explotación	actividades de exploración	actividades de explotación	cierre de la actividad de hidrocarburos
Opinión previa de SERNANP	Se debería requerir opinión previa de <b>SERNANP</b>	Se debería requerir opinión previa de <b>SERNANP</b>	Es obligatoria la opinión previa de <b>SERNANP</b>	La aprobación de los documentos de gestión ambiental (EIA) requiere opinión favorable de <b>SERNANP</b>	La aprobación de los documentos de gestión ambiental (EIA) requiere opinión favorable de <b>SERNANP</b>	Es obligatoria la opinión previa favorable de <b>SERNANP</b>
Derechos adquiridos en ANPS	No existen derechos reales adquiridos en el ANP	No existen derechos reales adquiridos en el ANP	No existen derechos reales adquiridos en el ANP Existen derechos obligacionales Existen derechos expectaticios	No existen derechos reales adquiridos en el ANP Existen derechos obligacionales Existen derechos expectaticios	Existen derechos reales adquiridos a partir de la explotación de hidrocarburos Se deben respetar los objetos de creación y conservación del ANP	El titular de la operación debe sanear los pasivos ambientales generados de manera definitiva. El Estado recupera la propiedad de los hidrocarburos concesionarios

Fuente: Carhuatocito, 2009

En ese sentido, se puede considerar un avance parcial en la protección de espacios protegidos la propuesta de modificación del artículo 116 del Reglamento de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo N° 038-2001-AG, impulsada por el SERNANP, que señala:

*“1. Para la realización de actividades mineras o de hidrocarburos al interior de un Área Natural Protegida o su Zona de Amortiguamiento, para **emitir la compatibilidad respectiva**, deberá tenerse en cuenta lo siguiente:*

*a) Para el caso de tramitación de petitorios mineros la concesión respectiva se otorgará previa aprobación de la compatibilidad de la actividad otorgada por el SERNANP;*

*b) **Para iniciar el proceso de oferta o negociación de lotes de hidrocarburos, PERUPETRO solicitará al SERNANP la compatibilidad respectiva en la etapa de diseño o establecimiento de los mismos;***

*c) Cuando se trate de actividades de transporte por ductos, comercialización y distribución de hidrocarburos, previo al otorgamiento de concesiones, permisos y autorizaciones, según corresponda, la Dirección General de Hidrocarburos solicitará al SERNANP, la compatibilidad de la actividad con el área involucrada;*

*d) En todos los casos el pronunciamiento de compatibilidad del SERNANP, favorable o desfavorable, se sustenta, necesariamente, **en la naturaleza jurídica, condiciones naturales del Área Natural Protegida involucrada**, el correspondiente Plan Maestro aprobado, y en su defecto, en el uso permitido, la categoría, la zonificación, y, en los requerimientos objetivos y técnicos del área en particular”<sup>40</sup>.*

### 3.5. Derechos adquiridos en áreas naturales protegidas marino costeras

El reciente establecimiento de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras, mediante el Decreto Supremo N° 024-2009-MINAM, refrendado por el Ministro del Ambiente y el Ministro de Producción, tiene un total de 22 Islas e islotes y once puntas guaneras, que cubren una superficie total de 140 833,47 hectáreas, que se extienden desde la isla Lobos de Tierra frente a Piura hasta la punta Coles en Moquegua. El objetivo de su creación es conservar una muestra representativa de la diversidad biológica de los ecosistemas marino-costeros del mar frío de la corriente de Humboldt, que asegure la continuidad del ciclo biológico de las especies que en ella habitan.

Digamos también que en el artículo 9 del mencionado decreto se establece lo siguiente: “respétense los derechos adquiridos con anterioridad al establecimiento de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras; y regúlese su ejercicio en armonía con los objetivos, fines y documentos de gestión del Área Natural Protegida, la Ley General del Ambiente, la Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento (...)”. Adicionalmente recordemos que en esta ANP se puede desarrollar pesca artesanal, maricultura, aprovechamiento del recurso guano, actividades recreativas, de investigación y pesca deportiva, turismo, entre otras actividades económicas usualmente compatibles a los objetivos del ANP, y son esos los derechos reales adquiridos a los que se referiría el mencionado artículo. Así, es posible concebir derechos reales de usufructo sobre la belleza paisajística de un área costera para fines turísticos o derechos reales de propiedad sobre los peces, una vez pescados en el marco de concesiones pesqueras. Empero, el problema se presenta en las actividades de hidrocarburos no mencionadas en la norma de creación como una actividad deseada o promovida en estos espacios protegidos, más aún cuando ni siquiera se ha requerido el refrendo del Ministro de Energía

40 Si bien la propuesta es un avance a la legislación de ANPs vigente, es insuficiente en la medida que no exige estándares de desempeño a las empresas petroleras, no establece el rol de los gobiernos regionales en el caso de las ACRs y adicionalmente omite mencionar el tema de la consulta previa en ANPs con Pueblos Indígenas, entre otros temas.

Minas, lo que puede ser un indicio de la oposición de este sector a este establecimiento, visto que gran parte de la costa norte tiene potencial para la explotación de hidrocarburos y estando algunos en etapa de exploración, situación que ha generado protestas de la población local, que siente amenazada su forma de vida, dedicada en gran mayoría a la pesca artesanal y el turismo asociado a las playas.

He ahí la interrogante, se puede concebir derechos reales sobre ámbitos marino costeros, más allá del hecho evidente que no se admite propiedad sobre el mar, pues es patrimonio nacional, sí se admite propiedad sobre los recursos hidrobiológicos y también sobre hidrocarburos, y el derecho real de uso o usufructo sobre espacios marino costeros, piénsese en el caso de las concesiones pesqueras o turísticas, o los derechos de aprovechamiento pesquero otorgado a pescadores artesanales.

En nuestra opinión, los concesionarios de actividades de hidrocarburos sólo tendrían derecho obligacional expectatio si están en la etapa de exploración, no detentando un derecho real, pues el derecho de propiedad sobre los hidrocarburos se adquiere con su extracción efectiva y no con la búsqueda de los mismos. Así, si la actividad de hidrocarburos no resulta compatible con los objetivos de creación de este sistema de espacios protegidos marino costero no podrá desarrollarse, puesto que podría poner en riesgo la conservación de la misma y se podría acudir al principio precautorio y al preventivo para proteger el ambiente.

Finalmente, otro caso límite distinto que ha suscitado interés reciente, es la posibilidad de ingresar, vía subterránea, a espacios protegidos de uso indirecto con fines de instalación de ductos de transportación o la propia explotación, piénsese en el caso del Santuario Nacional de Megantoni<sup>41</sup>. En estos casos, dicha actividad no debería ser permitida pues se trae una fuente de peligro al espacio protegido intangible, como sería el caso de los ductos o la propia explotación subterránea, ya que los peligros de un

derrame por rotura de ducto o la alteración de la napa freática o incluso las propias fallas en la actividad pondrían en riesgo un ecosistema frágil que, justamente, ha sido declarado intangible con la finalidad de evitar cualquier daño al habitat por más remoto que sea el mismo. Admitir el ingreso de actividad de hidrocarburos a Parques Nacionales, Santuarios Nacionales o Santuarios Históricos, mediante la permisión de autorización de colocación de ductos de transporte o el uso de mecanismos *of shore*, sería contrario a la naturaleza de estas categorías, cuya intangibilidad abarca el subsuelo y no solo el suelo y el espacio aéreo, por ser una unidad ecosistémica inescindible.

#### 4. Tribunal Constitucional e hidrocarburos en Amazonía

En la medida que la protección del medio ambiente constituye una preocupación principal de las actuales sociedades, se impone la necesidad de implementar fórmulas que permitan la conciliación de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos con la necesaria conservación de los recursos y elementos ambientales que se interrelacionan con el entorno natural y humano. Se busca, con ello, preterir formas de exploración y explotación de hidrocarburos irrazonables, que en sí mismas puedan ser destructivas y no sostenibles para el desarrollo regional y el beneficio de las generaciones presentes y futuras involucradas. Ello exige que el Estado controle el uso racional de los recursos naturales dentro de un desarrollo económico armónico, criterio que el Tribunal Constitucional busca enfatizar en esta sentencia<sup>42</sup>.

Resulta necesario conciliar el impacto ambiental que generarían las diversas actividades que comprenden las etapas de exploración y explotación de hidrocarburos (...) con la protección de la biodiversidad y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. En este contexto, es necesario tomar en cuenta los principios de desarrollo sostenible y de prevención<sup>43</sup>. Los instrumentos de gestión

41 Resolución Directoral No 015-2009-SERNANP-DGANP, autorización de ingreso a la empresa Transportadora de Gas Perú S.A. (TGP) para realizar estudios sobre recursos naturales y el medio ambiente por el periodo de un año.

42 Fundamento 59 de la STC N.º 03343-2007-PA/TC.

43 Fundamento 62 de la STC N.º 03343-2007-PA/TC.

ambiental desempeñan un rol de suma relevancia en relación con la prevención; es indispensable tenerlos en cuenta al referirse al desarrollo sostenible de la explotación hidrocarburífera que respete la biodiversidad y las ANPs. En esa línea, (...) de conformidad con el artículo 27 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, tal aprovechamiento sólo procederá si es que la explotación a realizar es compatible con el Plan Maestro del área protegida<sup>44</sup>.

**Precisemos que el término “aprovechamiento de recursos” debe ser comprendido de manera integral, conteniendo las actividades de exploración y explotación<sup>45</sup>.** Las bondades de este fundamento, por ser un asunto conceptual, repercutirán en los demás casos que se encuentran en giro y en los cuales se debate, entre otros temas, la supuesta inocuidad de la etapa de exploración de hidrocarburos. El TC apuesta decididamente por una ponderada defensa del ambiente, lo que entrañaba tener una visión macro de las actividades extractivas como de ordinario ocurre en instrumentos de gestión ambiental como los Estudios de Impacto Ambiental y los Estudios Ambientales Estratégicos, estos últimos tan en boga por estos años.

Efectivamente, las actividades de hidrocarburos de exploración, explotación y cierre no son más que partes de un solo procedimiento que se articulan perfectamente, que conviven y que están encaminadas a lograr el aprovechamiento óptimo de hidrocarburos. Haber admitido el alegato de las demandadas que la exploración no era el inicio de la explotación de hidrocarburos hubiera sido en extremo absurdo y hubiera diferido la solución del problema para un tiempo posterior, siendo ello evidentemente contraproducente. Bien hizo el TC en dar por descontado lo obvio, el aprovechamiento de los recursos naturales se inicia en la etapa de exploración. Bajo esta óptica también se regirán -se entiende- el resto de actividades ex-

tractivas como la minería que tiene una etapa exploratoria.

El TC mediante la STC N° 03343-2007-PA/TC ha puesto fin, en el ámbito legal y dogmático, a la problemática de la superposición de lotes de hidrocarburos en ANPs, puesto que en esta sentencia, al establecer la necesaria compatibilidad de la actividad extractiva con la de conservación, ha creado el espacio necesario para que el sector de energía y minas, el Ministerio del Ambiente, empresas y sociedad civil, lleguen a consensos para compatibilizar usos y evitar superposiciones de actividades incompatibles. En el caso puntual de ACR Cordillera Escalera nos queda claro que el TC logró ello aplicando el principio de prevención para prohibir la realización de la última fase de la etapa de exploración y la etapa de explotación. Esta ponderada solución del TC definitivamente coadyuvará a la consecución de uno de los retos más importantes de la conservación, como es la conectividad biológica de las ANPs mediante estrategias de conservación en el ámbito privado, municipal y regional.

Finalmente, para efectos de evitar futuras superposiciones de lotes de hidrocarburos con ANPs, debemos tener en cuenta el Decreto Supremo que precisa la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante en defensa del patrimonio natural de las ANPs, Decreto Supremo N° 004-2010-MINAM, que señala en su artículo 1 lo siguiente:

*“Art. 1.- Las entidades de nivel nacional, regional y local tienen la obligación de solicitar opinión técnica previa vinculante al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, en las actividades orientadas al aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las Áreas Naturales Protegidas”.*

44 Fundamento 64 de la STC N.º 03343-2007-PA/TC.

45 Fundamento 66 de la STC N.º 03343-2007-PA/TC.

Y agrega en su artículo 2:

*“Art. 2.- La autorización, licencia, concesión, permiso u otro derecho habilitante, así como sus renovaciones que se hayan otorgado en favor de actividades de aprovechamiento de recursos naturales o a la habilitación de infraestructura que se realicen al interior de las Áreas Naturales Protegidas;*

*serán nulas de pleno derecho, si no cuentan con la opinión técnica previa vinculante del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP”.*

Lamentablemente, no siempre bastan normas sino la acción de la sociedad civil para hacerlas cumplir, por ejemplo, mediante la garantía constitucional de la acción cumplimiento.



Foto: Luis Pilares

# Hidrocarburos y tierras de Comunidades Nativas\*

Durante los últimos años en nuestro país, el desarrollo de actividades hidrocarburíferas ha sido promocionado activamente por diversos sectores del gobierno como una actividad que se realiza en armonía con los principios de protección ambiental y el respeto de los derechos de la población local y de los Pueblos Indígenas que habitan en zonas de ejecución de tales proyectos.

La normativa ambiental nacional aplicable al desarrollo de las actividades de hidrocarburos parece ser muy estricta y que no permite a las empresas generar en el área algún impacto negativo considerable. Sin embargo, la falta de una política integral ambiental ha devenido en que las entidades estatales no tengan claridad sobre el rol que tienen y, por ende, se ha producido el incumplimiento efectivo de tales dispositivos, lo que se ha traducido en la vulneración del derecho a un ambiente adecuado, a la vida digna, a la salud, entre otros.

Asimismo, el Estado peruano ha reconocido derechos específicos de los Pueblos Indígenas a partir de instrumentos internacionales<sup>46</sup>, tales como el derecho a decidir sobre sus propias

prioridades de desarrollo (autodeterminación), el derecho a la consulta, entre otros. No obstante, no ha realizado esfuerzos para una adecuación legal que asegure el respeto de tales derechos. En particular, en cuanto a las actividades de hidrocarburos, no se realizan procesos de consulta en ninguna de las etapas de la actividad.

La autógrafa de Proyecto de Ley de Consulta aprobada por el Congreso ha sido observada por el Ejecutivo<sup>47</sup>, en razón de que una ley como la semejante podría significar que se prohíba al Estado adoptar decisiones que tengan por finalidad cautelar y garantizar el interés general de la Nación<sup>48</sup>, por lo que se podría generar efectos negativos en el clima de inversiones que vive el Perú. Por eso, cuando el gobierno señala que el Estado debe decidir privilegiando el interés de la nación por sobre los derechos indígenas, creemos que existe un serio problema porque, en primer lugar, el Estado no debe privilegiar intereses sobre derechos y, además, cabe preguntarse: ¿quién define estos intereses?

En este sentido, impera la visión de que los derechos otorgados a los Pueblos Indígenas en

\* Elaborado por IRENE RAMOS URRUTIA, asesora del Programa Social Indígena de DAR. Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializada en temas de territorio, manejo de recursos naturales e impactos del sistema jurídico formal en los sistemas tradicionales de derecho de los Pueblos Indígenas; y MARÍA DEL ROSARIO SEVILLANO ARÉVALO, asesora del Programa Social Indígena de DAR. Abogada por la PUCP, especialización en derechos humanos y Pueblos Indígenas, Curso de Pueblos Indígenas, Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos del Programa Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

46 Entre los que se puede mencionar el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT, Convenio sobre los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, vigente en el Perú desde 1995; las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH, y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007.

47 Ley de Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios reconocidos en el Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

48 Oficio N° 142-2010-DP/SCM, 21 de junio de 2010.

general, los aislados y en contacto inicial en particular, representan un verdadero obstáculo a las actividades extractivas que pudieran realizarse en sus territorios. De esta manera, se privilegia las actividades económicas y la monetización de los recursos naturales en detrimento de derechos reconocidos con rango constitucional.

En adelante, presentaremos el caso de comunidades nativas de la región Loreto y Ucayali en las cuales la ejecución de actividades de hidrocarburos lleva más de 50 años, sin que por ello haya significado, a decir de ellos mismos, el desarrollo de sus pueblos; lo único que se ha logrado es ratificarles el desinterés del Estado por sus derechos que, si bien son formalmente reconocidos, en la práctica son totalmente invisibles.

## 1. El Derecho al territorio de los Pueblos Indígenas

Al iniciar esta obra, se señalaba que el Estado peruano sólo reconocía el derecho a la tierra de los Pueblos Indígenas y no su derecho al territorio. Como bien señala Kreimer:

*"(...) Estos derechos [territoriales] no son solamente una cuestión de bienes inmuebles, y no deberán basarse en el clásico enfoque de "propiedad" sobre el que se basa el derecho civil. Abarcan un concepto más amplio y diferente que está relacionado con el derecho colectivo a la supervivencia como pueblo organizado, con el control de su hábitat como una condición necesaria para la reproducción de su cultura, y para su propio desarrollo" (Cit. Toledo, 2005, 86-7).*

Este derecho comprende cinco dimensiones conexas con otros derechos colectivos (Toledo, 2005, 87):

- Territorio como jurisdicción, que incluye el control y gestión del área.
- Territorio como espacio geográfico, el derecho a la tierra.
- Territorio como hábitat, el conjunto de recursos esenciales para su supervivencia como grupo.

- Territorio como biodiversidad y conocimientos indígenas sobre la naturaleza.
- Territorios simbólicos, vinculada a la identidad cultural colectiva.

De esta manera, al referirnos al derecho al territorio de los Pueblos Indígenas, se hace más evidente la vulneración de sus derechos humanos por la superposición de los lotes de hidrocarburos con sus territorios, afectando el derecho a la alimentación, al agua, el derecho al aprovechamiento y uso de los recursos naturales, el derecho a la identidad cultural, el derecho a elegir su propio estilo de desarrollo y el derecho a la autodeterminación.

Es difícil entender el razonamiento del Estado al querer supuestamente beneficiar la inversión privada nacional y extranjera, sin considerar el elemento social. Desconoce los lineamientos ambientales básicos de las políticas públicas establecidos en la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), especialmente el establecido en el artículo 11, literal d):

*"El desarrollo sostenible de las zonas urbanas y rurales, incluyendo la conservación de las áreas agrícolas periurbanas y la prestación ambientalmente sostenible de los servicios públicos, así como la conservación de los patrones culturales, conocimientos y estilos de vida de las comunidades tradicionales y los Pueblos Indígenas".*

Es importante que el Estado considere que el desarrollo sostenible engloba tres dimensiones: la social, la ambiental y la económica, si olvidamos o dejamos en segundo plano uno de ellos, el sistema formado se verá debilitado, generando en la población incertidumbre, resentimiento y finalmente violencia.

## 2. Los derechos humanos colectivos de los Pueblos Indígenas y la empresa

Es claro que obligaciones del Estado hacia los derechos humanos en general, se desarrollan en tres dimensiones: obligación de cumplir, obligación de garantizar y obligación de respe-

tar. Por su parte en el caso de las Empresas la dimensión que se resalta es la **obligación de respetar los derechos humanos**, considerándose limitado el argumento que la empresa pueda esgrimir al señalar que su responsabilidad se limitaría al cumplimiento de la legalidad vigente en los países en los que operan (Anaya, 2010, 8).

En el caso de las actividades extractivas, que pretendan ejecutarse en nuestro país y que involucren a Pueblos Indígenas, será necesario que las empresas tengan en consideración todos los deberes que se desprendan de la obligación de **respetar** los derechos humanos. En ese sentido, la obligación de respetar los derechos humanos y los instrumentos internacionales que los reconocen, se enmarcaría dentro del marco de la “diligencia debida” que guía las actividades de la empresa; actuar con la “debida diligencia” significa (Anaya, 2010, 10):

- A. Identificar los retos que se puedan plantear en el marco del contexto nacional (en el que la empresa pretende operar) sobre derechos humanos.
- B. Identificar el impacto que sus actividades pueden generar.
- C. Identificar los posibles impactos que puedan generar terceras empresas que trabajen con ellos.

Adicionalmente la diligencia debida implica que “las empresas no deben contribuir a la omisión de cumplimiento por parte de los Estados de sus obligaciones internacionales en relación con estos derechos, ni deben aspirar a sustituir a éstos en el cumplimiento de dichas obligaciones” (Anaya, 2010, 12-3). De esta manera, los Principios 1 y 2 del Pacto Mundial de las Naciones Unidas han establecido que las empresas “deben apoyar y respetar la protección de los derechos humanos fundamentales reconocidos universalmente, dentro de su ámbito de influencia, asegurándose que no son cómplices de la vulneración de dichos derechos” (Anaya, 2010, 10).

Respecto a la propiedad comunal el Relator Especial sobre los Derechos Humanos y Libertades

Fundamentales de los Indígenas, indica que **el no reconocimiento oficial de la propiedad comunal (por falta de demarcación o falta de legislación) no debe ser utilizada como excusa** por una empresa que pretenda trabajar en el marco de la “diligencia debida”; así, la empresa se encontraría en la obligación de realizar una evaluación independiente de los derechos que puedan corresponder a los Pueblos Indígenas de acuerdo a las normas internacionales, más aún si la legislación interna no es adecuada a esos criterios internacionales (Anaya, 2010, 14).

En el mismo sentido, ya que la tenencia consuetudinaria (posesión) es uno de los rasgos universales de los derechos territoriales indígenas, en el caso de existir presencia de un grupo indígena en la zona donde la empresa pretende operar, debería presumirse que ellos poseen algún tipo de derechos sobre esa tierra.

Asimismo, es necesario prestar atención a lo señalado por el Relator James Anaya sobre el derecho a la consulta y las empresas:

*“(...) las empresas no actuarían diligentemente si accediesen a operar en relación con países o proyectos específicos en los que los gobiernos no garantizan la consulta adecuada a los Pueblos Indígenas” (Anaya, 2010, 21).*

### 3. Superposición de lotes de hidrocarburos con comunidades nativas

Al realizar la evaluación en esta sección, se debe tener en cuenta tres supuestos:

- A. Independientemente de que los recursos naturales sean Patrimonio de la Nación o Propiedad del Estado, el Estado decidirá la mejor forma de uso o aprovechamiento de los recursos naturales del país.
- B. El Ministerio de Energía y Minas considera que la consulta a las comunidades nativas se debe realizar antes de realizar alguna

“actividad” de explotación de hidrocarburos y no antes del establecimiento de los lotes de hidrocarburos. Asimismo, considera que la consulta a las comunidades nativas se cumpliría con la realización de talleres informativos y eventos presenciales, sin ninguna intención de diálogo<sup>49</sup>.

- C. El Estado peruano sólo reconoce el derecho a la tierra de las comunidades nativas, no reconoce su derecho al territorio.

Bajo esa visión restrictiva del derecho a la consulta y territorio de los Pueblos Indígenas, es entendible que las superposiciones de lotes de hidrocarburos sobre tierras de las comunidades nativas no evidencien una vulneración llamativa de los derechos de los Pueblos Indígenas:

- A. Aunque los recursos hidrocarburíferos se encuentren ubicados en el subsuelo de las tierras asignadas en propiedad a los Pueblos Indígenas, esto no significará ningún impedimento para su aprovechamiento; luego de asignado el lote de hidrocarburos la empresa sólo tendrá que negociar con la

comunidad nativa, las condiciones de uso de sus tierras para realizar la exploración y/o explotación del recurso.

- B. Se cumple con informar a las comunidades nativas acerca de la empresa que suscribió el contrato de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos, después de la firma del mencionado contrato.
- C. La tierra de los Pueblos Indígenas es asimilada a un bien económico, fácil de encasillar en una de las instituciones jurídicas del Derecho Civil: propiedad privada, sin embargo, sigue siendo comunal o colectiva.

### 3.1. Casos de la Cuenca del Pisqui

En el caso específico de análisis, en el río Pisqui, Cuenca del Ucayali, el Estado ha suscrito contratos de licencia para exploración y explotación de hidrocarburos en los años 2005 (Lote 107) y 2009 (Lote 161), encontrándose ambos en la etapa de exploración del recurso. Para mayor detalle se puede recurrir al siguiente cuadro:

Cuadro N° 7. Lotes de hidrocarburos otorgados sobre tierras de comunidades nativas Río Pisqui

Lote	Empresa	Contrato de Licencia de Exploración y Explotación	Extensión	Ubicación	ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL
107	PAN ANDEAN RESOURCES PLC (Perú) Sucursal del Perú	Aprobado mediante D.S N° 029-2005-EM (11/08/2005)	Inicial: 1' 267,674, 645 ha Actual: 628,927,843 ha	Loreto (Bajo Ucayali), Ucayali, Huánuco y Pasco	La Resolución Directoral N° 680-2007-MEM/AAE aprobó el EIA del proyecto Sísmica 2D. Actualmente se encuentra pendiente de aprobación el EIA para actividades a realizarse en el área ubicada en el departamento de Pasco.
161	Petrolífera Petroleum del Perú S.A.C	Aprobado mediante D. S N° 038-2009-EM (16/04/2009)	491,784.035 ha	Loreto (Bajo Ucayali) y Ucayali	Aún no ha sido presentado.

Fuente: Elaboración propia

49 Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, Decreto Supremo N° 012-2008-EM.

### 3.1.1. Caso del Lote 107 de Pan Andean Resources

El Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Sísmica 2D en el Lote 107 presentado por la empresa tuvo observaciones previas a su apro-

bación, realizadas tanto por el Ministerio de Energía y Minas como por el Instituto Nacional de Recursos Naturales –ahora el Ministerio del Ambiente MINAM-. Tales observaciones fueron subsanadas por la empresa, siendo aquellas de nuestro interés las siguientes:

Cuadro N° 8. Lotes de Hidrocarburos otorgados sobre Tierras de Comunidades Nativas Río Pisqui

Observaciones al EIA <sup>50</sup>	Levantamiento de observaciones inicial
<p>No indica las medidas para evitar la inmigración. La empresa debe indicar qué medidas adecuadas tomará para evitar la inmigración de personas, tal como lo indica en la página 40 del capítulo 4 (Observación N° 24).</p>	<p>El <b>Plan de Manejo Ambiental</b> los contempla. El encargado de implementarlo será el <b>Área de Asuntos Sociales y Relaciones Comunitarias (AASRC)</b> y el <b>Contratista</b> a través de su <b>Área de Relaciones Comunitarias (ARC)</b>. También indican que el <b>Programa de Monitoreo Socio - Ambiental Comunal</b> y el <b>Programa de Empleo Local</b> contemplan medidas que fortalecerán el control sobre la inmigración.</p>
<p>Con relación a los Convenios, éstos deberán ser aprobados en asamblea por la comunidad previo al ingreso de la empresa y deberá realizarse una adecuada difusión de las negociaciones. Copia de estos Convenios deberán ser remitidos a OSINERGMIN, para su supervisión y fiscalización (Observación N° 36).</p>	<p>Como parte del <b>Plan de Relaciones Comunitarias</b>, se está trabajando el <b>programa Acuerdos de Compensaciones e Indemnizaciones</b>, para lo cual se ha pedido a las comunidades una Asamblea Comunal para tratar el tema por el uso de sus territorios comunales. El acuerdo deberá constar en el Libro de Actas de cada comunidad y ese acuerdo traducirlo en un Convenio de Compensación por Uso de Territorio Comunal, el mismo que estará debidamente legalizado y posteriormente se remitirá a OSINERGMIN, tal como lo señala la observación.</p>
<p>Indicar detalladamente como procederá la empresa con las tierras de las comunidades nativas que en la actualidad se encuentran en trámite de ampliación y de aquellas que se encuentran sin titularse aún (observación N° 42).</p>	<p>Las tierras de comunidades nativas en la situación que describe la observación, están incluidas en el área de influencia del Proyecto, <b>El Programa de Acuerdos, Compensaciones e Indemnizaciones</b>, describe las formas de trato que Petrolífera tendrá con las comunidades comprendidas en el área de influencia del Proyecto, sin hacer distinción alguna entre estas.</p>

50 Informe N° 0033-2007-MEM-AAE/CIM del 22 de mayo de 2007, que contiene tanto las observaciones como el informe contestado por la empresa Petrolífera. Sin embargo, existieron nuevas observaciones, a las que no hemos tenido acceso, pero que fueron contestadas por la empresa hasta en 3 oportunidades y que dieron mérito a la aprobación de su Estudio de Impacto Ambiental.

Observaciones al EIA	Levantamiento de observaciones inicial
<p>El EIA no contempla ningún plan de acción para controlar las invasiones producto de la migración de gente atraída por los posibles beneficios que pueda obtener de los trabajos de la empresa petrolera y que a pesar de no encontrar trabajo decidan quedarse en la zona en busca de tierras y terminen invadiendo comunidades nativas. Tampoco incluye ninguna medida para la mitigación del ingreso de los foráneos al área de las comunidades nativas o Áreas Naturales Protegidas una vez que la empresa se haya retirado. Esta inmigración incluye además a ex trabajadores de la empresa que una vez instalados en el área de trabajo puedan decidir quedarse a vivir o sacar recursos de manera ilegal; por tanto, se deberán elaborar mecanismos, sistemas y compromisos para el control de posibles invasiones de los territorios indígenas (Observación N° 46).</p>	<p>El <b>Plan de Manejo Ambiental</b> establece medidas de control generales para evitar la inmigración no deseada al área del Lote 107.</p> <p>Así también, el <b>Plan de Relaciones Comunitarias</b> contempla un <b>Programa de Monitoreo Socio - Ambiental Comunal</b> y un <b>Programa de Empleo Local</b> que fortalecerá el control sobre el ingreso de terceros a las comunidades nativas.</p> <p>Cabe resaltar, que como medida de mitigación a la posible presión de las comunidades indígenas se contratará el 80% de mano de obra no calificada a nivel local y de existir personal técnico y profesional capacitado en las actividades a desarrollar por el proyecto, se priorizará trabajar con ellos. El personal foráneo tendrá como compromiso no establecerse en la zona del proyecto una vez terminadas las actividades de abandono, medida que contempla en el <b>Reglamento Interno de Seguridad, Salud y Medio Ambiente</b>.</p> <p>Respecto a las expectativas de trabajo que puede generar la contratación de mano de obra local y foránea, las cuales pueden ser superiores a la real oferta de trabajo, la empresa Contratista informará el requerimiento de trabajadores locales y los lugares de procedencia a fin de evitar movilizaciones sociales, la contratación de dicho personal será en coordinación con los responsables del <b>Área de Asuntos Sociales y Relaciones Comunitaria</b> de Petrolífera.</p>
<p>En el EIA no se han contemplado los impactos que se podrían producir en el estilo de vida de la población, producto de la entrada de la empresa petrolera; por tanto, se deberán indicar qué medidas se tomarán en cuenta para mitigar dicho impacto. Si bien el EIA contempla una capacitación en el manejo del dinero que puedan ganar los comuneros producto de su trabajo para la empresa, se considera también que es necesario trabajar en la gestión de impactos sociales y culturales así como el reforzamiento de la identidad cultural (Observación N° 50).</p>	<p>Las medidas para mitigar el impacto en el estilo de vida de las comunidades nativas se encuentran establecidas en el <b>Código de Conducta</b>, cuyo cumplimiento es obligatorio para el personal de Petrolífera, PGS y subcontratistas, siendo responsabilidad de Petrolífera, a través del <b>Área de Medio Ambiente, Seguridad, Salud y Relaciones Comunitarias</b>, velar por el fiel cumplimiento de dicho código.</p> <p>En cuanto a la gestión de impactos sociales y culturales, las medidas a implementarse están desarrolladas en el <b>Plan de Relaciones Comunitarias</b>. Adicionalmente, como complemento se incorporará la siguiente estrategia: apoyo a ciertas Iniciativas Culturales Comunales. Estas iniciativas culturales se coordinarán con las respectivas organizaciones representativas de las comunidades en el área de influencia directa, permitiendo que participen y contribuyan directamente en el desarrollo de este tipo de iniciativas, tales como eventos deportivos, festividades, entre otros.</p>

Fuente: Elaboración Propia

Las observaciones señaladas contemplan temas como los convenios de compensación por uso de tierras comunales, la inmigración causada por la actividad, tratamiento de comunidades no tituladas o con procesos de titulación no terminados y las medidas de mitigación frente a posibles impactos sociales y culturales producto de la presencia de la empresa. Las respuestas brindadas por la empresa muestran una gran confianza en el Plan de Manejo Ambiental, Programa de Monitoreo Socio - Ambiental Comunal, el Programa de Empleo Local, el Programa de Acuerdos, Compensaciones e Indemnizaciones, el Reglamento Interno de Seguridad, Salud y Medio Ambiente y el Código de Conducta; todos esos documentos serán ejecutados o implementados por órganos internos específicos tanto de la empresa Petrolífera como de los contratistas escogidos.

Sin embargo, bajo la legislación nacional, en el caso específico del tratamiento de las comunidades no tituladas o con procesos de ampliación pendiente, éstas se encuentran en situación altamente vulnerable, mientras las tierras no les hayan sido otorgadas en propiedad realizándose el saneamiento físico legal completo, ya que

seguirán perteneciendo al Estado. De esta manera, se hace sumamente necesaria y urgente la titulación de las tierras de las comunidades antes de realizar algún tipo de otorgamiento de derechos sobre ellas o sobre los recursos que contengan.

Por otro lado, se puede afirmar que a pesar del discurso amable de la Empresa, la situación de las "comunidades no tituladas" en los procesos de negociación contemplados por "Programas de Acuerdos, Compensaciones e Indemnizaciones" destinados a obtener los "convenios de compensación por uso de tierra comunal", no será igualitaria ni equitativa. Queda pendiente el análisis del mencionado Programa y la supervisión y fiscalización de los convenios enviados a OSINERGMIN.

Asimismo, al no identificarse plenamente los límites de las tierras de las comunidades, se podría correr el riesgo de no identificar dentro del área de influencia directa o indirecta del proyecto a todas las comunidades existentes, pudiéndose omitir a alguna de ellas en los procesos de consulta –que no es realizado por el Estado- o en los talleres informativos que deban realizarse.

**Cuadro N° 9. Lote 107-A superpuesto con tierras de Comunidades**

Lote de Hidrocarburo	Superpuesto con tierras tituladas de Comunidades	Superpuesto con tierras no tituladas de Comunidades	Superpuesto con tierras solicitadas en ampliación por Comunidades
107-A	No	Comunidad nativa La Cumbre (Río Pisqui, Loreto)	Comunidad nativa Manco Cápac (Río Pisqui, Loreto)

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, es preocupante que ante la observación del Ministerio de Energía y Minas sobre los impactos sociales y culturales de la actividad en las comunidades nativas de la zona, la empresa responda con una medida de apoyo a iniciativas culturales como "eventos deportivos, festividades, entre otros", mostrando una visión sesgada o incompleta de las manifestaciones culturales de estos pueblos.

### 3.1.2. Caso del Lote 161 de Petrolífera

A pesar de no haberse realizado aún actividades que ameriten un Estudio de Impacto Ambiental, se mantiene la apreciación mencionada para el caso del Lote 107, sobre el tratamiento de comunidades no tituladas o con proceso de ampliación de tierras no culminadas.

Cuadro N° 10. Lote 161 superpuesto con Tierras de Comunidades

Lote de Hidrocarburo	Superpuesto con tierras tituladas de Comunidades	Superpuesto con tierras no tituladas de Comunidades	Superpuesto con tierras solicitadas en ampliación por Comunidades
161	Manco Cápac	Tres Unidos	Manco Cápac
	San Luís de Charashmaná		
	Túpac Amaru		
	Vencedor		
	Nuevo Irasola		
	Santa Rosa		San Luís de Charashmaná
	Nueve de Octubre		

Fuente: Elaboración propia

Por otro lado, si bien existen actividades de exploración de hidrocarburos que no requerirían de aprobación previa de un Estudio de Impacto Ambiental, éstas sí tendrían un impacto sobre el derecho a la tierra de las comunidades. Las actividades a las que hacemos referencia y algunos de sus posibles impactos serían:

- A. Estudio de imágenes, a través de fotografías aéreas e imágenes satelitales, para conocer las características de una zona determinada. La toma de fotografías aéreas o satelitales, es una forma de acceso a la tierra de la comunidad sin tener que pedir permiso previo ya que no estarían realizando un ingreso tangible a las tierras de la comunidad.
- B. Estudios geológicos, a través de tomas de muestras de las piedras del suelo y la apertura de zanjas o perforaciones poco profundas. Estas actividades deben también contar con un permiso previo de la comunidad y de considerarlo necesario también se deberá contar con un convenio de compensación por el uso de la tierra entre la comunidad y la empresa, aunque no exista un impacto ambiental relevante.
- C. Estudios geofísicos y geoquímicas de superficie, a través de la gavimetría (mide la gravedad del suelo) y magnetometría (mide los campos magnéticos en el subsuelo). Estas actividades también deben también contar con un permiso previo de la comunidad antes de ser realizados y de considerarlo ne-

cesario también se deberá contar con un convenio de compensación por el uso de la tierra entre la comunidad y la empresa, aunque no exista un impacto ambiental relevante.

### 3.2. Política de hidrocarburos y proceso de titulación de tierras de Pueblos Indígenas amazónicos

Frente a una política de hidrocarburos consistente, la política de titulación de tierras de Pueblos Indígenas amazónicos se muestra casi inexistente. Algunas de sus características han sido durante los últimos años:

- A. La falta de una norma que centralice y organice el procedimiento de titulación de tierras de comunidades nativas;
- B. La existencia de varias instituciones estatales intervinientes que se no articulaban entre sí (Dirección Regional Agraria, INRENA del Ministerio de Agricultura, COFOPRI, SUNARP);
- C. El recorte de presupuesto y de personal en dichas instituciones;
- D. Los cambios en la estructura administrativa del Estado (de PETT a COFOPRI, de INRENA a la actual Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre dependiente del Ministerio de Agricultura - MINAG, creación del Ministerio del Ambiente - MINAM y del SERNANP, transferencia de funciones en temas de saneamiento y titulación de tierras de comu-

nidades nativas a los gobiernos regionales, etc.);

- E Sucesivos cambios de funcionarios y personal responsable de las instituciones intervinientes;
- F La inacción y demora de las instituciones ante la ausencia de pautas administrativas claras para procedimientos asociados necesarios para proceder a las titulaciones y ampliaciones de tierras comunales, como por ejemplo, las desafectaciones de los Bosques de Producción Permanente, función correspondiente ahora a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del MINAG.

Por lo referido, la situación anterior muestra la falta de interés o la renuncia a cumplir con las obligaciones asumidas, principalmente, el artículo 14 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT:

- A. El deber de reconocer el derecho de los pueblos sobre tierras a las que acceden tradicionalmente para sus actividades tradicionales y de subsistencia.
- B. La obligación de los Gobiernos de tomar medidas para determinar las tierras que ocupan tradicionalmente.
- C. La obligación de los Gobiernos de garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
- D. Instituir procedimientos adecuados para solucionar reivindicaciones de tierras.

En el mismo sentido, en el marco del proceso de transferencia de la función “n” del artículo 51 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales (Ley N° 27867) desde el Poder Ejecutivo hacia los Gobiernos Regionales, existió un periodo de incertidumbre en el que algunos Gobiernos Regionales aún no habían cumplido con las etapas del proceso de transferencia de la función relativa al saneamiento físico legal de las tierras de las comunidades nativas, a pesar de haberse cumplido el plazo establecido (30 de Junio de 2009); en razón de ello el 4 de octubre del

2009 se emitió el D.S. N° 064-2009-PCM que ampliaba el plazo de transferencia final hasta el 31 de diciembre del 2009, generándose una situación de indefinición en los meses de julio, agosto y septiembre, que retrasaron los procesos de titulación y ampliación de tierras de CCNN. Hasta el momento aún se mantiene la situación de incertidumbre mencionada ya que sólo se ha concluido el proceso de transferencia de la función “n” hacia los Gobiernos Regionales de Ayacucho, Huancavelica, Ica, Junín, La Libertad, Lambayeque, Lima, Pasco, Puno, San Martín, Tumbes y Ucayali<sup>51</sup>.

### 3.3. Titulación de comunidades nativas del río Pisqui

Como hemos observado en los cuadros anteriores en el río Pisqui (Contamana, Loreto) se encuentran comunidades nativas que han solicitado la titulación de sus tierras desde octubre del 2004 (CN La Cumbre) y julio del 2008 (CN Tres Unidos), sin obtener aún respuesta final a su solicitud; así como comunidades que han solicitado su ampliación de tierras desde octubre del 2004 (CN Manco Cápac y CN San Luís de Charashmaná). Todas ellas tienen que lidiar con todos los problemas referidos en la sección anterior sobre política de titulación de tierras, encontrándose ahora a la espera del traslado de funciones sobre esta materia al Gobierno Regional de Loreto para continuar con el procedimiento administrativo correspondiente.

De igual modo, otro tema pendiente es la necesidad de un presupuesto adecuado para realizar todas las actividades correspondientes a la titulación de tierras y del personal adecuado para realizar dichas labores. En su momento, COFOPRI mencionaba como la fuente presupuestaria de sus actividades al “Proyecto Especial de Titulación de Tierras – PTRT III”<sup>52</sup>, mientras que la falta de recursos humanos se comprueba con la reducción de personal, respuesta a las medidas de austeridad en el gasto público promovidas por el gobierno central<sup>53</sup>.

51 Resolución Ministerial N° 0304-2010-AG de 01 de mayo del 2010.

52 El proyecto “Programa de Titulación y Registro de Tierras PTRT III Inversión”, pretende ser financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo BID. Actualmente se encuentra en evaluación por el Sistema Nacional de Inversión Pública SNIP.

53 Se basan en el Decreto Legislativo N° 1057 emitido también bajo las facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la República para legislar en razón de la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos.

En el caso específico de los procedimientos de ampliación de tierras de las comunidades nativas Manco Cápac y San Luís de Charashmaná, COFOPRI ha señalado que bajo el supuesto que la Dirección Regional Agraria de Loreto:

*"(...) expresara su acuerdo con los términos (extensión territorial, crecimiento poblacional, exclusión del Bosque de Producción Permanente Biabo, entre otros) bajo los cuales las dos comunidades citadas en el párrafo precedente [Manco Cápac y San Luís de Charashmaná] están solicitando la ampliación de sus tierras, se ha elaborado un presupuesto estimado en una suma ascendente a S/. 160,301.21 nuevos soles, ejecutable en el periodo de seis (06) meses (...)"<sup>54</sup>.*

Así, si ambas comunidades cumplieran con los requisitos de la Dirección Regional Agraria del Gobierno Regional de Loreto (una vez que ésta se encuentre apta para la transferencia de la función "n" sobre saneamiento físico legal de tierras de comunidades), ambas comunidades deberían poder asumir los gastos ascendentes a S/. 160,301.21 nuevos soles para poder acceder completamente a su derecho a la tierra (ya que el Estado no cuenta con el presupuesto necesario para asumirlo).

Frente a las limitaciones existentes en el propio Estado, las comunidades, si bien pueden iniciar el procedimiento, muchas veces no pueden continuar con el seguimiento de sus procedimientos administrativos; la falta de tiempo, asesoría y apoyo de una organización privada que esté insistiendo y colaborando con los viajes y gastos de transporte del funcionario público, muchas veces genera que el procedimiento iniciado caiga en abandono procedimental y en el olvido. Las comunidades nativas La Cumbre y Tres Unidos, quienes solicitaron titulación de sus tierras desde hace 6 y 2 años respectivamente, probablemente tendrían que asumir costos económicos similares o incluso mayores

y esperar por mucho más tiempo la respuesta a sus solicitudes de titulación.

Por otro lado, si bien es cierto existen comunidades tituladas en el río Pisqui<sup>55</sup> (superpuestas por el Lote 161), sus derechos sobre la tierra se encontrarían amenazados ya que no se encuentran correctamente delimitadas, éstas obtuvieron su título de propiedad mayormente en la década de los setenta y en esa época no existía la precisión técnica necesaria para elaborar los mapas de las comunidades, muchos de dichos mapas fueron elaborados a mano alzada y no cuentan con coordenadas, otros a pesar de tener coordenadas UTM tienen márgenes de error grandes y otros simplemente tienen coordenadas arbitrarias. Para subsanar dicha situación se tendría que realizar la georeferenciación de esas tierras, procedimiento administrativo de alto costo<sup>56</sup>, que incluye la colocación de hitos de concreto o de un material resistente de la zona en los vértices de las tierras comunales, pero que no garantiza la extensión total del área comunal que en un principio fue titulada y en algunos casos inscrita en Registros Públicos, existiendo el riesgo de aumentar o disminuir el área titulada de la comunidad, con el consiguiente conflicto social que pueda generar.

#### 4. Casos del Campo de Maquia

Las actividades de explotación de petróleo en el campo de Maquia, ubicado en el distrito de Contamana, provincia de Ucayali en la región de Loreto se iniciaron en 1958 con la participación de la empresa nacional Petroperú S.A. Posteriormente, en 1994, Perúpetro S.A. suscribió un contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo N° 021-94-EM, con la empresa norteamericana Maple Gas Corporation del Perú, la cual fue designada como Lote 31-B y establecida con un área de 62,500.00 ha. En la actualidad, la empresa viene realizando actividades de explotación de petróleo, lo cual requiere -entre

54 Oficio N° 973-2009-COFOPRI/DFINT del 28 de septiembre del 2009.

55 CN Manco Cápac, CN San Luís de Charashmaná, CN Túpac Amaru, CN Vencedor, CN Nuevo Irasola, CN Santa Rosa y CN Nueve de Octubre

56 "Guía Metodológica para la georeferenciación de los planos del territorio de las comunidades nativas tituladas", aprobada mediante Resolución Directoral Ejecutiva N° 082-2005-AG-PETT-DE.

otras actividades- la perforación de pozos de desarrollo, siendo que, según Estadística Petrolera en el 2008, se realizó la perforación de 4 pozos de desarrollo y la producción aproximada del lote fue de 401 bl/d (Perupetro, 2008).

Por otro lado, sobre el área de Pacaya ubicado en la misma provincia y región de Loreto, se aprobó el contrato de licencia para la exploración y/o explotación de hidrocarburos a favor de la empresa Maple Gas Corporation del Perú, a través del Decreto Supremo N° 003-2001-EM. Esta zona fue señalada como el Lote 31-E, con un área de 141, 003.357 ha. En la actualidad, la empresa viene realizando actividades propias de la etapa de exploración, teniéndose que durante el 2003 y 2005 la empresa realizó dos perforaciones de pozos exploratorios para cada uno de esos años (Perupetro, 2008, 22) y para el 2008 se realizaron 225.7 km. de actividad sísmica 2D (Perupetro, 2008, 10-1).

Asimismo, en el 2007, Maple Gas Corporation del Perú solicitó a la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo del Banco Mundial (BM) un préstamo hasta por el monto de \$ 30 millones de dólares a fin de ampliar las operaciones. El acuerdo de inversión fue firmado el 23 de julio de 2007 (Proyecto N° 26110). Lamentablemente, de la revisión de la página web no se ha podido tener mayor información respecto a las actividades que serían financiadas por la CFI<sup>57</sup>.

Las actividades del Lote 31-B se realizan, entre otras zonas, en parte del territorio ancestral del pueblo Shipibo-Konibo de las comunidades nativas de Canaán de Cachiyacu y las del Lote 31-E en la comunidad nativa de Nuevo Sucre. Ambas comunidades se encuentran establecidas a orillas del río Ucayali desde 1975 y 1974, respectivamente, y cuentan con título.

**Cuadro N° 11. Comunidades nativas asentadas al interior de los Lotes 31-B y 31-E**

Lote	Ubicación del lote	Ubicación de la comunidad nativa afectada	Título de propiedad
31-B	Campo de Maquia, distrito de Contamana, provincia de Ucayali en el región de Loreto	Comunidad Nativa Canaán de Cachiyacu, localizada margen derecha del río Ucayali, Quebrada Cachiyacu, distrito de Contamana, provincia de Ucayali en la región de Loreto	Otorgado mediante Resolución Directoral N° 1309-75-DGRA-AR (02/12/1975)
31-E	Área de Pacaya, distrito de Contamana, provincia de Ucayali en la región de Loreto	Comunidad Nativa Nuevo Sucre, localizada a orillas del río Ucayali, distrito de Contamana, provincia de Ucayali en la región de Loreto	Otorgado mediante Resolución Directoral N° 1627-75-DGRA-AR (13/06/1975)

Fuente: Elaboración propia

Como se expresó inicialmente, las comunidades nativas coexisten desde hace mucho tiempo con las empresas petroleras, las cuales han sido autorizadas por el Estado peruano para la realización de actividades de exploración y explotación. No obstante, de los hechos que a continuación se expondrán se podrá inferir que el desarrollo de este tipo de actividades no ha redundado en los Pueblos Indígenas de la zona,

sino que, por el contrario, ha significado la conculcación de sus derechos a lo largo de todos estos años incluso hasta la actualidad.

A lo largo de los dieciséis años que la compañía Maple Gas opera en nuestro país, se han producido una serie de vulneraciones al ambiente y a los derechos de las comunidades nativas asentadas en la zona, lo que ha motivado una

57 En <<http://www.ifc.org/ifcext/spiwebsite1.nsf/2bc34f011b50ff6e85256a550073ff1c/8225d23285c7ea84852576ba000e2a3f?op=endocument>>.

serie de acciones de parte de las organizaciones indígenas.

De acuerdo a información publicada por Perupetro S.A.<sup>58</sup>, Maple ha entregado al Estado peruano por concepto de canon los siguientes montos<sup>59</sup>:

**Cuadro N° 12. Montos percibidos por Canon para los Lotes 31-B y 31-E**

Lote	Año	Mes	Monto de Canon y Sobrecanon / Participación
31-B	1994	enero	29,334.82
	1994	diciembre	27,598.21
	2004	enero	24,890.05
	2004	diciembre	35,479.74
	2005	enero	35,495.83
	2005	diciembre	83,802.26
	2006	diciembre	102,190.65
	2007	diciembre	151,172.57
	2008	diciembre	42,176.46
	2009	diciembre	55,482.07
31-E	2010	marzo	37,876.03
	2004	diciembre	4,113.71
	2008	diciembre	19,438.00
	2009	diciembre	23,195.35
	2010	marzo	37,876.03

Fuente: Web Perupetro S.A.

El canon recaudado por el Estado es una retribución por los beneficios percibidos por la empre-

sa. Tal monto entregado puede ser empleado para las necesidades de las comunidades que habitan en las zonas del área de los proyectos, a través de los gobiernos locales. No obstante, ello no se ha logrado reflejar en la realidad pues a pesar de los ingentes montos entregados por canon al Estado peruano, el distrito de Contamana y las comunidades de Canaán de Cachiyacu y Nuevo Sucre, en particular, no han logrado mayores beneficios significativos, lo cual se puede apreciar en el Cuadro N° 12.

**Cuadro N° 13. Situación de servicios públicos y desnutrición en el distrito de Contamana**

Carencias de la población (%):			Desnutrición (1999)
Agua	Desagüe	Electricidad	
67%	35%	51%	41%

Fuente: Web de Perupetro S.A.

En el cuadro N° 13 se puede apreciar que entre los años 2005-2007 se ha tenido el mayor ingreso de canon por estos Lotes, paradójicamente -como se detallará más adelante- durante estos años Canaán de Cachiyacu y Nuevo Sucre manifestaron sus reclamos respecto al desarrollo de la actividad extractiva en sus territorios.

A continuación se mencionaran algunos de los hechos más significativos, expuestos por los propios miembros de las comunidades nativas señaladas<sup>60</sup>.

#### 4.1. Caso de la Comunidad Nativa de Canaán de Cachiyacu

Los miembros de la comunidad de Canaán de Cachiyacu han expresado que desde 1994 hasta la fecha vienen sufriendo daños considerables debido a la contaminación producida por

58 Empresa estatal de derecho privado que según la Ley Orgánica de Hidrocarburos (Decreto Supremo N° 042-2005-EM), tiene entre sus funciones percibir y transferir la renta petrolera (regalías, canon).

59 En el caso de Ucayali, el monto por concepto de canon se reparte entre el Gobierno Regional de Ucayali 52%, la Universidad Nacional de Ucayali 2.5%, la Universidad Nacional Intercultural de la Amazonía 2.5%, el Instituto Peruano de Amazonía 3% y los Gobiernos Locales 40% en este último caso la distribución de este porcentaje se realiza vía la Presidencia del Consejo de Ministros PCM mediante el Sistema Nacional de Inversiones Públicas SNIP.

60 Tales testimonios se han recogido en el marco de las actividades de verificación de los impactos realizados por la ONG Earthrights International en el 2005 y de la acción de Queja ante la CAO (Ombudsman Auditor de Cumplimiento) de la CFI presentada en abril de 2010.

las actividades de la empresa Maple. Así, en el 2003, mediante Resolución Directoral N° 0681-2003/DIGESA/SA la compañía fue sancionada al pago de 40 UIT por la Dirección General de Salud Ambiental DIGESA por efectuar vertimientos contaminantes, sin contar con la respectiva autorización de vertimientos que asegure que la acción se desarrolle generando el menor impacto posible al ambiente.

En setiembre de 2005 OSINERG -ahora OSINERGMIN-, al iniciar sus labores de fiscalización<sup>61</sup>, publicaba las sanciones que venía emitiendo por el incumplimiento del Programa de Adecuación y Manejo Ambiental PAMA entre las que se incluía a la Maple Gas por sus operaciones en el Lote 31-B<sup>62</sup>. Resulta importante mencionar que en octubre de 2004, en respuesta a la solicitud de la comunidad, el supervisor de OSINERG -ahora OSINERGMIN-, Carlos Cabrera, observó *in situ* que 2100 barriles de agua producida por día fluían sin ser reinyectados hasta desembocar en la Quebrada Cachi-yacu. No obstante, la falta de experiencia llevó a que los métodos de análisis empleados por el organismo fiscalizador estatal fuesen de mala calidad, por lo que no se logró identificar contaminación alguna<sup>63</sup>.

El mismo año, Earthrights International dio cuenta de la contaminación al agua de los ríos Cachi-yacu y la quebrada Keras Tae, entre otras, por las indebidas operaciones en los pozos MA26, MA31 y MA36 (Weemaels, 2005, 6-8). Los pozos se encontraron en mal estado vertiendo residuos de petróleo directamente a las quebradas. Según los testimonios de los comuneros, en época de lluvia el impacto era aún mayor pues las aguas corrían contaminadas río abajo y aún así eran empleadas por la población para el consumo e higiene. También declararon que desde la llegada de la empresa el agua había cambiado de color, sabor y olor, sin embargo, hasta ese

momento no tenían conocimiento de los impactos que la empresa podría haberles causado pues nadie les había alcanzado la información necesaria (Weemaels, 2005, 7). De acuerdo al Informe, se habrían vulnerado los derechos fundamentales de las personas a la salud, al medio ambiente sano y adecuado.

Asimismo, se relata que la empresa construyó una carretera de seis metros de ancho la cual cruzaba la comunidad nativa. La construcción de la carretera produjo el derrumbamiento de un puente que era usado frecuentemente por la población para su traslado hacia la ciudad de Contamana (Weemaels, 2005, 9). La carretera se realizó sin mediar un proceso de consulta previo a dicha decisión.

Tras las denuncias realizadas, los representantes de Maple Gas sostuvieron algunas reuniones con los líderes de las organizaciones indígenas de ORAU, FECONBU y CN Canaán (Queja, 2010, 3). Posteriormente, los acuerdos asumidos en tales reuniones no fueron cumplidos en su totalidad por lo que la comunidad continuó presentando cartas de reclamo a la empresa.

A pesar de todo lo expuesto, la Dirección General de Gestión Social DGGs del Ministerio de Energía y Minas publicó en su página web que este caso había sido resuelto en el 2006<sup>64</sup>. Probablemente el Estado sólo tomó nota de los informes de la empresa petrolera más no los de la comunidad, de ahí que no percibiera la real situación y por ende no procurara el diálogo entre la empresa y la comunidad, mediando con su participación.

La falta de una institucionalidad integral que proteja el ambiente y el incumplimiento de la obligación de respetar los derechos de los Pueblos Indígenas que viven en la zona ha provocado que aún hasta la fecha se continúe con la

61 OSINERGMIN fue creado mediante Ley N° 26734 en 1996, sin embargo tras varios años de prórrogas para que las empresas adecuen sus instrumentos ambientales, es en el 2004 que empieza a ejercer su función de fiscalización, la cual en muchos casos no ha sido efectiva pues ha devenido en procesos administrativos y judiciales interminables.

62 Una de las multas que había impuesto el OSINERGMIN era de 50 UIT y otro de 1.5 UIT. En: <<http://www.viso.plades.org.pe/contenido/alertas/alertases/alerta158.php>>.

63 Queja al Ombudsman de la CAO (Ombudsman Auditor de Cumplimiento) de la CFI del BM presentada en abril de 2010. En: <[http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/DemandaalaCAOSobreMaple\\_Abril2010.pdf](http://www.cao-ombudsman.org/cases/document-links/documents/DemandaalaCAOSobreMaple_Abril2010.pdf)>., 4

64 En <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=3&idTitular=1050>.

contaminación en el área. Así, en setiembre del 2009 y marzo del 2010, se han producido derrames en las quebradas de Cachiyacu y Cachia-

quillo (Queja, 2010, 7), respectivamente, sin que a la fecha las entidades nacionales hayan dado respuesta ante estos hechos.

Cuadro N° 14. Impactos en la CN Canaán de Cachiyacu generados por Maple

Impactos a la Salud <sup>65</sup>	Impactos a la Seguridad Alimentaria	Impactos Sobre el Uso y Usufructo del Territorio	Problemas Laborales y Sociales	Problemas Sociales	Falta de Información y Consulta
<p><b>Enfermedades</b> (tumores, lesiones a la piel, tifoidea, diarreas, infecciones respiratorias) y, producto de baños y consumo de aguas de la Quebrada de Cachiyacu. La comunidad solicitó un estudio epidemiológico completo y atención médica, hasta el momento Maple no ha cumplido.</p>	<p><b>Afectación a la Quebrada Cachiyacu</b>, principal fuente de agua, debido a los derrames. El agua no es recomendable para el consumo humano y la tierra agrícola junto a la quebrada produce menos por la contaminación.</p>	<p><b>Falta de reconstrucción del puente de la Quebrada de Cachiyacu</b> destruido por la empresa. Existencia de 9 pozos petrolíferos en tierras de la comunidad. Construcción de carreteras sin consulta a la comunidad.</p>	<p><b>Trabajo en condiciones inhumanas</b>, Maple contrató trabajadores de la Comunidad de Canaán para la descontaminación de la Quebrada de Cachiyacu bajo duras condiciones (6 a 9 p.m. sin descanso ni pago de horas extra, y sin contar con equipos adecuados).</p>	<p><b>Discriminación</b> de los comuneros de parte de los empleados de Maple discriminan a la los <b>Acoso sexual</b> por parte de empleados de Maple contra mujeres de la comunidad.</p>	<p><b>Procesos de consulta inadecuados</b> (fueron sólo en castellano y no en Shipibo) <b>Falta de información</b>, Sobre Plan de Emergencia frente a derrames y otros desastres.</p>

Fuente: Elaboración propia

Cuadro N° 15. Últimos derrames (2009-2010) ocurridos en la CN Canaán de Cachiyacu

Derrames ocurridos en Canaán:	Acciones de Maple frente a derrames:
<p><b>1er derrame: 21 de septiembre del 2009</b>, derrame de petróleo de Maple en la quebrada Cachiyacu.  <b>2do derrame: noviembre del 2009</b>, derrame de petróleo de Maple en la quebrada Cachiyacu.  <b>3er derrame: 3 de marzo del 2010</b>, derrame de petróleo a 5 km de distancia aprox. de Canaán causado por un desbordamiento del tanque.</p>	<p>Maple no comunicó ningún plan de respuesta a emergencias a las comunidades antes de los derrames, y no hubo ninguna respuesta de emergencia conducida después de estos. Ninguna información fue proporcionada a las comunidades nativas después de los derrames.</p>

Fuente: Elaboración propia

65 Enfermedades frecuentes en poblaciones afectadas por actividades petroleras, enfermedades a la piel, pulmonares y aparato digestivo. En estos casos la tasa de cáncer suele ser elevada incluso algunos compuesto de los hidrocarburos totales de petróleo pueden afectar el sistema nervioso (Weemaels, 2005, 12).

## 4.2. Caso de la Comunidad Nativa de Nuevo Sucre

A pesar que desde el 2001 la empresa Maple Gas inició su trabajo en la comunidad de Nuevo Sucre, no fue sino hasta el 2005 que tomó contacto con la población de la comunidad. Es decir, pasaron cuatro años en los que la empresa no consultó ni informó de las actividades que realizaría a la población ni sobre las medidas y cuidados que debían tener en general.

En el 2005, la empresa realizó tala de árboles, construcción de caminos y retomó el

desarrollo de pozos perforados abandonados sin mediar procesos de consulta e información a la población. A pesar de enviar comunicaciones a la empresa quejándose por el comportamiento, ésta obvió respuesta alguna (Queja, 2010, 12). Recién en el 2007, la empresa tomó contacto con la población a través de los talleres realizados con ocasión del proceso de aprobación del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) para la ejecución de otras actividades adicionales, en donde informó la inocuidad de las actividades.

Cuadro N° 16. Impactos en la CN Nuevo Sucre generados por Maple

Impactos a la Salud	Impactos a la Seguridad Alimentaria	Problemas Laborales	Problemas Sociales	Falta de Información y de Consulta
<p><b>Enfermedades:</b> dolor de estómago, náuseas y diarrea, enfermedades de la piel. Casos de enfermos y muertes luego del derrame del 2009 por haber ingerido o bañarse en aguas contaminadas<sup>66</sup>.</p>	<p><b>Impactos en la fauna,</b> se han encontrado animales muertos, o enfermos, peces ahuyentados.</p> <p><b>Impactos en la flora,</b> Se han reducido el tamaño de las hortalizas.</p> <p><b>Impactos en recurso hídrico,</b> se tiene que viajar a otras zonas para conseguir agua limpia.</p>	<p><b>Trabajo en condiciones inhumanas de 33</b> personas para limpiar el derrame de petróleo que produjo Maple sin contar con equipos de protección.</p>	<p><b>Discriminación,</b> los comuneros se sienten discriminados pues los trabajadores de la empresa ni los saludan cuando entran a la comunidad.</p> <p><b>Negociación en mala fe</b> e incumplimiento de compromisos<sup>67</sup>. Maple actuó de mala fe al no compensar a la comunidad de Nuevo Sucre por el uso de sus tierras desde el 1994 hasta el 2005 ni por los daños causados por los derrames de petróleo en el 2009.</p>	<p><b>Falta de Procesos de Consulta,</b> de la evaluación del impacto social o ambiental, o la creación de un Plan de Desarrollo de los Pueblos Indígenas ni sobre las operaciones en sus tierras, ni planes de preparación para emergencias y los planes de acción. La poca información transmitida fue en castellano y no en Shipibo.</p>

Fuente: Elaboración propia

66 Leonardo Tuesta, de 54 años, murió después de dolor fuerte de estómago, vómitos, no se identificó con qué enfermedad murió; Liz Charo Buenapico Maldonado, de 12 años, con dolor fuerte, cerca de muerte; Enrique Buenapico Soria, de 43 años, pérdida de audición, dolor intenso; entre otros (Queja, 2010, 18-9).

67 Maple no ha cumplido sus compromisos y las peticiones no han sido contestadas respecto al centro de salud que prometió, la construcción de un tanque elevado de agua. Acta de reunión entre la Comunidad Nativa Canaán de Cachiayacu y la empresa Maple Gas Corporation realizada el 8 y 9 de enero de 2005 (Queja, 2010).

Tras las quejas que prosiguieron por las acciones que se desarrollaban en los territorios indígenas, la comunidad logró un acuerdo con la empresa para el pago de compensaciones por el uso del territorio (\$ 6,500.00 anuales) y la planificación temprana de acciones conjuntas a desarrollar. No obstante, no se ha logrado la realización de reuniones periódicas de planificación.

Por el contrario, las afectaciones al ambiente y salud de las personas han continuado, pues

en el 2009 se han producido tres derrames de petróleo en las quebradas de Mashiria, Yarinillo y Yarina, los cuales han generado contaminación en las aguas y afectaciones a la salud de las personas. A pesar de la gravedad de estas acciones, la actitud de la empresa denunciada por los comuneros resultó aún peor, pues no permitieron que los habitantes de las comunidades dieran aviso de los accidentes ocurridos sino que los contrataron, sin proveerles de los equipos necesarios, para limpiar la zona (Queja, 2010, 1-6).

Cuadro N° 17. Últimos derrames (2009-2010) ocurridos en la CN Nuevo Sucre

Derrames producidos	Afectación
<b>1er derrame: 13-14 de enero del 2009</b> , en la Quebrada Mashiria	Rotura de oleoducto y tubería, la Quebrada donde ocurre el derrame es utilizada por la comunidad para consumo de agua, pesca y acceso a transporte. El derrame fluyó al lado del pueblo hasta el río Ucayali.
<b>2do derrame: 24-25 de enero del 2009</b> , en la Quebrada Yarinillo	Rotura de tubería, la Quebrada donde ocurre el derrame es utilizada por la comunidad como fuente de agua y pesca. El derrame fluyó hasta la Quebrada Yarinillo. Después del derrame, los integrantes de la comunidad tuvieron que caminar hasta el Río Ucayali para conseguir agua para beber.
<b>3er derrame: 8-12 de abril del 2009</b> , en la Quebrada Yarina	Rotura de una tubería bajo tierra excavando con maquinaria pesada, la cantidad de petróleo vertido fue mayor a los dos primeros derrames, la limpieza del derrame se hizo con 33 hombres de la comunidad. Se produce un incendio y una explosión, ante ello Maple se compromete verbalmente de proveer de un tanque de agua y centro médico.

Fuente: Elaboración propia

Como mencionamos, la CFI en el 2007 otorgó un préstamo a la Maple Gas para el desarrollo de las actividades de exploración y explotación, obligándose la empresa al cumplimiento de una serie de normas de desempeño de la CFI durante la ejecución del proyecto. Entre las graves faltas cometidas se puede citar (Queja, 2010, 23-39):

- Falta de difusión de información y consulta a las comunidades nativas,
- Falta de empleo de técnicas y prácticas de control y prevención de la contaminación,
- Falta de evaluación de los riesgos en la salud de los pobladores,
- Falta de indemnización a la comunidad por el uso de la tierra y territorio,
- Falta de creación de un plan de desarrollo con la propia población.

En ambas comunidades se denunció el maltrato constante hacia los miembros de las comunidades de parte de los trabajadores de la empresa Maple Gas, siendo que cuando ocurrieron los derrames los trabajadores, a pesar de cruzarse con pobladores, no dieron ninguna explicación. Asimismo, la empresa expuso a los pobladores a condiciones perjudiciales durante la limpieza en el derrame ocurrido en abril de 2009 en la comunidad de Nuevo Sucre, pues sin otorgarles el equipo adecuado los obligaron a recoger el crudo de las superficies, lo que hicieron con manos y esponjas (Queja, 2010, 19).

En relación a la vulneración del derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas (artículos 6 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT) que habitan en zonas en las que el Estado ha superpuesto lotes de hidrocarburos, todas las actividades llevadas a cabo por la empresa se han realizado

sin que medie un proceso de diálogo con las comunidades. Se ha relatado cómo los miembros de las comunidades indígenas no recibieron una información previa sobre el desarrollo de esta actividad.

Por el contrario, el Estado en el caso del Lote 31B en 1994 aprobó el contrato sin si quiera informar a la población, ni consultarles. Siendo que aún cuando no se encontraba vigente el Convenio No.169 de la OIT -que norma sobre la consulta- si se debe considerar que dicho instrumento internacional fue aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26253 de fecha 2 de diciembre de 2003, por lo que si estuviésemos frente a un Estado planificador y coherente con los reconocimientos formales, se hubiesen tomado las medidas necesarias para la adecuación del reconocimiento del derecho a la consulta. En cambio el Lote 31-E fue aprobado en el 2001 cuando ya se encontraba vigente el Convenio N° 169, aún a pesar de ello no se realizaron procesos de consulta a la población. Asimismo, todas las actividades que se han venido desarrollando en las comunidades se han realizado hasta el día de hoy sin asegurar el respeto del derecho a la consulta. El desarrollo de las actividades de hidrocarburos, al amparo del Decreto Supremo N° 012-2008-EM<sup>68</sup>, sólo contempla procesos informativos y no de diálogo entre las partes. De igual modo, los procesos de

información se realizaron de modo posterior a las afectaciones ocasionadas.

Finalmente, el Estado no ha asegurado el pago de compensaciones adecuadas por el uso de las tierras de las comunidades ni de los beneficios que les corresponden por el aprovechamiento de los recursos naturales que se extraen de sus territorios (art. 15 Convenio No.169). Después de 10 o 15 años de operaciones, podemos decir que la calidad de vida de las personas no ha mejorado, sino empeorado o se encuentra en riesgo la vulneración de sus derechos fundamentales.

Así, el desarrollo de la actividad de hidrocarburos en ninguna de las comunidades nativas ha procurado beneficio alguno pues apenas una de ellas tiene servicios de luz y mantienen aun condiciones generales de pobreza. Por el contrario, ha significado vulneraciones a los derechos de sus pobladores. De los casos expuestos se puede notar la falta de capacidades para la supervisión de la ejecución de este tipo de actividades en la Amazonía peruana. Esto resulta sumamente preocupante si nos referimos a la puesta en peligro de la vida de personas en condiciones de dignidad por alteraciones considerables al ambiente o a recursos importantes para los pueblos que habitan en la zona (agua, plantas medicinales, cultivos, etc).

68 Reglamento de participación ciudadana para el desarrollo de la actividad de hidrocarburos, de febrero de 2008, a partir del cual se establece los momentos para la participación, es decir, de información y participación en talleres, más no consulta propiamente. En esta norma se desarrolla los momentos en que se deben realizar las actividades de participación, la entidad que estará a cargo y la información que se alcanzará a la población.

Cuadro N° 18. Afectaciones producidas por Maple Gas a las Comunidades Nativas Canaán de Cachiyacu y Nuevo Sucre

Informe Earthrights International	Queja al Ombudsman ante la CAO	Derecho amenazado/ Afectado
<p>Actividades sin consulta</p> <p>A pesar de que la empresa realizaba actividades en el territorio indígena, no realizaron consultas a la comunidad.</p>	<p>Actividades sin consulta</p> <p>La empresa dijo haber realizado talleres de consulta (2007) los cuales fueron sólo en castellano, siendo el shipibo la lengua materna.</p>	<p>Derecho a la Consulta</p> <p>Derecho a escoger el modelo de desarrollo</p> <p>Derecho al Territorio</p>
<p>Información inadecuada</p> <p>Desinformación sobre la toxicidad de las aguas contaminadas con hidrocarburos, por lo que la empleaban sin tener cuidado</p>	<p>Información inadecuada</p> <p>No se informó sobre el Plan de Contingencia para enfrentar derrames.</p>	<p>Derecho a la Información</p> <p>Derecho a la participación</p> <p>Derecho a gozar de un ambiente sano y adecuado</p>
<p>Contaminación del agua de ríos: (Quebrada Cachiyacu y Keras Tae)</p> <p>Pozos en mal estado:</p> <p>Pozo MA 36</p> <p>Pozo MA 31</p> <p>Pozo MA 26</p>	<p>Contaminación del agua de ríos:</p> <p>CN Canaán: (Quebrada Cachiaquillo y Cachiyacu)</p> <p>Desbordamientos de Tanque de aguas de producción y residuos de petróleo. (Noviembre 2009)</p> <p>Desbordamientos de Tanque de aguas de producción y residuos de petróleo. (Marzo 2010)</p> <p>CN Nuevo Sucre: (Quebrada Mashiria, Yarinillo y Yarina)</p> <p>Rotura de Oleoducto (enero 2009)</p> <p>Rotura de Tubería (enero 2009)</p> <p>Rotura de Tubería (abril 2009)</p>	<p>Derecho a gozar de una vida digna</p> <p>Derecho a gozar de un ambiente sano y adecuado</p> <p>Derecho a la salud</p> <p>Derecho a la integridad</p> <p>Derecho al agua</p>
<p>Construcción de carretera: (Quebrada de Yarinillo)</p> <p>La carretera medía 6 metros de ancho y cruzaba la comunidad de Canaán Cachiyacu.</p> <p>Se destruyó un camino y puente usado por la comunidad y se taponeo la Quebrada Yarinillo empleada como fuente de agua.</p>	<p>Construcción de carretera:</p> <p>La empresa construyó un camino en la comunidad de Nuevo Sucre sin consultar a la comunidad.</p>	<p>Derecho al territorio</p> <p>Derecho a la consulta</p>
<p>Impactos Sociales:</p> <p>Abusos Sexuales</p>	<p>Impactos Sociales:</p> <p>Discriminación a los pobladores de las comunidades.</p>	<p>Derecho a la integridad</p>

Informe Earthrights International	Queja al Ombudsman ante la CAO	Derecho amenazado/ Afectado
<p>Impactos en la Alimentación Baja productividad en las chacras. Disminución de peces en el río Cachiyacu. Disminución de animales a cazar.</p>	<p>Impactos en la Alimentación La producción agrícola (plátano y yuca) es menor, debido a la contaminación.</p>	<p>Derecho a la alimentación Derecho a gozar de un ambiente sano y adecuado Derecho a la existencia como Pueblos Indígenas</p>
<p>Impactos en la Salud Alto porcentaje de la población sufre: Neumonía Diarrea Infecciones a la piel Enfermedades de transmisión sexual</p>	<p>Impactos en la Salud Las enfermedades al estómago y a la piel han continuado. Desaparición de medicinas tradicionales.</p>	<p>Derecho a la salud Derecho a la existencia como Pueblos Indígenas</p>
<p>Uso y usufructo del Territorio No se permite el cultivo a fin de evitar incendios. No se paga las compensaciones correspondientes por el uso del suelo de la comunidad</p>	<p>Uso y usufructo del Territorio</p>	<p>Derecho al territorio Derecho a percibir indemnizaciones y beneficios por el aprovechamiento de los recursos naturales</p>

Fuente: CAO, 2010.



# Hidrocarburos y Pueblos Indígenas aislados\*

## 1. Pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial

En el derecho internacional no existe consenso sobre cómo llamar propiamente a los Pueblos Indígenas en aislamiento. Así, algunos los denominan “pueblos ocultos”, “pueblos no contactados” y hasta “pueblos silvícolas”. Sin embargo, lo cierto es que la categoría jurídica que de mejor manera agrupa a las menciones hechas sería la de “Pueblos Indígenas aislados” (Gamboa y Santillán, 2007).

La voluntariedad del aislamiento tiene connotaciones eminentemente históricas y representa una respuesta de rechazo de estos pueblos ante los procesos de colonización y las intenciones de generalizar un determinado modelo de desarrollo en la Amazonía, sin considerar la singularidad de estos pueblos. De esta manera, la voluntad de permanecer aislados aparece como una voluntad condicionada, como una necesidad de estos pueblos de mantenerse aislados en procura de su identidad cultural y la existencia como pueblos, tantas veces amenazada por agentes foráneos.

A pesar de la evidencia de su existencia sustentada en avistamientos y hasta en pruebas antropológicas, hoy por hoy su existencia es aún motivo de grandes dudas. En este sentido, el mismo Estado encargado de tutelar los derechos de estos pueblos (libre determinación,

identidad cultural), no sólo no los protege efectivamente por deficiencias legales e institucionales, sino que en algunos casos niega hasta su propia existencia. Esto último se desprende claramente de la Doctrina del Perro del Hortelano donde se señala:

*“(...) Y contra el petróleo, han creado la figura del nativo selvático ‘no conectado’; es decir, desconocido pero presumible, por lo que millones de hectáreas no deben ser exploradas, y el petróleo peruano debe quedarse bajo tierra mientras se paga en el mundo US\$90 por cada barril. Es preferible para ellos que el Perú siga importando y empobreciéndose” (García, 2007).*

El indígena en aislamiento, como se arguye, no es una creación, es ante todo una realidad. Una realidad que, a consecuencia de una visión distorsionada y dubitativa de su naturaleza, ha generado una serie de deficiencias en su protección, como se mencionó, a dos niveles: Legal e institucional. La Ley N° 28736, la Ley para la protección de los Pueblos Indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, si bien estatuye el principio de intangibilidad para las Reservas Indígenas, por otro lado, flexibiliza dicho principio dejando abierta la posibilidad que se puedan realizar en ellas actividades de aprovechamiento de recursos naturales cuan-

\* Elaborado por ASUNTA SANTILLÁN BARTRA, Coordinadora del Programa Social Indígena de DAR. Abogada por la Universidad Nacional Federico Villarreal. Estudios culminados en el Máster de Espacios Naturales Protegidos por la Universidad Autónoma y Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá de Henares, Fundación Fernando González Bernáldez y Europarc, España, y JIMPSON DÁVILA ORDÓÑEZ, asesor del Programa Energía Sostenible de DAR. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Diplomado en Industrias Extractivas: Vigilancia y Desarrollo Sostenible por la PUCP.

do resulte de necesidad pública, en su art. 5, inciso c)<sup>69</sup>:

**“Artículo 5.- Carácter intangible de las reservas indígenas**

(...);

*c) No se otorgarán derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el que con fines de subsistencia realicen los pueblos que las habiten y aquellos que permitan su aprovechamiento mediante métodos que no afecten los derechos de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento o en situación de contacto inicial, y siempre que lo permita el correspondiente estudio ambiental. En caso de ubicarse un recurso natural susceptible de aprovechamiento cuya explotación resulte de necesidad pública para el Estado, se procederá de acuerdo a ley; y, (...).”*

Con esta disposición, se retrocede y desconoce los compromisos asumidos en tratados internacionales, en instrumentos de planificación y en acuerdos con las organizaciones indígenas, como es el proyecto de ley de la Comisión Especial del Poder Ejecutivo del 2005 -en la cual participaron las organizaciones indígenas nacionales AIDSEP y CONAP y casi todos los sectores del Estado-, el cual alcanzó al Congreso, señalando la intangibilidad de las reservas territoriales (prohibición de asentamientos poblacionales, actividades culturales y aprovechamiento de recursos naturales en dichas áreas)<sup>70</sup>.

Asimismo, una disposición así estaría en contra del mismo espíritu que inspira una ley

como la semejante, ya que, al permitirse el aprovechamiento de recursos naturales en las reservas indígenas, se limitaría el derecho de propiedad de estos pueblos, se facilitaría el contacto con terceros y reduciría los recursos para su subsistencia. La relativa protección y reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas ha sido una constante hasta el día de hoy.

Esta serie de cambios institucionales, aunado a la deficiencia del marco legal en materia de Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial, no ha permitido que el Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano INDEPA<sup>71</sup> desde su creación cumpla un rol activo en la promoción y supervisión de políticas sobre Pueblos Indígenas. Estas graves falencias en estos dos aspectos se han traducido en una deficiente protección de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori como lo desarrollaremos en adelante.

**Cuadro N° 19. Clasificación de los derechos de los Pueblos Indígenas aislados**

Clasificación	Naturaleza
Pueblo Indígena en Aislamiento	Pueblo indígena que no tiene o ha discontinuado una relación social con la sociedad nacional.
Pueblo Indígena en Contacto Inicial	Pueblo indígena que ha iniciado una relación social con la sociedad nacional

Fuente: Ley 28736

69 Contraviniendo el art. 18 del Convenio N° 169 de la OIT, el cual señala que deben ser sancionados por el Estado los que ingresen a los territorios de los Pueblos Indígenas, el Estado Peruano ha señalado en la Ley N° 28736, en el literal c) del artículo 5, la posibilidad de realizar actividades extractivas en las reservas indígenas: “Artículo 18.- La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones”. Nota del Editor.

70 Mediante el Oficio N° 078-2005-PCM/DM-100 del 26 de abril de 2005, de la Presidencia del Consejo de Ministros alcanzó a la en ese entonces Comisión de Amazonía, Asuntos Indígenas y Afroperuanos del Congreso de la República la propuesta de “Ley para la Protección de Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario o Contacto Inicial”, elaborado por una Comisión Especial constituida mediante Decreto Supremo N° 024-2005-PCM, el cual propone la intangibilidad de los territorios para los Pueblos Indígenas aislados, es decir, “no podrán establecerse asentamientos poblacionales distintos a los de los Pueblos Indígenas que habitan en su interior; se prohíbe la realización de cualquier actividad distinta a la de los usos y costumbres de sus habitantes; y se prohíbe el otorgamiento de derechos que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales, salvo el aprovechamiento con fines de subsistencia por parte de dichos pueblos”. Nota del Editor.

71 Fue creado mediante Ley N° 28495, Ley del Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, promulgada el 06 de abril de 2005.

## 2. Debilidad institucional encargada de proteger a los Pueblos Indígenas aislados

A un nivel institucional, el INDEPA, ente encargado de desarrollar las políticas públicas sobre los Pueblos Indígenas en el país, se creó como un organismo público descentralizado (OPD), que si bien no era propiamente un ministerio, tenía rango de tal, con autonomía funcional, técnica, económica, financiera, administrativa y presupuestal. En el 2007, el INDEPA pierde el rango ministerial que ostentaba y con ello la posibilidad efectiva de generar políticas en materia de Pueblos Indígenas. Este debilitamiento institucional se traduce en la fusión del Consejo Nacional para la Integración de la Persona con Discapacidad CONADIS y el INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (Decreto Supremo N° 001-2007-MIMDES).

El Estado ha reconocido que adscribir el INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social no ha permitido que dicha entidad pueda ejercer sus funciones a cabalidad. Por eso, mediante el Decreto Supremo N° 022-2010-PCM se decretó la adscripción del INDEPA a la Presidencia del Consejo de Ministros PCM, por considerarse que el INDEPA guarda con esta última mayor afinidad en competencias relacionadas a coordinación y supervisión de políticas multisectoriales, pero aún así no se le ha restituido el nivel ministerial que el INDEPA tuvo en un inicio.

En ese sentido, el INDEPA ha ido perdiendo autonomía funcional y su carácter transectorial, pasando de la Presidencia de Consejo de Ministros, al Ministerio de la Mujer y Desarrollo social y actualmente se encuentra adscrito y fusionado por absorción al nuevo Ministerio de la Cultura, cuyas funciones ahora dependen del Viceministerio de Interculturalidad. Este último cambio se realizó en septiembre del año 2010, mediante la Ley de Creación del Ministerio de Cultura, Ley N° 29565 y el Decreto Supremo N° 001-2010-MC.

Si bien el Viceministerio de Interculturalidad, tiene entre sus funciones el "Promover y garantizar el sentido de la igualdad social y respeto de los derechos de los pueblos del país de conformidad con el Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la Declaración

de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas", la fusión del INDEPA con el Ministerio de Cultura los desnaturaliza y constituye un nuevo atentado a la institucionalidad indígena por las siguientes razones:

### A. **Afecta el objeto de creación de INDEPA:**

Las competencias del Ministerio de Cultura se refieren a la promoción, inclusión y protección del patrimonio cultural que aportan los Pueblos Indígenas, mas no se establece su competencia para defender los derechos de los Pueblos Indígenas, como establecía la definición de INDEPA en la ley que lo crea;

### B. **Pierde su autonomía:**

Una institución con el mandato del INDEPA debe gozar de autonomía, que incorpore dentro de su estructura la participación indígena y con la posibilidad de que su representante participe con voz y voto en el Consejo de Ministros. Con esta nueva estructura se elimina el Consejo Directivo con representación indígena, tal como lo establecía la norma de creación del INDEPA;

Asimismo, las políticas, planes y programas relacionados con Pueblos Indígenas estarán supeditados a las áreas programáticas de acción del Ministerio de la Cultura: a) Patrimonio cultural de la nación, material e inmaterial; b) creación cultural contemporánea y artes vivas; c) gestión cultural e industrias culturales; d) pluralidad étnica y cultural de la Nación;

### C. **Pierde su carácter transectorial:**

Una institución con el mandato del INDEPA debe tener un carácter transectorial, de tal manera que vincule a todos los sectores del Estado, con capacidades efectivas para elaborar políticas públicas intersectoriales y para emitir opiniones vinculantes sobre todas aquellas materias que afecten a los Pueblos Indígenas, incluidos proyectos de desarrollo en sus territorios;

### D. **En las funciones del nuevo Viceministerio de Interculturalidad no se menciona de manera expresa los Pueblos Indígenas aislados.**

En la Ley de creación del Ministerio de Cultura (Ley N° 29565), no se menciona como función del Viceministerio de Interculturalidad la protección de los Pueblos Indígenas aislados y su tratamiento prioritario, como sí lo establecía la ley de

creación del INDEPA en su artículo 13 (Ley N° 28495);

**F. La fusión de INDEPA al Ministerio de Cultura fue aprobada sin consulta a los Pueblos Indígenas:** El INDEPA debe ser la institución encargada de la promoción y defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas. En ese sentido, cualquier afectación que deba sufrir debe ser consultada a estos pueblos. Este acto fue aprobado sin hacerles la consulta respectiva, incumpliendo con los artículos 6, 7 y 15 del Convenio N° 169 de la OIT, de obligatorio cumplimiento para el Perú desde hace más de 15 años.

### 3. Superposición de hidrocarburos y proyectos de infraestructura con Pueblos Indígenas aislados

Se han encontrado vestigios contundentes que demuestran la existencia de estos pueblos, así por ejemplo el año pasado (agosto 2009) el mismo INDEPA comunicó el descubrimiento de una serie de pruebas, entre ellas, 38 refugios de pesca abandonados, hogueras y restos de comida en uno de ellos, producto de una expedición por el río Las Piedras, al sudeste de Perú.

Dos años antes (18 de setiembre de 2007) se realizó un avistamiento de indígenas en aislamiento en el río Las Piedras, dentro del Parque

Nacional Alto Purús. Hecho que fue conocido a nivel mundial y que ocurrió días antes que el Presidente del Perú, Alan García Pérez declarara su inexistencia (García Pérez, 2007).

En el Perú, para proteger a los Pueblos Indígenas aislados, se han creado reservas territoriales a favor de estos pueblos desde 1990. Estas Reservas Territoriales se establecieron en el marco de lo establecido en la Segunda Disposición Transitoria de la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario de la Selva y de Ceja de Selva (Ley N° 22175):

*“(...) Para la demarcación del territorio de las comunidades nativas, cuando se encuentren en situación de contacto inicial esporádico con los demás integrantes de la comunidad nacional, se determinará un área territorial provisional de acuerdo a sus modos tradicionales de aprovechamiento de recursos naturales, hasta que se defina una de las situaciones a que se refieren los incisos a) y b) del artículo 10 de la Ley de Comunidades Nativas”.*

Al respecto, es importante resaltar el rol que han jugado las organizaciones indígenas nacionales como la Asociación Interétnica de Desarrollo de Selva Peruana AIDSESP y organizaciones no gubernamentales, incidiendo para el reconocimiento de la existencia de estos pueblos, protección de sus derechos y la delimitación de sus territorios.

**Cuadro N° 20. Listado de reservas territoriales del estado a favor de Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial**

Pueblo indígena en aislamiento y en contacto inicial	Ubicación de la reserva / Extensión del área	Norma de creación	Modificatoria de la norma de creación
Kugapakori, Nahua, Nanti y otros	Departamentos de Cusco (Convención) y Ucayali (Atalaya) / 456 672, 73 ha	Res. Ministerial N° 046-90AG/DGRAAR de 14/02/1990	Decreto Supremo N° 028-2003-AG, de 25/07/2003
Murunahua (Grupo étnico)	Departamento de Ucayali (Atalaya) 481 560 ha	Res. Directoral Regional N° 189-97-CTARU/DRA de 01/04/1997	Res. Directoral Regional Sectorial N° 453-99-CTAR-UCAYALI-DRSA del 24/09/1999

Pueblo indígena en aislamiento y en contacto inicial	Ubicación de la reserva / Extensión del área	Norma de creación	Modificatoria de la norma de creación
Mashco - Piro (grupo etnolingüístico)	Departamento de Ucayali (Purús) 768 848 ha	Res. Directoral Regional N° 190-97-CTARU/DRA de 01/04/1997	
Isconahua (grupo étnico)	Departamento de Ucayali (Coronel Portillo) 275 665 ha	Res. Directoral Regional N° 201-98-CTARU/DGRA-OAJ-T de 11/06/1998	
Mashco Piro (grupos no precisados en Madre de Dios)	Departamento de Madre de Dios (Tahuamanu, Tambopata y Manu) 829 941 ha	Resolución Ministerial N° 427-2002-AG de 22/04/2002	
Total en hectareas	2'812,686 Ha		

Fuente: Defensoría del Pueblo, 2006b; AIDSESP; Gamboa, 2006.

Asimismo, existen propuestas de reservas para Pueblos Indígenas aislados en trámite, las mismas que fueron presentadas ante instituciones del Ministerio de Agricultura (Direcciones regionales agrarias) y luego derivadas al INDEPA. Todas estas solicitudes de creación o establecimiento de reservas han sido impulsadas por AIDSESP o sus organizaciones indígenas regionales y hasta la fecha no han sido aprobadas. Estas son:

- A. Propuesta de Reserva Capanahua;
- B. Propuesta de Reserva Napo Tigre;
- C. Propuesta de Reserva Yavari Tapiche;
- D. Propuesta de Reserva Yavari Mirim;
- E. Propuesta de Reserva Cacataibo.

Posteriormente, con la vigencia de la Ley para la protección de Pueblos Indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial, se desarrolló la definición de "Reservas Indígenas", considerando a éstas como tierras delimitadas por el Estado peruano, de intangibilidad transitoria, a favor de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento o contacto inicial, y en tanto mantengan tal situación, para proteger sus derechos, su hábitat y las condiciones que aseguren su existencia e integridad como pueblos.

Con la aprobación de la Ley N° 28736, no sólo se cambia la denominación de "Reservas Territoria-

les" por el de "Reservas Indígenas", también se establece el régimen de protección especial transsectorial a favor de los Pueblos Indígenas aislados, una de las medidas urgentes era adecuar las reservas territoriales ya creadas (cinco en total) a este sistema de protección. Esta tarea aún no ha sido implementada y por lo que hemos apreciado, el Estado no tiene interés en ejecutar esta medida como otras necesarias para la protección de los Pueblos Indígenas aislados. Mientras tanto, se intensifica las amenazas a estos pueblos, tanto en actividades lícitas como ilícitas, como son por ejemplo, la lotización de la Amazonía peruana, superponiendo lotes de hidrocarburos con reservas territoriales y propuestas aún no aprobadas a favor de estos pueblos.

La Defensoría del Pueblo del Perú en su Informe N° 101 (Resolución Defensorial N° 032-2005-DP de 17 de noviembre de 2005) sobre "Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial", menciona un estimado de 14 grupos étnicos en situación de vulnerabilidad (en cuanto a la vida, salud, propiedad, aprovechamiento de recursos naturales) por serias amenazas de concesiones de minería e hidrocarburos, concesionarios madereros, operadores turísticos, tala ilegal, narcotráfico, y otros.

Un caso particular también ha sido las graves amenazas de las actividades de hidrocarburos

que se ciernen contra los Pueblos Indígenas aislados. Además del aumento de la frontera agrícola, la colonización de la Amazonía, la tala ilegal de la madera, el narcotráfico, las actividades de hidrocarburos se suman a las amenazas que deberán enfrentar estos pueblos. Si bien la legislación nacional permite el desarrollo de las actividades extractivas en las zonas donde habitan estos pueblos (Santillán y Gamboa, 2007), los principios de protección desarrollados en el ámbito internacional<sup>72</sup>, en la legislación comparada<sup>73</sup>, y en la doctrina especializada (Parellada 2007), han señalado que las áreas reconocidas legalmente para los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial deben ser intangibles y no permitirse ningún tipo de actividad foránea hasta que ellos decidan contactarse con la sociedad nacional<sup>74</sup>.

El establecimiento de lotes de hidrocarburos superpuestos con reservas territoriales o con áreas donde se ha demostrado la existencia de estos pueblos (propuestas de reservas territoriales) pone en riesgo derechos fundamentales de éstos, establecidos en la Constitución Política del Perú, el Convenio N° 169 de la Organización Internacional de Trabajo, y en la Ley N° 28736.

Asimismo, en los últimos años la construcción de infraestructura vial se está configurando como una nueva amenaza a los derechos de los Pueblos Indígenas aislados. Sobre todo si tenemos en cuenta que estos procesos de integración en el Perú se caracterizan -entre otros- por la falta de planificación, la falta de análisis de los impactos ambientales y sociales y por no obedecer a las prioridades nacionales.

Por la presión internacional y nacional ejercida por las organizaciones indígenas, ONGs<sup>75</sup> y la Defensoría del Pueblo<sup>76</sup>, Perupetro S.A. y

el MINEM se abstuvieron a seguir ofreciendo lotes de hidrocarburos superpuestos a reservas territoriales en el 2008. De hecho, esto se debe más a una cuestión impostada que a un real convencimiento estatal de la importancia de mantener en intangibilidad las zonas donde habitan Pueblos Indígenas aislados, puesto que hay zonas donde ellos viven y que aun no han sido declaradas como reservas, y donde el Estado peruano ya ha otorgado lotes (propuestas de reservas territoriales Cashibo Cacaibo o Napo Tigre).

Con respecto a los compromisos asumidos entre el MINEM y las organizaciones indígenas, el 05 de febrero de 2007 se suscribió el Acta<sup>77</sup> en la cual el Estado se compromete a reducir los lotes que se superponen con las reservas territoriales Isconahua, Murunahua y de Madre de Dios en el proceso de licitación pública de lotes 2007. Hasta la fecha, Perupetro S.A. y el MINEM no han realizado ningún tipo de acto administrativo o normativo para asegurar en un futuro dar "a conocer las modificaciones del área de los lotes para evitar superposiciones con las reservas territoriales, declaradas así oficialmente por el Estado" (Párrafo del Acta de 2007).

Es importante resaltar que tampoco ha sido una voluntad del Estado peruano reducir la oferta de lotes el 2007 y no superponer ninguna oferta el 2008. Algunos lotes que tenían grandes áreas superpuestas a reservas territoriales, no tuvieron ofertas de empresas puesto que las organizaciones indígenas enviaron comunicaciones a muchas empresas para que no postularan por dichos lotes, lo que desincentivó la oferta el 2007 y el 2008, el Estado peruano decidió no ofrecer lotes sobre reservas territoriales, pese a su anuncio inicial<sup>78</sup>.

72 La Declaración de UICN de 2004, la Declaración de Belém de 2005 y el Llamamiento de Santa Cruz de 2006.

73 Las zonas de protección etnoambiental en Brasil; la zona de reserva absoluta Toromona en Bolivia y la zona intangible Tagaeri Taromenane en Ecuador.

74 Nota del Editor.

75 Comunicado del Colectivo de organizaciones de la sociedad civil área protegida - Hidrocarburos, "Por una Política de Inversión Informada e Inclusiva. El MINEM y Perupetro S.A. deben detener las políticas de inversión que atentan contra la Conservación de la Biodiversidad y los Derechos Humanos", La República (Lima), 19-04-2007, 5.

76 La Defensoría del Pueblo señaló que el Estado debe abstenerse de otorgar derechos a particulares que posibiliten actividades de exploración y explotación de hidrocarburos que pongan en peligro los derechos de los Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial. Informe de Defensoría sobre actividades de hidrocarburos, Conclusión 8 (Defensoría del Pueblo, 2007).

77 El acta fue suscrita entre el MINEM, Perupetro S.A., Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Agricultura, INDEPA y las organizaciones indígenas AIDSESP y CONAP. Nota del Editor.

78 <http://www.andina.com.pe/NoticiaDetalle.aspx?id=135845> [14-07-2007]. Nota del Editor.



Entonces, la superposición de lotes de hidrocarburos sobre reservas territoriales a favor de los Pueblos Indígenas aislados pondría en grave amenaza los derechos humanos de estos pueblos. Además, el proceso de otorgamiento de lotes se encuentra reñido con el artículo 1 de la Constitución de 1993, el cual señala

que la “defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”, y con diversos tratados internacionales de derechos humanos. Ello acarrearía sanciones internacionales para el Estado en el sistema interamericano de derechos humanos<sup>79</sup>.

**Cuadro N° 21. Listado de superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales para Pueblos Indígenas aislados de forma irregular desde 2005 hasta 2009**

Empresa Titular / Operador	Lotes en la Amazonía	Departamento / Región	Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas Aislados
Pluspetrol, Hunt Oil, Sk Corp	88	Cusco	Kugapakori, Nahua
Petrobrás	110	Ucayali	Murunahua
Sapet	113	Madre de Dios	Madre de Dios
Pacific Stratus	138	Ucayali	Isconahua
<b>Total</b>	<b>04</b> Lotes	<b>03</b> Departamentos	<b>04</b> Reservas Territoriales

Fuente: <<http://www.perupetro.com.pe>> [consulta 25-07-2009]

A continuación se analizan algunos casos de superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales (Madre de Dios, Murunahua, Nahua Kugapakori) y con una propuesta de reserva territorial o indígena (Napo Tigre). Es preciso mencionar que estos no son los únicos casos de superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales o con las propuestas existentes.

Además, se realiza un breve análisis sobre la superposición de uno de los proyectos viales de la “Iniciativa para la Integración de Infraestructura Regional Sudamericana IIRSA” con la reserva territorial Isconahua. Nos referimos al proyecto conocido como “Pucallpa-Cruzeiro do Sul”.

### 3.1. Reserva Territorial Madre de Dios y el lote 113

La Reserva Territorial Madre de Dios a favor de los grupos étnicos Mashco Piro e Iñapari, establecida mediante Resolución Ministerial N°

427-2002-AG de fecha 22 de abril de 2002, publicada en el Diario Oficial El Peruano el 25 de abril de 2002, está ubicada en los distritos de Iñapari, provincia de Tahuamanu y en los distritos de Laberinto, Las Piedras y Tambopata de la provincia de Tambopata. El objetivo de esta reserva es proteger el derecho de propiedad del pueblo indígena (ocupación de modo tradicional) para el aprovechamiento de los recursos naturales de la reserva.

El lote de hidrocarburos 113 fue otorgado mediante Decreto Supremo N° 056-2005-EM, de fecha 30 de noviembre de 2005, por el cual se aprobó el contrato de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos celebrado entre Perupetro S.A. y la empresa Sapet Development Perú INC., Sucursal del Perú. Este lote se ubicaba entre las provincias de Tahuamanu, Tambopata y Manu del departamento de Madre de Dios. Como se puede apreciar, **este lote fue otorgado después del establecimiento de la Reserva Territorial Madre de Dios.**

79 En Cueto et al. 2008, 43-7, podemos encontrar que AIDSESEP interpuso dos solicitudes de medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado peruano por la superposición de lotes sobre la reserva territorial Kugapakori (Lote 88 de Pluspetrol) y propuesta de reserva Napo Tigre (Lotes 67 de Barrett y 39 de Repsol YPF). La primera solicitud ha seguido un proceso de audiencias e informes de partes durante el 2008. Nota del Editor.

Desde que el Estado Peruano otorgó el lote a la empresa Sapet Development Peru INC tanto AIDSEP como FENAMAD lideraron una campaña en defensa de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas aislados de la reserva territorial Madre de Dios. Fue después de casi un año que la empresa decidió solicitar la exclusión del área superpuesta con la reserva territorial.

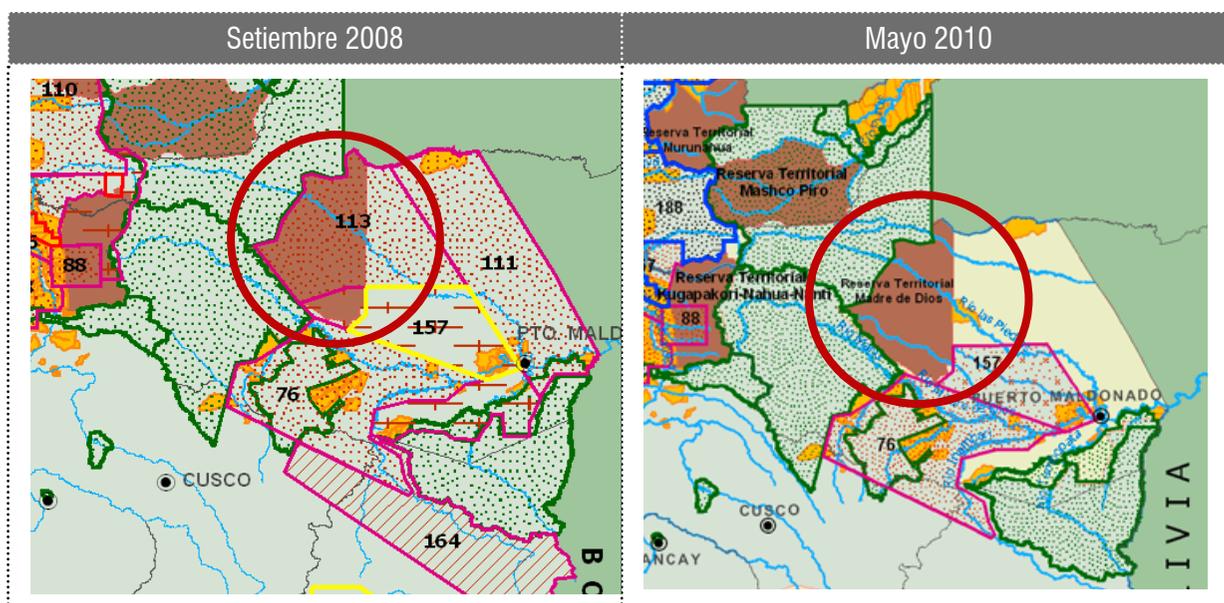
Cabe resaltar en este proceso el hecho que fue la propia empresa la que decidió excluir el área superpuesta, gracias a un proceso de diálogo directo entre organizaciones indígenas y de sociedad civil con la empresa. Este diálogo directo se realizó ante la negativa de Perupetro y el Ministerio del Energía y Minas de excluir dichas áreas.

Es así que mediante Carta N° Ref. VI/VII-047-2006, de 28 de junio de 2006, Sapet Development Peru INC., sucursal del Perú, solicitó a Perupetro S.A., la modificación del contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos en el lote 113, en lo que respecta

al segundo período de la fase de exploración, considerando que parte del área de contrato se encuentra habitada por Pueblos Indígenas aislados, razón por la cual no se realizarían labores y/o actividades de hidrocarburos en dicha zona. Mediante Decreto Supremo N° 054-2006-EM, publicado en el diario oficial El Peruano el 26 de setiembre de 2006, se concretó formalmente la exclusión del plan de operaciones de exploración de SAPET de la Reserva Territorial a favor de Pueblos Indígenas en aislamiento de Madre de Dios.

Otro hecho de trascendental importancia es que en la última oferta de lotes de hidrocarburos promovida por Perupetro desde noviembre del año 2009 se excluyó el área de la Reserva Territorial Madre de Dios. Así, se puede observar en los siguientes mapas. En el primer mapa, de fecha setiembre de 2008, el lote 113 se encontraba superpuesto con la Reserva Territorial Madre de Dios y en el segundo, de fecha Mayo de 2010, no existe ningún lote superpuesto a la reserva.

Mapas 4 y 5. Mapas comparativos 2008 y 2010 sobre la superposición del lote 113 sobre la reserva territorial de Madre de Dios



Fuente: Instituto de Bien ComúnIBC

La noticia de la eliminación definitiva del Lote 113 fue tomada con mucho entusiasmo, tanto por las organizaciones indígenas como por las organizaciones de la sociedad civil vinculadas a la protección de derechos humanos. Este he-

cho fue tomado como un excelente precedente para la protección de los Pueblos Indígenas aislados en el país y en otros países de la región en donde también se ha comprobado la existencia de estos pueblos.

### 3.2. Reserva Territorial Murunahua y el lote 110

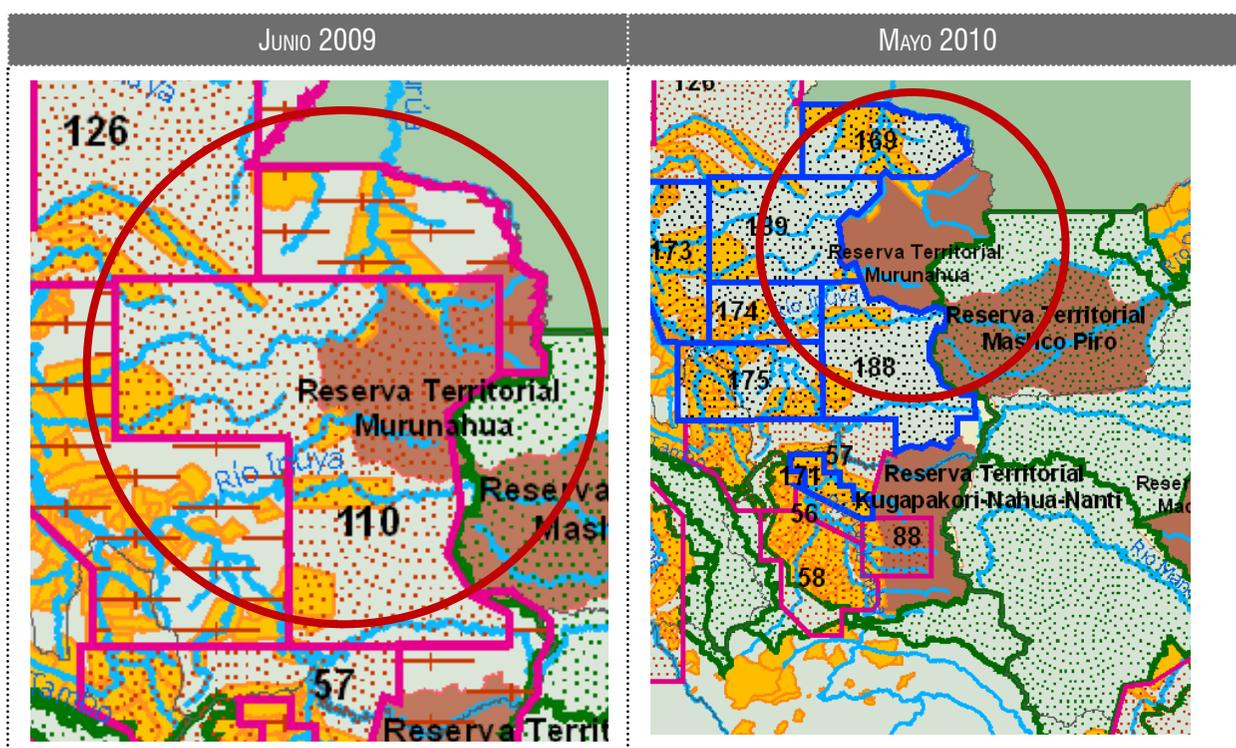
La reserva territorial Murunahua a favor del grupo étnico Murunahua, establecida mediante Resolución Directoral Regional N° 00189-97-CTARU/DRA, de fecha 01 de abril de 1997, modificada por Resolución Directoral Regional Sectorial N° 453-99-Ucayali-DRSAU, de fecha 24 de septiembre de 1999, está ubicada en los distritos de Yurúa y Antonio Raymondi, provincia de Atalaya, departamento de Ucayali. El propósito de esta reserva es preservar el derecho del grupo étnico sobre las tierras que ocupan de modo tradicional para el aprovechamiento de los recursos naturales.

El lote de hidrocarburos 110 fue otorgado mediante Decreto Supremo N° 054-2005-EM, de fecha 02 de diciembre de 2005, por el cual se aprobó el Contrato de Licencia de Exploración y Explotación de Hidrocarburos celebrado entre Perupetro S.A. y la empresa Petrobras Energía Perú S.A. Este lote se ubi-

caba entre las provincias de Coronel Portillo, Atalaya y Purus del departamento de Ucayali, Zona Selva del Perú. Como se puede apreciar, **este lote fue otorgado después del establecimiento de la Reserva Territorial Murunahua.**

Tal y como sucedió en el caso de la superposición del lote 113 con la Reserva Territorial Madre de Dios, luego de constantes críticas y campañas lideradas por las organizaciones indígenas y la sociedad civil, el Estado peruano decidió excluir el área de la Reserva Territorial Murunahua de la última oferta de lotes de hidrocarburos promovida por Perupetro (noviembre 2009). Esto se puede observar en los siguientes mapas: en el primer mapa, de fecha junio de 2009, el Lote 110 se encontraba superpuesto con la Reserva Territorial Murunahua casi en su totalidad; y, en el segundo, de fecha mayo de 2010, no existe ningún lote superpuesto a la reserva. Se otorgaron nuevos lotes de hidrocarburos en áreas adyacentes a la reserva territorial (lotes 169, 173, 174, 175, 188 y 189).

Mapas 6 y 7. Mapas comparativos 2009 y 2010 sobre la superposición del lote 110 sobre la reserva territorial Murunahua



Fuente: Mapas Instituto del Bien Común IBC

### 3.3. Reserva Territorial Isconahua y Pucallpa Cruzeiro do Sul

La Reserva Territorial Isconahua a favor del grupo étnico Isconahua, establecida mediante Resolución Directoral Regional N° 201-98-CTARU/DGRA-OAJ-T de fecha 11 de junio de 1998, está ubicada en el distrito de Calleria, provincia de Coronel Portillo, departamento de Ucayali. El propósito de esta reserva es proteger el derecho de propiedad del pueblo indígena (ocupación de modo tradicional) para el aprovechamiento de los recursos naturales de la reserva.

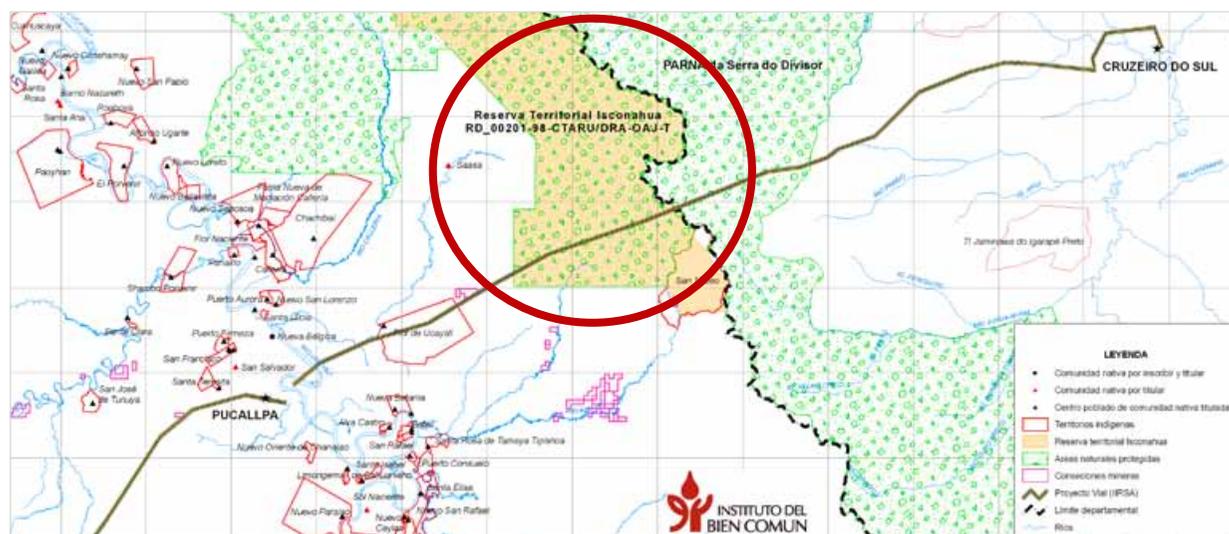
Hace 10 años se creó IIRSA (agosto de 2000) producto de la Primera Reunión de Presidentes de América del Sur, realizada en Brasil. Esta iniciativa se creó como un espacio de coordinación e intercambio de información para priorizar proyectos de integración física en los sectores de transporte, comunicaciones y energía. En el marco de IIRSA se ha contemplado la construcción de la carretera que uniría Cruzeiro Do Sul en Brasil con Pucallpa en Perú, tendría por finalidad facilitar el intercambio comercial

entre Perú y Brasil, así como con los mercados asiáticos, en el marco de los acuerdos de integración entre ambos países.

En términos genéricos, la carretera Pucallpa-Cruzeiro do Sul se ubicaría en la provincia Coronel Portillo, Región Ucayali en el Perú, a continuación de la carretera central o Interoceánica Centro, y el estado de Acre en Brasil, continuación de la carretera BR-364. Un trazo del proyecto de carretera Cruzeiro Do Sul – Pucallpa se superpone con la zona sur de la Reserva Territorial Isconahua y de la Zona Reservada Sierra del Divisor, área natural protegida que alberga importante riqueza natural.

Al respecto, el Ministerio de Transportes y Comunicaciones del Perú ha lanzado a concurso público la contratación del servicio de consultoría para la elaboración del “Estudio de Pre-Inversión a nivel de perfil para la construcción de la carretera binacional Pucallpa (Perú Cruzeiro do Sul (Brasil)- Frontera con Brasil”. Esta consultoría sería otorgada en diciembre de 2010, por un monto de S/. 1'000.000.00.

Mapa 8. Mapa superposición posible trazo de la carretera Pucallpa cruzeiro do Sul sobre la reserva territorial Isconahua



Fuente: Instituto del Bien Común IBC

No hay duda de que dicho proyecto representa una amenaza no sólo a los derechos humanos de los pueblos que habitan en la Reserva Territorial Isconahua, sino también a la biodiversidad de la Zona Reservada Sierra del Divisor en el Perú y el Parque Nacional Sierra do Divisor al lado brasileño.

La carretera asfaltada y binacional traería invasiones, tala ilegal, minería artesanal, y contaminación, transformando uno de los corredores ecológicos más importantes de la Amazonía peruana. Facilitaría el acceso a concesiones mineras, forestales e hidrocarburos que se encuentran superpuestos a la Reserva Territorial y

a la zona reservada Sierra del Divisor y su zona de amortiguamiento.

Estos impactos provocarían que los Pueblos Indígenas aislados que viven en estas áreas, se vean obligados a trasladarse hacia otras zonas más alejadas. Asimismo, sería muy difícil prevenir el contacto forzado, poniendo con ello en riesgo la propia vida de estos pueblos, ya que no tienen defensas para combatir enfermedades que pueden parecer comunes, como un resfriado. El contacto con extraños ocasiona el contagio de enfermedades como la gripe, neumonía, malaria, etc.

Por otra parte, existen muchas comunidades nativas (Ashaninkas, Shipibo-Conibo) y población mestiza que habitan al borde de la Zona Reservada Sierra del Divisor, la mayoría practica una economía de subsistencia, sobre la base de los recursos naturales existentes en la zona.

### 3.4. Propuesta de reserva indígena Napo - Tigre Curaray y los Lotes de Hidrocarburos 39 (Repsol Exploración Perú), 67 y 121 (Perenco Perú Limited) y 117 (Petrobras)

El 18 de febrero de 2003, la Organización Regional AIDSESP Iquitos (ORAI) presentó ante la Administración Técnica Forestal y de Fauna Silvestre (ATFFS) de Loreto, el Plan Operativo para la "Delimitación Territorial de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario de las cuencas altas de los ríos Yavarí, Tapiche, Napo, Curaray, Arabela y Tigre, departamento de Loreto".

Posteriormente, en julio de 2005, AIDSESP volvió a presentar ante la Dirección Regional de Agricultura de Loreto, el Estudio Técnico para la "Delimitación Territorial a favor de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario ubicados en la cuenca alta de los ríos Curaray, Napo, Arabela, Nashiño Arabela, Nashiño, Pucacuro, Tigre y afluentes", más conocida como la "Propuesta de Reserva Territorial Napo Tigre".

La propuesta presentada por AIDSESP sostiene que en las cabeceras de cuencas y afluentes de las cuencas de los ríos Arabela y Curaray habitan Pueblos Indígenas de las étnias Waorani (Tagae-

ri, Taromenane), Pananujuri (Arabela), Aushiris o Abjiras. El fundamento de la presencia de tales indígenas se sustenta principalmente en los testimonios recogidos por los pobladores de las comunidades nativas de la zona, así como colonos y madereros que trabajan en dicha área, los mismos que obran en el informe elaborado por AIDSESP.

AIDSESP realizó la investigación contando con el apoyo de International Work Group for Indigenous Affairs IWGIA y el apoyo técnico de la Escuela de la Etnología y Antropología de Cultura de la Universidad de Adam Mickiewicz de Poznan (Polonia), iniciándose el trabajo en octubre de 2003 y concluyendo en mayo de 2004.

La propuesta de reserva a la fecha se encuentra superpuesta por cuatro (04) lotes de hidrocarburos en el Perú. Las empresas que operan en la zona vienen realizando actividades de exploración (lotes 39, 117 y 121) y de explotación (Lote 67).

Existe mucho interés en el desarrollo de la actividad en la zona. Así, en fecha 17 de febrero de 2009 el presidente del Comité de Hidrocarburos de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía SNMPE, Guillermo Ferreyros, indicó que se espera que Perú se recupere del déficit en hidrocarburos con la ejecución de proyectos entre los que destaca la explotación del Lote 67 (Loreto) a cargo de la empresa francesa Perenco.

Entonces, tenemos por un lado la demanda de protección de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas aislados -liderada por AIDSESP- y por el otro lado tenemos la demanda de hidrocarburos en nuestro país. Estos intereses generalmente enfrentados han sido llevados, incluso, al Poder Judicial y al Tribunal Constitucional Peruano.

Los argumentos utilizados tanto por las empresas que operan en la zona como por el propio Estado, son:

- A. Niegan la existencia de Pueblos Indígenas aislados en la zona, por la falta de pruebas fehacientes que acrediten la existencia de poblaciones en el área.
- B. No existe documentación o prueba fehaciente que sustente que las actividades de hidrocarburos vienen afectando los dere-

chos a la vida y a la salud de los Pueblos Indígenas aislados.

- C. La “propuesta de reserva territorial Napo Tigre” es solo una solicitud, mientras que los Contratos de Licencia de Exploración y Explotación de los Lotes 67 y 39 fueron suscritos mediante Decreto Supremo N° 38-95-EM, del 10 de diciembre de 1995, y el Decreto Supremo N° 28-99-EM del 8 de julio de 1999, los que en virtud de la Constitución y la ley son inmodificables, salvo acuerdo escrito entre las partes.
- D. No se ha cumplido con el procedimiento para el reconocimiento de reserva indígena, y que la propuesta aún se encuentra en estudio para su aprobación.

Asimismo, estos lotes no sólo se superponen a la propuesta de reserva indígena sino también comunidades nativas. Todos fueron establecidos sin respetar el derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas y al estar superpuestos a áreas donde habitan Pueblos Indígenas aislados, constituyen una grave amenaza al derecho a la vida y salud de estos pueblos.

Esta amenaza aumenta aún más con los planes de la empresa anglo-francesa Perenco de construir un oleoducto que se conecte con el Oleoducto Norperuano. El objetivo del oleoducto es contribuir al transporte de unos 300 millones de barriles de crudo estimados, desde la Amazonía hasta una terminal de depósitos de petróleo situada en la costa peruana del Pacífico, lo que a juicio del Gobierno peruano transformará la economía del país.

Al respecto, en febrero del 2010, Perenco ha presentado ante el MINEM, el EIA formulado por la consultora DAIMI Perú- para el Proyecto de construcción de oleoducto y línea de diluyente CPF-Andoas, para uso propio. En este estudio, se señala la necesidad de construir un oleoducto de aproximadamente 207 km. de longitud, para el transporte de la producción del Lote 67, desde la Central de facilidades de Procesamiento Curaray CPF hasta la Estación Andoas de Petróleos del Perú para su posterior

transporte hasta el terminal Bayóvar en el Océano Pacífico<sup>80</sup>.

Pese a que en un principio se negó la existencia de estos pueblos en la zona, el Ministerio de Energía y Minas admitió que la existencia de indígenas aislados en la región era “posible” y por ello solicitó a Perenco elaborar un “plan de contingencia antropológico” en caso de contacto. Dicho plan de contingencia fue presentado por la empresa el 06 de abril de 2010. De la revisión realizada al referido plan, desde un enfoque de derechos, podemos observar las siguientes deficiencias:

- A. No se menciona la extrema vulnerabilidad de estos pueblos, y que el contacto directo o indirecto podría ocasionar la afectación del derecho a la vida y salud.
- B. No se mencionan elementos de contingencia ante el contagio no deseado de enfermedades.
- C. No se mencionan medidas para prevenir contagio de enfermedades, como por ejemplo, asegurar que los integrantes del equipo que entre a campo no presenten síntomas de alguna enfermedad contagiosa.

Un aspecto a resaltar es la demanda de amparo presentada por AIDSESEP en contra del Ministerio de Energía y Minas, Perupetro S.A., Barrett Resource Perú Corporation –ahora Perenco- y Repsol YPF, sosteniendo que a través de los Contratos de Licencia de Exploración y Explotación de los Lotes 39 y 67 celebrados con las mencionadas empresas, se están vulnerando los derechos a la vida, a la salud, al bienestar, a la integridad cultural, a la identidad étnica, a un ambiente equilibrado, a la propiedad y a la posesión ancestral, así como el derecho al territorio de los Pueblos Indígenas en situación de aislamiento voluntario Waorani (Tagaeri-Taromenane), Pananujuri (Arabela) y Aushiris o Abijiras, todos ellos incluidos en el ámbito geográfico de la “Propuesta de Reserva Territorial Napo Tigre”.

En la demanda se solicita que el Ministerio de Energía y Minas prohíba u ordene la suspensión

80 Asimismo, en este EIA se indica la instalación de una línea paralela de diluyente que transportará hidrocarburos livianos desde la Estación Andoas del Ramal Norte del Oleoducto Nor Peruano hasta la planta de tratamiento de crudo del Lote 67 (CPF). Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de Construcción del Oleoducto y línea de diluyente CPF Andoas, para uso propio. Feb, 2010.

de las operaciones de exploración y/o extracción de hidrocarburos en dichos territorios, que se ordene a Perupetro S.A. que efectúe la modificación de los contratos de licencia respectivos, y que se ordene a las empresas Barrett Resource Perú Corporation y Repsol YPF abstenerse de operar en las zonas aludidas, así como de hacer contacto con estos Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario.

Dicha demanda de amparo fue declarada improcedente por el Tribunal Constitucional, porque no se ha acreditado la existencia de Pueblos Indígenas en aislamiento, sin perjuicio de reconocer el derecho inalienable de los Pueblos Indígenas a ser consultados conforme al Convenio N° 169 de la OIT.

Respecto al derecho a la consulta, es interesante el desarrollo que se realiza en la sentencia del TC:

- A. Se acepta que el Estado, mediante los actos de adjudicación de lotes, resoluciones supremas del Ministerio de Energía y Minas de los años 1995 y 1999, así como la serie de actos de ejecución hasta el estado en que se encuentran actualmente, **viene desarrollando actividades de hidrocarburos sin la participación ni consulta a las comunidades y sus organizaciones, resultando incompatibles con la Constitución.**
- B. En segundo lugar manifiesta que, **desde la aprobación de dichas concesiones se han sucedido una serie de actos de buena fe por parte de las empresas comprometidas en estos proyectos**, las cuales han actuado basadas en la seguridad y confianza que razonablemente podían transmitir las propias autoridades estatales a través de los órganos competentes para ello.
- C. En tercer lugar en se hace referencia al carácter jurídico de los contratos firmados con las empresas: **Contratos-Ley firmados con el Estado peruano y garantizados por el artículo 62 de la Constitución.**
- D. Teniendo en cuenta los argumentos antes mencionados, el Tribunal Constitucional Peruano analiza los efectos de su decisión –según menciona- a fin de no generar mayores sacrificios que los que se pretende cautelar. **Es por ello que se considera que el derecho de consulta debe ser en este caso**

**puesto en práctica de forma gradual por parte de las empresas involucradas y bajo la supervisión de las entidades competentes.**

Finalmente, el Tribunal Constitucional recomienda que se ponga en marcha un plan de compromisos compartidos entre las empresas privadas involucradas, que no verán paralizadas sus acciones, y las propias comunidades y sus dirigentes, que tampoco pueden renunciar a sus derechos y que deben ser restablecidos en el más corto plazo posible, abriendo el diálogo a efectos de construir un espacio de armonía y confianza mutua. Solicita al Ministerio de Energía y Minas convoque a las empresas involucradas a efectos de implementar mecanismos adecuados y eficaces de consulta, que permitan que las comunidades expresen sus preocupaciones y sean debidamente informadas sobre el avance de los procesos de explotación de los recursos, así como sobre el impacto que estos procesos generan en su vida.

Como se puede apreciar el Tribunal Constitucional estaría desvirtuando el derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas, en el sentido de que éste debe ser un proceso “previo” a la medida legislativa, acto administrativo o autorización de un proyecto de desarrollo. Asimismo, en el desarrollo de la sentencia no queda clara la obligación indelegable del Estado de realizar un proceso de consulta.

## 4. Reserva Territorial Nahua Kugapakori y el lote 88 de Camisea

### 4.1. Los Nahua Kugapakori y un primer intento de protección

Al margen derecho del Río Urubamba, entre el río Ticumpinia hasta el río Mishagua, habitan los pueblos Nahua y Nanti pertenecientes a los grupos etno lingüísticos Yaminagua y Machiguenga respectivamente. Son Pueblos Indígenas en situación de aislamiento caracterizados por ser nómades, dedicarse a la pesca, caza y recolección de subsistencia.

En 1988, los trabajadores de Shell tuvieron un fatídico contacto con estos pueblos, hecho que

desencadenó la muerte de alguno de los indígenas. La vulnerabilidad de estos pueblos residió en no haber estado expuestos anteriormente a una serie de gérmenes, que para el común de la sociedad pueden no ser patógenos o demasiado virulentos, pero en el caso de los indígenas en aislamiento sucede que aun no han desarrollado defensas contra ellos (sistema inmunológico) por lo que estos gérmenes se convierten en armas letales cuando se suscita el contacto (Cueva, 2007, 67).

A pesar de que Shell introdujo, como lección aprendida de su mal desempeño socioambiental en Nigeria, el “principio de beneficio neto”<sup>81</sup>, no se pudo evitar el contacto. Así, en lo referente a salud, hubo una reducción poblacional, debido a las múltiples muertes ocasionadas por la transmisión en cadena de infecciones respiratorias, principalmente diarreas y otras (Cueva, 2007).

Eran tiempos donde no existía en el Perú un marco normativo que no sólo proteja el medio ambiente<sup>82</sup>, sino también que proteja además a las comunidades indígenas y a pueblos en estado de vulnerabilidad como los que se encuentran en aislamiento y en contacto inicial. Este incidente, sumado a una serie de contactos con colonos y taladores ilegales a través de los años, ha generado no sólo modificaciones en la estructura cultural de estos pueblos, sino que algunos de ellos han sido obligados a aislarse aun más ante el inminente avance de las actividades económicas, sin que se pueda hacer nada al respecto.

En dicho contexto, es donde surge la Resolución Ministerial N° 00046-90-AG/DGRAAR, que establece la Reserva Territorial del Estado a favor de los grupos étnicos Nanti y Nahua. Dicha

norma legal no hace ningún tipo de consideración sustentada en la Constitución de 1979, tan sólo señala la necesidad de garantizar el hábitat de estos grupos humanos frente al amedrentamiento de las empresas madereras y los colonos que buscan despojarlos de sus territorios.

Si bien el espíritu de la norma legal era proteger el territorio indígena, en consonancia aunque sin mencionarlo con el art. 163 de la Constitución de 1979<sup>83</sup>, por otro lado, carecía de un precepto que hiciera de ésta, una reserva realmente intangible, de manera que se prohíba sobre su territorio cualquier tipo de actividad extractiva. La ausencia de semejante estipulación tendrá una serie de implicancias al finalizar la década de los 90 con la promoción de los yacimientos ubicados en Camisea.

## 4.2. El proyecto Camisea

En el 2000, con la suscripción del contrato de explotación del lote 88 y el contrato Boot de transporte y distribución de gas natural y líquidos de gas natural, se ponía en marcha en el Perú la era del gas. Sin embargo, el proyecto Camisea, ahora liderado por Pluspetrol representaba serios desafíos a nivel ambiental y social.

El lote 88 se ubica en el Bajo Urubamba, provincia de la Convención (Cusco), zona prístina en términos de biodiversidad, y cuya explotación podría significar serios impactos sobre el ecosistema de la zona. Las organizaciones de la sociedad civil tenían mucha desconfianza respecto a la implementación del proyecto Camisea, debido a las malas experiencias ocurridas como el caso del río Corrientes y la ausencia de un proceso de consulta sobre el

81 Dicho principio consiste en que las comunidades impactadas al finalizar el proyecto de hidrocarburos se encontrarían en mejores condiciones que al inicio del mismo.

82 La obligación de realizar el Estudio de Impacto Ambiental EIA como un proceso previo a la ejecución del propio proyecto no era exigido, sino hasta el año 1995.

83 Artículo 163 de la Constitución de 1979: “Las tierras de las Comunidades Campesinas y Nativas son inembargables e imprescriptibles. También son inalienables, salvo ley fundada en el interés de la Comunidad, y solicitada por una mayoría de los dos tercios de los miembros calificados de esta, o en caso de expropiación por necesidad y utilidad públicas. En ambos casos con pago previo en dinero. Queda prohibido el acaparamiento de tierras dentro de la Comunidad”.

proyecto<sup>84</sup>. Pero no sólo era el aspecto ambiental, sino también las preocupaciones sobre cómo el Consorcio Camisea buscaría reducir el impacto que el proyecto generaría sobre las comunidades nativas de la zona y cómo se evitaría repetir un fatídico contacto con los indígenas aislados y en contacto inicial, a raíz de lo ocurrido en los tiempos de Shell.

La preocupación se acrecentaba en la medida de que un área importante del Lote 88 se superponía sobre la Reserva Territorial Nahua, Kugapakori, Nanti y otros. Lo que sucedía es que si bien la Resolución Ministerial N° 00046-90-AG/DGRAAR protegía el territorio a favor de los aislados, por otra parte no impedía la realización de actividades extractivas, y si hubiese sido el caso que dicha norma sí lo prohibía, de todos modos era ineficaz, pues el contrato de explotación tenía mayor rango a nivel normativo por haber sido aprobado mediante decreto supremo<sup>85</sup>.

Entonces, surgió no sólo la necesidad de otorgarle mayor protección legal a la Reserva Territorial, sino de establecer las condiciones necesarias para que se pueda tener una óptima gestión socioambiental del proyecto Camisea. Por ello, era necesario que los financistas del proyecto, entre ellos, la banca multilateral, se involucraran en la consecución de este fin.

### 4.3. Los Compromisos Socioambientales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Como consecuencia de la necesidad de fortalecer la gestión socioambiental del proyecto Camisea, el Estado peruano suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) una carta de compromisos<sup>86</sup>, en la cual se estableció XXI compromisos socioambientales de los cuales, el Compromiso IV y el Compromiso XII tenían relación directa con la Reserva Territorial Nahua, Kugapakori, Nanti y Otros.

En el marco de dichos compromisos, el BID aprobó a favor del Estado Peruano el Préstamo N° 1441-OC/PE por cinco millones de dólares a favor del Estado peruano con la finalidad de fortalecer los aspectos ambientales y sociales derivados del proyecto Camisea. Para ello se creó el Grupo Técnico de Coordinación Interinstitucional (GTCI) Camisea<sup>87</sup>, el cual tenía la finalidad de coordinar y fortalecer los mecanismos de supervisión, vigilancia y del adecuado cumplimiento de los XXI Compromisos con las distintas entidades estatales que tenían competencia sobre el proyecto Camisea.

Los compromisos que detallamos a continuación han tenido un cumplimiento deficiente:

**Cuadro N° 22. Compromiso del Estado Peruano BID en el proyecto Camisea sobre Pueblos Indígenas Aislados**

Compromiso IV	Compromiso XII
Mejorar la normatividad existente para que se otorgue la protección a la reserva Nahua Kugapakori, teniendo en cuenta que el Gobierno del perfil participa del Convenio N° 169 de la OIT. Este compromiso incluye la expedición de un decreto que inmediatamente y temporalmente mejore el nivel de protección de las comunidades, de manera que se restrinja nuevas actividades extractivas dentro de la mencionada reserva ( más allá de los que está contemplado para el proyecto Camisea) en tanto un nivel de protección apropiado y permanente quede establecida	En el área del bajo Urubamba, mejorar los servicios de salud del Gobierno, y el seguimiento del mismo, incluyendo el desafío y ejecución de un plan de Acción Epidemiológico.

Fuente: Cueto et al. 2007; Davila et al., 2008b

84 Recuérdese que para el año 2000 ya era exigible al Estado Peruano el cumplimiento del Convenio N° 169, vigente desde el 02 de febrero de 1995.

85 El contrato de licencia del lote 88 se aprobó mediante Decreto Supremo N° 021-2000-EM.

86 Esta carta de compromisos la suscribió el Estado Peruano con la finalidad que el BID pueda aprobar el préstamo para financiar al proyecto Camisea.

87 El GTCI Camisea fue creado mediante Decreto Supremo N° 120-2002-PCM el 23 de noviembre de 2002.

#### 4.4. ¿Mayor protección para la Reserva Territorial Nahua, Kugapakori?

Un elemento de análisis que gravitó para una mejor protección de los Pueblos Indígenas aislados que viven en la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua Nanti fue el poco avance legal para su protección. La falta de implementación de instrumentos internacionales y tratados de derechos humanos, el poco interés por respetar políticas públicas e instrumentos de planificación en la protección sobre derechos de los Pueblos Indígenas en anteriores gobiernos y las pocas virtudes y muchos vicios de la Ley N° 28736 y su Reglamento (Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES), ponen en cuestionamiento la voluntad política del Estado y en serio peligro a los Pueblos Indígenas aislados. Tanto el Compromiso IV del Estado peruano con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), dentro del Préstamo N° 1441, entre el banco y el Perú, para mitigar los impactos ambientales y sociales del proyecto del gas de Camisea –en el cual se incluía la protección de la reserva territorial Kugapakori-, la poca eficacia del Decreto Supremo N° 028-2003-AG, la implementación del Plan de Protección de la reserva territorial Kugapakori, el poco interés por el cumplimiento con las recomendaciones de los Informes Defensoriales N° 101 y N° 103, son indicadores en un proceso de varios años en el cual Estado no ha podido cumplir con proteger la reserva desde lo formal como desde lo práctico. Tanto por el marco legal vigente como por la práctica estatal, la reserva territorial no es protegida por el Estado Peruano, vulnerando los derechos de los Pueblos Indígenas aislados que ahí viven.

Un claro ejemplo es el incumplimiento del art. 3 del Decreto Supremo N° 028-2003-AG, el cual señalaba que en la RTKN no podían realizarse más actividades de aprovechamiento de recursos naturales que la actualmente permitida –proyecto Camisea I, lote 88-, lo cierto es que ni el Estado ha implementado medidas de protección oportunas, y en la práctica tiene otros intereses, como es la promoción de las inversiones en hidrocarburos, como puede apreciarse en el mapa de Perupetro S.A. (julio 2009)<sup>88</sup>, en

el cual existen lotes de hidrocarburos alrededor de casi toda la reserva.

En cumplimiento del Compromiso IV se aprueba el Decreto Supremo N° 028-2003-AG, otorgándole mayor protección legal a la reserva territorial, así como prohibir mayores actividades extractivas en la zona. Como lo mencionamos en un inicio, la Ley N° 28736, ley que crea el Régimen Transectorial para la Protección de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial en su art. N° 5 inciso c, dejaba abierta la posibilidad de que por razones de necesidad pública se puedan realizar actividades de aprovechamiento de recursos naturales en la “Reserva Indígena”<sup>89</sup>.

Además, el “Plan de Protección y Defensa de los Pueblos en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial” no cumplió el requisito legal de su aprobación mediante norma legal, por lo que no puede ser exigible. Asimismo, dentro de este Plan de Protección, el INDEPA se encargaría de implementar el componente de salud (Compromiso XII) mediante la atención de emergencia en salud 24 horas, sin embargo, debido a los problemas institucionales por los que ha atravesado el INDEPA, no ha sido posible su ejecución (Cueto et al., 2008, Davila et al., 2008b) hasta la auditoría que ordenó el BID señala en su informe que el cumplimiento de esta actividad ha sufrido una serie de retrasos (ICF Internacional, 2007).

Por otro lado, las quejas de las organizaciones indígenas a favor de los pueblos aislados se materializaron jurídicamente. Cueto et al. (2008), señaló que la organización indígena AIDSESP presentó el año 2007 una solicitud de medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por la defensa de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la reserva territorial Kugapakori frente a la poca acción de protección estatal, tomándose en cuenta la gravitante importancia del proyecto del gas de Camisea por cuanto los impactos directos e indirectos de este proyecto han marcado tanto los derechos de estos pueblos, en las políticas públicas y los marcos legales nacionales sobre la protección de los derechos de

88 Ver <http://mirror.perupetro.com.pe/exploracion01-e.asp> [25-07-2009]. Nota del Editor.

89 A partir de esta ley, se cambia la denominación de Reserva Territorial por la de Reserva Indígena.

los Pueblos Indígenas aislados de la Amazonía peruana.

El GTCI Camisea fue desactivado el 2008 por lo que ya no existe la misma supervisión del cumplimiento de los compromisos en torno a la Reserva Territorial Nahua, Kugapakori, Nanti y otros. Las acciones desplegadas por el Estado no han permitido la real intangibilidad de la reserva y menos aún se ha logrado efectivamente tomar medidas sanitarias en la reserva y en la zona de influencia del proyecto Camisea. Por otro lado, no se han tomado las medidas necesarias sobre cómo el incremento de las actividades de hidrocarburos en el Bajo Urubamba (Lotes 57 y 58) está impactando sobre los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial. A un nivel institucional el INDEPA ha sido debilitado –actualmente es parte del Viceministerio de Interculturalidad- y los diversos cambios que ha sufrido en la misma estructura del Estado han generado que no tenga una capacidad respuesta en el momento que se le requiera.

Durante la octava Reunión Pública del proyecto Camisea (noviembre de 2009) organizado

por el BID, se llegó a un consenso generalizado entre las partes interesadas sobre la necesidad de hacer efectivo el Plan de Protección de la Reserva Territorial Nahua, Kugapakori, Nanti y otros. Ello se concretizó en la Hoja de Ruta de Yucay en el punto seis donde se señala “fortalecer el INDEPA especialmente para la implementación del plan de protección de la Reserva (INDEPA, Defensoría del Pueblo)”<sup>90</sup>. Las instituciones como el INDEPA y la Defensoría del Pueblo se comprometieron a hacer efectivo dicho compromiso de la Hoja de Ruta de Yucay, sin embargo, durante la novena Reunión Pública del proyecto Camisea (noviembre de 2010), se constata de parte de los propios funcionarios del INDEPA, el ingreso constante de personas ajenas a la Reserva sin el permiso de la autoridad, debido a la deficiencia que existe en la vigilancia del área. En buena cuenta, se repite con tal claridad, audiencia tras audiencia, no sólo el estado de desprotección de la Reserva Nahua Kugapakori y Nanti, sino la debilidad institucional del propio INDEPA y con pocos visos de querer revertir dicha situación.

Cuadro N° 23. Estado de la Reserva Territorial Nahua, Kugapakori, Nanti y Otros

Criterios de protección	Situación Actual de la Reserva
Intangibilidad relativa	Existe la posibilidad de que en reservas indígenas se realice actividades extractivas por necesidad pública.
Debilidad Institucional	El INDEPA ha perdido su rango ministerial y transectorial. Actualmente ha sido absorbida por el Ministerio de la Cultura
Falta de adecuación al Marco Legal Vigente	Las Reservas Territoriales que han sido creadas no se han adecuado a lo que señala la Ley N° 28736 sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial.
Protección relativa de la Reserva Territorial	No se ha hecho efectivo el Plan de Protección de la Reserva Territorial Nahua Kugapakori.
No se han mitigado los impactos globales de la actividad de hidrocarburos en el Bajo Urubamba	Los impactos acumulativos y sinérgicos que el aumento de las actividades de hidrocarburos genera en el Bajo Urubamba mediante los Lotes 56, 57 y 58 no están siendo mitigados y que impactan directamente sobre los pueblos aislados y en contacto inicial.
Amenaza creciente	El aumento vertiginoso de las actividades de hidrocarburos en el Bajo Urubamba no ha permitido identificar como ellas están impactando directa o indirectamente a los Pueblos Indígenas en aislamiento y contacto inicial que circundan la zona.

Fuente: Elaboración propia

90 Hoja de Ruta de Yucay, en <[http://www.futurosostenible.org/pdf/hoja\\_de\\_ruta.pdf](http://www.futurosostenible.org/pdf/hoja_de_ruta.pdf) [27-06-2010]>.

Después de diez años podríamos decir que el proyecto Camisea fue una oportunidad perdida para cambiar y mejorar los estándares sociales y ambientales de este tipo de mega proyectos. Se consideró en un primer momento que el Estado asumiría de manera coherente y transparente la protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial y construiría una serie de mecanismos normativos, procedimentales e institucionales para cumplir dicho objetivo, sin embargo, ello no se ha realizado de manera perfecta ni oportuna. Esto se puede apreciar en el poco interés que se le mostró a la gestión del inoperante e inestable Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos Amazónicos y Afroperuano INDEPA (2005)<sup>91</sup>.

La reconstrucción de un organismo técnico (INDEPA) que vigile la implementación del Plan de Protección de la mencionada Reserva, con financiamiento canalizado por la cooperación internacional, a través de procesos participativos, en los cuales se vean involucrados sectores del

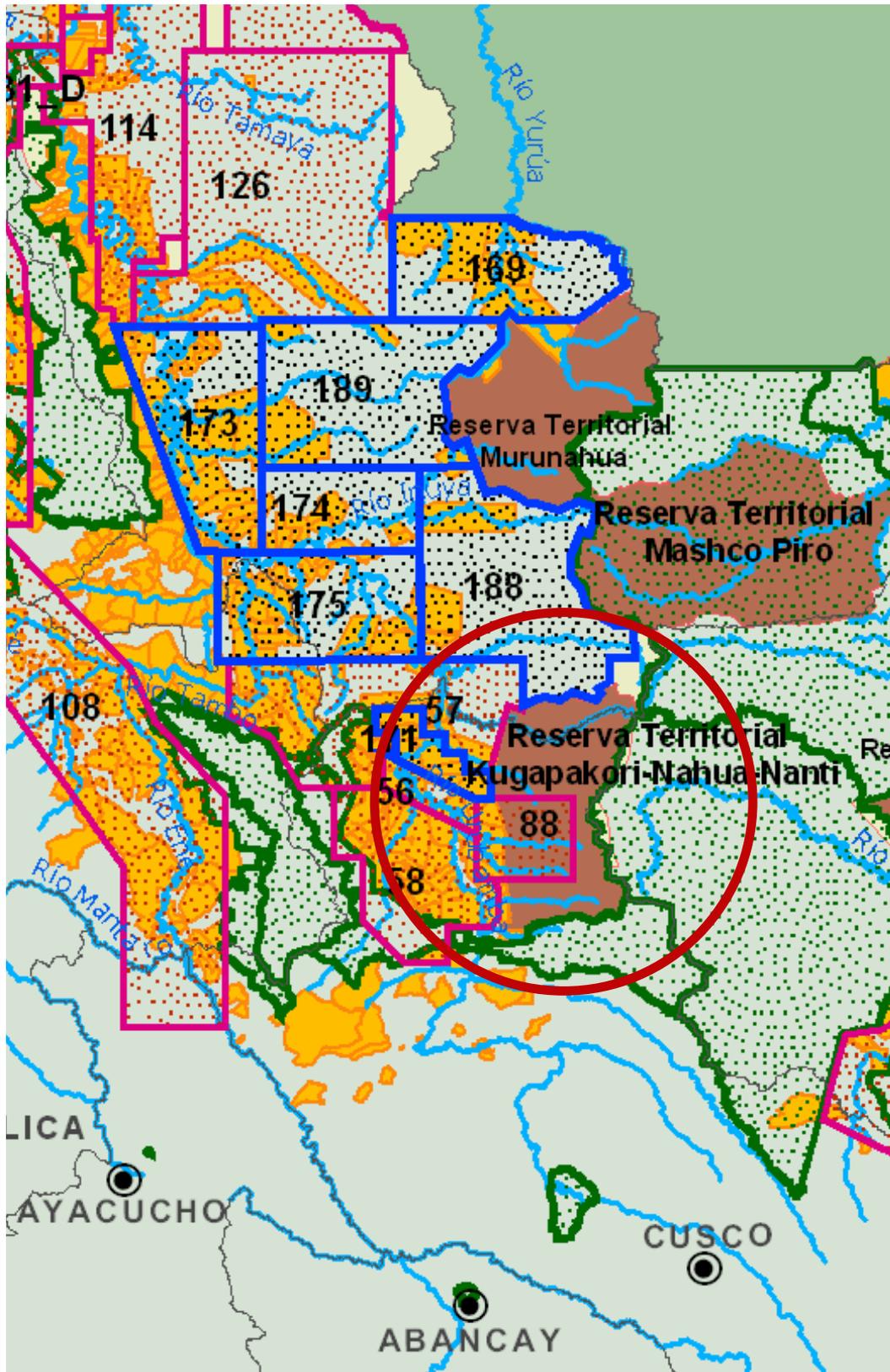
Estado, organizaciones indígenas y de la sociedad civil, por supuesto, el Banco Interamericano de Desarrollo, el cual tiene una obligación frente a cualquier falta de protección de la reserva. La creación de un mecanismo de vigilancia del Plan de Protección y de una **Veeduría Social Ambiental de la RTKN**, sería un gran avance para detener la falta de protección de la RTKN, el incumplimiento de las normas internacionales y nacionales por parte del Estado peruano, así como la responsabilidad del BID en el seguimiento al proceso de la RTKN<sup>92</sup>.

Sigamos el ejemplo de Ecuador que en el año 2008 ha comenzado a ejecutar el Plan de Medidas Cautelares de la CIDH para la protección de la Zona Intangible Tagaeri Taromenane, a través de una oficina del Ministerio del Ambiente (Plan de Protección de los Pueblos Indígenas Aislados) y que, con algunos traspiés, está logrando lo que ni el Estado peruano, ni el BID, han podido lograr: protección real y efectiva de los Pueblos Indígenas aislados. Solo falta decisión política.

91 Con la absorción del INDEPA al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES, con la reducida autonomía brindada a su Dirección General de los Pueblos Originarios y Afroperuano (reemplazando al INDEPA) de dicho ministerio durante el año 2007, y con la lenta restitución de la autonomía del INDEPA (2008-2009) y su última absorción al Viceministerio de Interculturalidad del recientemente creado Ministerio de Cultura. Nota del Editor.

92 Nota del Editor.

Mapa 9. Mapa de Superposición del Lote 88 con la Reserva Territorial Nahua, Kugapakori, Nanti y Otros



Fuente: Instituto del Bien Común IBC, 2010

# Hidrocarburos y áreas naturales protegidas\*

La crisis energética reflejada en los altos precios internacionales registrados en los años anteriores (recuérdese que en el 2008, el precio del petróleo llegó a sus picos más altos: US\$140 por barril), viene causando un incremento en la actividad hidrocarburífera (petróleo y gas), abarcando zonas para la conservación de la biodiversidad como las Áreas Naturales Protegidas (ANPs) ó de protección donde habitan Pueblos Indígenas en aislamiento.

En los últimos años, esta tendencia ha tenido un impacto en la Cuenca Amazónica de América del Sur, que involucra a países como Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, las Guayanas (Guyana Francesa, Guyana y Surinam), Perú y Venezuela. En el caso peruano, se evidencia porcentajes crecientes. Hay que tener presente, además, que las actividades hidrocarburíferas tienen sinergias con otras actividades (como construcción de carreteras e infraestructuras pública, etc.), generando un mayor impacto en la Amazonía (colonización).

Asimismo, en innumerables documentos emitidos por la Defensoría del Pueblo, Contraloría y organizaciones de la sociedad civil, entre ellas DAR, se ha analizado el tema de la compatibilidad de las actividades de hidrocarburos al interior de áreas naturales protegidas de uso directo, ya que se partía de lo legalmente establecido: **en áreas de uso indirecto (par-**

**ques nacionales, santuarios nacionales y santuarios históricos) no está permitido la realización de actividades diferentes a las de bajo impacto como el turismo y recreo y la investigación científica.**

No obstante, en los últimos años, como veremos en el desarrollo del presente capítulo, se han venido promoviendo una serie de acciones por parte del Gobierno, con una clara intención de intervención no sólo en ANPs de uso directo sino en áreas de uso indirecto, a través de una serie de decisiones, algunas implementadas y otras oportunamente detenidas por presión de la sociedad civil al velar por la conservación de las ANPs, respondiendo el mandato constitucional recogido en el artículo 68 de la Constitución de 1993, el cual menciona que “el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”.

Finalmente, analizaremos dos casos de zonas reservadas: La Zona Reservada Güeppí y la Zona Reservada Sierra El Divisor, áreas naturales protegidas de carácter transitorio, que al no tener una categoría definitiva y por el principio precautorio, los sectores productivos no deberían autorizar derechos de aprovechamiento al interior de ellas hasta la determinación de la categoría definitiva y la determinación de la compatibilidad de dichas actividades con los objetivos

\* Elaborado por GRACIELA M. MERCEDES LU DE LAMA, asesora técnica de la Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW), especialista en salud y toxicología ambiental. Título de Química Farmacéutica de la UNMSM, Master en Estudios Internacionales con énfasis en desarrollo y medio ambiente en América Latina de la Universidad de Oregon, USA. Miembro de la Sociedad de Toxicología y Química Ambiental (SETAC), USA; y ROSEMARIE AVILA BOSQUEANGOSTO, asesora del Programa Energía Sostenible de DAR. Abogada por la PUCP. Con estudios de especialización en diversidad biológica (INDESPE), en derecho ambiental (Diplomado de la PUCP) y en derecho de energía (Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas UPC). Viene trabajando en temas de conservación hace más de siete años, tanto en instituciones públicas (INRENA) como privadas (WWF Oficina Perú).

de creación del ANP y la zonificación establecida en su Plan Maestro.

## 1. Breves ideas sobre áreas protegidas

El término “área natural protegida” ha sido discutido y revisado en muchas ocasiones, fundamentalmente en lo que se refiere al alcance del término, razón por la cual se ha debatido varias definiciones, algunas de éstas de índole más general que otras que tratan de delinear criterios más puntuales. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) define un área protegida como “un espacio geográfico claramente definido, reconocido, dedicado y gestionado mediante medios legales y otros tipos de medios eficaces para conseguir la conservación a largo plazo de la naturaleza y de los servicios del ecosistema y sus valores culturales” (Dudley, 2008). La creación de ANPs es hoy en día una de las herramientas más utilizadas en el mundo para proteger y conservar ecosistemas, recursos genéticos y especies de flora y fauna silvestre de interés, así como el patrimonio cultural de un país.

La legislación peruana define a las ANPs como “espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado como tales, incluyendo sus categorías y zonificaciones, para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como su contribución al desarrollo sostenible del país” (Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley No 26834).

Debemos tener en cuenta que la definición de áreas protegidas está engarzada bajo el concepto de desarrollo sostenible y que no necesariamente significa un límite irrestricto al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales o a las industrias extractivas<sup>93</sup>. Es más, en el caso del Perú, la regulación de áreas protegidas ha señalado como una de sus finalidades la contribución que pueda hacer al desarrollo nacional<sup>94</sup>.

Entonces, estos espacios naturales especiales, valorados por la sociedad, que brindan bienes (fauna silvestre y pesca, flora silvestre) y servicios (mantenimiento de la biodiversidad, provisión de agua, conservación de cuencas, captura de carbono, recreación y disfrute de la naturaleza), cuyo objetivo principal -entre los múltiples que tiene el manejo de estas áreas protegidas- es el de conservar la diversidad biológica (“Estrategia Mundial para la Conservación”, 1980), el cual no puede estar desligado al desarrollo sostenible como “aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (“Informe Bruntland”, 1987)<sup>95</sup>.

Las ANPs albergan ecosistemas amenazados y especies endémicas, otras protegen cuencas hidrográficas o zonas de belleza paisajística, y existen aquellas que resguardan monumentos históricos o formaciones geológicas particulares. Por estas razones, el Sistema Nacional de Áreas Protegidas por el Estado (SINANPE) cuenta con categorías distintas que permiten un mayor o menor grado de intervención humana, dependiendo de las características de cada área.

93 IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Otras Áreas Naturales Protegidas de la UICN (Caracas, 1992): “Áreas Protegida es una superficie de tierra o mar especialmente consagrada a la protección y al mantenimiento de la diversidad biológica, así como de los recursos naturales y recursos culturales asociados, y que es manejada por medios jurídicos u otros medios eficaces”. Nota del Editor.

94 Además de la Ley N° 26834, esta la Ley N° 26839 sobre la Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica (1997). Nota del Editor.

95 Nota del Editor.

Cuadro N° 24. Categorías de Áreas Protegidas en el Perú

Categoría	Cantidad	Extensión (ha)	Porcentaje %
Parque Nacional	12	7 967 119,03	44.15
Santuario Nacional	9	317 366,47	1.53
Santuario Histórico	4	41 279,38	0.23
Reserva Nacional	13	3 860 181,43	18.28
Refugio de Vida Silvestre	2	8 591,91	0.05
Bosque de Protección	6	389 986,99	2.16
Reserva Paisajística	2	711 818,48	3.61
Reserva Comunal	8	1 777 466,39	9.72
Coto de Caza	2	124 735,00	0.69
Zona Reservada	9	3 396 364,02	19.58
<b>Total</b>	<b>67</b>	<b>18 594 909,10</b>	<b>14.47</b>

Fuente: Servicio Nacional de Áreas Protegidas por el Estado SERNANP<sup>96</sup>

Se han establecido un conjunto de condiciones para las distintas categorías de áreas protegidas que buscan regular las actividades que pueden llevarse a cabo dentro de dichas áreas en un intento de incorporar criterios de promoción del desarrollo al criterio eminentemente proteccionista que les dio origen (Faro/OAPN, 2005). Entre otras, se ha discutido ampliamente la compatibilidad de actividades extractivas intensivas (como es el caso de la explotación de hidrocarburos) dentro de una ANP. Entre los factores que se han considerado están las distintas categorías de las áreas protegidas, sus objetivos de creación, planes maestros, zonificación y fijación de restricciones en base a criterios técnicos que de alguna manera buscan compatibilizar continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, la preservación de la diversidad genética con un aprovechamiento de recursos.

Por otro lado, en cuanto a la explotación de hidrocarburos, se han desarrollado nuevas tecnologías aplicadas con mayor rigor en algunos países industrializados, tales como la perforación direccional que permite múltiples cabezas

de pozo en áreas más pequeñas de perforación, la reinyección de los desechos, mejor detección de las reservas con prospecciones 3D que reducen la cantidad de pozos secos y el impacto de la actividad en el ambiente físico. El desarrollo paralelo tanto de principios de conservación, la legislación ambiental, así como de las técnicas de la industria petrolera, pone nuevamente en cuestión la pregunta si las actividades petroleras son o no compatibles con los objetivos de conservación dentro de las áreas protegidas, si esta actividad extractiva afecta los objetivos de conservación de la biodiversidad y la preservación de bienes culturales dentro de éstas.

Si bien los avances tecnológicos en la exploración de petróleo y gas pueden reducir algunos de los efectos ambientales negativos asociados con estas actividades, el desarrollo de la explotación de gas y petróleo constituye todavía un proceso industrial invasivo, según afirma el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos<sup>97</sup>. La "huella" que deja esta actividad en el medio ambiente físico comprende no solamente las áreas de suelo perturbadas por la

96 Se puede ver: <http://www.sernanp.gob.pe/sernanp/contenido.jsp?ID=6>

97 Esta información se puede ver en la web del Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos, Arctic National Wildlife Refuge, ver: <http://arctic.fws.gov/issues1.htm#section4>

presencia de los pozos, perforaciones y campamentos, sino también por los oleoductos, caminos, trochas, generadores de energía, plantas de bombeo y procesamiento, muelles de carga y descarga, aeropuertos y/o helipuertos, rellenos sanitarios y otros.

Tanto la exploración como la explotación de hidrocarburos implican una intervención y transformación de áreas extensas de terrenos, desbroce, ruido, traslado y operación de maquinaria pesada, emisiones de contaminantes atmosféricos (de la maquinaria, equipos, vehículos, generadores, quemados de desechos, etc.), entre otras tantas actividades que resultan en una variedad de efectos perjudiciales tanto para el ambiente físico, social y que pueden poner en riesgo la salud de la población local. Estos efectos negativos pueden manifestarse como cambios cuya intensidad, escala y significado puede variar, dependiendo de las medidas de prevención, manejo, control, así como de las condiciones naturales del lugar, como se ha visto en numerosos casos y se ha documentado en múltiples estudios y publicaciones. Éstos han sido también abordados en diversas guías que proponen mejores prácticas y medidas de manejo ambiental y social para actividades petroleras, por ejemplo en zonas tropicales de alta biodiversidad<sup>98</sup>, y que evidencian la complejidad de la gestión ambiental en la explotación de hidrocarburos.

A fin de comprender algunos de los potenciales efectos en el ambiente, es necesario revisar de manera general solamente algunas actividades frecuentes comprendidas en las fases de exploración y explotación de hidrocarburos y los efectos que han sido documentados en estudios científicos y publicaciones sobre el tema. Ésta no es una revisión exhaustiva de todas las actividades, pero intenta resaltar la complejidad de estas actividades y las dificultades que en la realidad representan el control de impactos ambientales y sociales.

## 2. Prospección sísmica

Una primera etapa en la búsqueda de hidrocarburos en las formaciones rocosas requiere la revisión de mapas geológicos para identificar las cuencas sedimentarias mayores. Se utiliza fotografía aérea para identificar formaciones tales como fallas y otras formaciones geológicas. Estas exploraciones iniciales se completan con evaluaciones geológicas de campo y diversos métodos de análisis (gravimétrico, magnético y sísmico) de los cuales la prospección sísmica es la más común y es la actividad que con más frecuencia se lleva a cabo en el campo. La prospección sísmica requiere de la generación de ondas acústicas en puntos específicos a lo largo de una línea de prospección relativamente recta. Las ondas acústicas son reflejadas como cambios en los estratos geológicos del subsuelo. Las reflexiones se detectan mediante sensores ubicados a lo largo de varios kilómetros en la línea de prospección (sobre varios kilómetros cuadrados en el caso de la prospección sísmica 3D) y son posteriormente registradas<sup>99</sup>. La prospección sísmica constituye entonces un método para localizar petróleo y gas natural. En suma, como dice el Servicio de Pesca y Vida Silvestre de los Estados Unidos, "las exploraciones sísmicas comprenden el emitir ondas sonoras en el subsuelo, el registro de las ondas reflejadas y la interpretación de los resultados para obtener una imagen de la geología subterránea y determinar la presencia de hidrocarburos de petróleo"<sup>100</sup>.

Conforme describe el Departamento de Transporte de los EEUU "en la exploración sísmica, las ondas sísmicas pueden producirse por la detonación de dinamita a varios pies de profundidad bajo la superficie terrestre"<sup>101</sup>. La prospección 3D hace uso de tecnología de imágenes en las que las vibraciones acústicas o eléctricas tomadas del subsuelo generan grandes cantidades de datos que producen representaciones multidimensionales de las formaciones del sub-

98 Esta información puede encontrarse en el E&P Forum 1991, Oil Industry Operating Guideline for Tropical Rainforests. Asimismo, también ver la referencia del EBI "Integrando la Conservación de la Biodiversidad en el Desarrollo del Petróleo y Gas", o Biodiversity planning for responsible oil and gas development. En [http://pipeliner.com.au/news/biodiversity\\_planning\\_for\\_responsible\\_oil\\_and\\_gas\\_development/011835/](http://pipeliner.com.au/news/biodiversity_planning_for_responsible_oil_and_gas_development/011835/)

99 The E&P Forum, 1993, Exploration and Production Waste Management Guidelines. Report N° 2.58/196

100 Ver: <http://artic.fws.gov/seismic.htm>

101 Ver: <http://primis.phmsa.dot.gov/comm/Technologies.htm>

suelo. Estos datos, cuando son representados gráficamente, permiten la creación de mapas virtuales para identificar las áreas donde pueden existir depósitos de gas y/o petróleo con posibilidad de ser explotados comercialmente. A medida que el registro de información progresa a lo largo de la línea sísmica, brigadas de trabajadores van reubicando los sensores a lo largo de la línea (entre los métodos más frecuentes es la colocación de pequeñas cargas de explosivos mediante perforaciones de diámetro pequeño en el suelo a profundidades de uno, 30 o más metros de profundidad). La prospección sísmica en nuestra Amazonía comprende por lo general la apertura de trochas, creación de campamentos y el transporte de equipos y personal con helicópteros y otros medios de transporte de acuerdo a las condiciones del lugar. Los datos posteriormente son procesados por computadora para crear mapas de los estratos del subsuelo para definir el tamaño y forma de las estructuras geológicas que deben analizarse con más detalle más adelante.

La prospección sísmica en áreas boscosas requiere de la tala y desbroce de vegetación a lo largo de decenas de kilómetros y crear las líneas o corredores generalmente de por lo menos 1.5 metros de ancho que sirven como vías de acceso a las brigadas de trabajadores y traslado de equipos. Las líneas sísmicas pueden compararse con caminos o senderos. Finalmente, una vez que se ha identificado la ubicación de posibles reservas explotables y al cabo de evaluaciones a criterio de selección de la empresa, se perfora un pozo exploratorio para tener información concluyente que determine la presencia o ausencia de petróleo y gas comercialmente explotables.

## 2.1. Fragmentación del ecosistema

El desbroce de vegetación para la apertura de líneas sísmicas, sobre todo en ecosistemas tropicales, es uno de los efectos que muchas veces es subestimado. Las líneas sísmicas tienden a permanecer deforestadas por muchos años después de realizadas las actividades de prospección, pudiendo tardar hasta 35 años en recuperarse (Lee & Boutin, 2006, 240-50). Este

desbroce de vegetación causa una fragmentación del bosque, una de las principales causas de pérdida de la biodiversidad (Robinson et al., 1992, 879-87; Wilcox et al., 1985, 524-6).

Un estudio de los efectos de las líneas de prospección sísmica publicado por Fiori (2003), demuestra que la fragmentación del bosque causado por las líneas de prospección sísmica subdivide las poblaciones de especies silvestres, favorece la incursión de especies invasivas, la caza ilegal e interfiere en los procesos ecológicos. La fragmentación del bosque producto de la prospección sísmica es una de las más serias amenazas a la biodiversidad (Fiori et al., 2003, 1261-70). La deforestación asociada con la prospección sísmica puede entonces afectar a diversas especies y ecosistemas dentro de un área protegida, sobre todo las que se encuentran consideradas como amenazadas o en peligro.

## 2.2. Generación de residuos

Los residuos primarios generados frecuentemente durante las operaciones sísmicas incluyen residuos domésticos y desagües de los campamentos, desechos de los explosivos, líneas, cables, y desechos del mantenimiento de los distintos equipos y vehículos (incluyendo embarcaciones)<sup>102</sup>. Por lo general, los planes de manejo de residuos sólidos en los EIAs para proyectos de prospección sísmica, proponen la quema de residuos sólidos, creación de "rellenos" o botaderos de residuos, y en algunos casos la contratación de empresas encargadas de su disposición final. Uno de los problemas frecuentes es la falta de definición de las responsabilidades, tanto en el cumplimiento de los planes de manejo de este tipo de residuos, como de la disposición final adecuada de los residuos, que recae en la empresa contratada para tal fin pero queda, en la mayoría de los casos, un vacío en cuanto a si estos residuos son adecuadamente dispuestos o no.

Por otro lado, es frecuente –sobre todo en ecosistemas tropicales– el problema del abastecimiento y tratamiento de las aguas servidas en los campamentos, que por encontrarse en zonas remo-

102 E&P Forum (1993), "Exploration and Production Waste Management Guidelines. Report N° 2.58/196.

tas no cuentan con estos servicios. Esto obliga a adoptar métodos para su tratamiento y disposición final que no siempre son descritos con detalle en los EIAs. Uno de los riesgos es el control de enfermedades e infecciones, y la prevención de la contaminación derivada de estos desechos.

### 2.3. Efectos en animales silvestres

El ruido generado durante las actividades de exploración sísmica puede producir respuestas fisiológicas en grandes mamíferos tales como un aumento en el ritmo cardíaco (Reynolds et al., 1986, 169-75), migración a otras áreas, afectando entre 8.7 y 48% del hábitat disponible que puede perderse como resultado de la necesidad de los animales de buscar otros lugares donde vivir (Rabanal et al., 2010, 1017-24). En el caso de prospección marina se ha observado incluso la pérdida temporal o daño persistente de los sistemas auditivos. A largo plazo, especies silvestres se han visto afectadas negativamente por una reducción de sus probabilidades de subsistencia (Harrington y Veitch, 1992, 213-8). La sensibilidad al ruido en especies silvestres puede variar en gran medida (Rabanal), por lo cual es necesario realizar un análisis detallado en cada caso. Evidentemente, las respuestas de las especies silvestres al ruido dependen de una variedad de factores que dependen de cada especie y condiciones relacionadas al lugar, así como a la intensidad del ruido, frecuencia, distribución, duración, entre otros. Esta información tiene como objeto ilustrar con un ejemplo algunos aspectos relacionados con las actividades petroleras sobre los cuales no es posible generalizar ni subestimar, sobre todo cuando se trata de tomar decisiones que autorizan una determinada actividad en las ANPs en general.

### 3. Perforación Exploratoria

El proceso de perforación de petróleo y gas genera grandes volúmenes de desechos, lodos y cortes de perforación<sup>103</sup>. A pesar de que el propósito principal es hacer regresar los cortes de perforación a la superficie, los lodos de perforación son útiles para otras funciones tales como enfriar y lubricar la broca, controlar la presión, reducir la fricción, etc.<sup>104</sup>. La mayoría de lodos de desecho son agua, bentonita (arcilla) y cortes de perforación. Sin embargo, durante la perforación se utilizan muchos productos químicos adicionales para controlar las propiedades de los fluidos. Los fluidos de perforación y los aditivos químicos también reaccionan con los constituyentes de las formaciones en las que se está realizando la perforación. Debido a que no es posible predecir todos los diversos elementos presentes en los cortes de perforación, no es posible saber las reacciones químicas que se producirán. Por lo tanto, los fluidos del sumidero y el lodo resultantes luego de culminar la perforación son una mezcla muy compleja cuya composición química es difícil de predecir con exactitud pero que tiene el riesgo de contaminar severamente el ambiente, sobre todo si éstos no son tratados adecuadamente.

Los fluidos de perforación pueden contener polímeros altamente tóxicos, de acuerdo a la Guía Ambiental para la Disposición de Desechos de Perforaciones en la Actividad Petrolera, Ministerio de Energía y Minas MINEM. Algunos de los fluidos de perforación que podrían contaminar los cortes de perforación y los fluidos de los sumideros, que además se consideran no deseables incluyen:

103 Se llama "cortes de perforación" a cualquier material (típicamente llamados sólidos) que se retiran al hacer la perforación en el suelo en actividades petroleras. Si bien la mayoría de este material tiene arena y trozos de piedras, dependiendo del lugar se pueden encontrar otros tipos de formaciones, estos incluyen por ejemplo anhidrita, calcita, tiza, arcilla, dolomita, fespespato, glauconita, granito, yeso, hematita, hierro, caolinita, limo, mica, lodo de piedra, pisolita, pirita, cuarzo, arena, arena grueta, sílica, sulfuros. Por lo general, se retiran los cortes de perforación mediante la circulación de fluidos en los huecos de la perforación con la ayuda de agitadores (llamados shale shakers en inglés). Ver: <http://www.glossary.oilfield.slb.com/Display.cfm?Term=cuttings>

104 Ver "Guía Ambiental para la Disposición de Desechos de Perforación en la Actividad Petrolera", Ministerio de Energía y Minas del Perú.

1. Petróleo diesel,
2. Petróleo crudo,
3. Drill Aid 240,
4. Preservantes (pentaclorofenoles –estos son cancerígenos-, para formaldehídos, utilizados con polímeros orgánicos,
5. Diversay (detergente),
6. Hidrocarburos clorados,
7. Safe-Guard,
8. Kelzan X-C AL,
9. RC-326 (polímero),
10. Surfactantes,
11. Dispersantes,
12. Asbesto,
13. Galena (grupo de sulfuros -mayormente de plomo, con pequeñas cantidades de cadmio, antimonio, bismuto y cobre),
14. Cromo,
15. Metales pesados.

Compuestos tales como los hidrocarburos, elementos químicos diversos –muchos de ellos tóxicos presentes en los lodos y cortes de perforación- no se “destruyen, degradan o separan” simplemente por la adición de floculantes y mediante sedimentación. El cuadro siguiente contiene información donde puede apreciarse que muchos de estos compuestos no son capaces de ser separados por simple sedimentación y floculación como con frecuencia se propone.

Cuadro N° 25. Composición aproximada de cortes de perforación y fluidos de perforación en una exploración petrolera

Compuesto Químico	Propósito	Cantidad (aproximada)
Barita	Aditivo para aumentar peso	500 toneladas
Bentonita	Para aumentar viscosidad	25 toneladas
Soda Cáustica (KOH)	Control de pH	8.0 toneladas
Sulfato de potasio (K <sub>2</sub> SO <sub>4</sub> )	Estabilizador del sumidero	175 toneladas
Bicarbonato de sodio	Control de pH	2 toneladas
Carbonato de calcio	Material de circulación de pérdida	30 toneladas
Acido cítrico	Control de pH	1 tonelada
Biocidas	Control de bacterias	300 galones
Ceniza de sosa	Control del calcio	1.5 toneladas
Kwikseal	Material de circulación de pérdida	16 toneladas
Nut plug	Material de circulación de pérdida	7 toneladas
Poly sal/PAC	Control de filtrado	40 toneladas
Mica/almidón	Control de filtrado	4 toneladas
Douvis	Control de reología	4 toneladas
EO lube	Lubricante	1000 galones
Glicol	Control de punto de turbidez	2700 galones

Fuente: Prasad y Katiyar, 2010, 1566-9.

Además, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos sostiene que los fluidos de perforación pueden contener "hierro, aluminio, cromo, plomo, zinc, cadmio, cobre, estroncio, compuestos orgánicos aromáticos (desde tolueno hasta polinucleares aromáticos) y alifáticos, entre otros compuestos" (EPA, 1984). La EPA señala, además, sobre los efectos de los fluidos de perforación en el ambiente:

*"Estudios de laboratorio en plantas terrestres y experimentos de campo han demostrado que los fluidos y algunos de los componentes presentes en los fluidos de perforación exhiben propiedades fitotóxicas [efectos tóxicos en las plantas] reduciendo la germinación de semillas, crecimiento y producción. La fitotoxicidad de los fluidos de perforación en su totalidad se atribuye a la **concentración de sales solubles**" [el sombreado es nuestro].*

Nuevamente queda demostrado que la sedimentación y uso de floculantes, como muchas veces se propone, no puede considerarse un tratamiento adecuado por cuanto no logra una remoción de sales solubles tóxicas a niveles seguros para su descarga a los cuerpos naturales de agua. La EPA señala lo contrario:

*"La introducción de los fluidos de perforación usados en el ambiente es el resultado de problemas que se presentan en las operaciones y por la migración de los líquidos desde los lugares de depósito [pozas] (...)*

*Los fluidos de perforación se trasladan en el ambiente en la escorrentía de lluvia, por la precolación a través de suelos y acuíferos. La absorción de metales presentes en los fluidos de perforación por las plantas ha demostrado tener una relación directa con la concentración de metales en las raíces (...).*

*En general los estudios realizados tanto en los distintos componentes de los fluidos de perforación, así como de los flui-*

*dos de perforación en total muestran ser consistentes con las pruebas de toxicidad.*

**Todos los estudios han demostrado que algunos compuestos presentes en los fluidos de perforación, así como en el conjunto de los fluidos son tóxicos para las plantas y los animales" (EPA, 1981).**

El riesgo que representa la contaminación de suelos y aguas con los lodos de perforación y cortes de perforación, se materializa en los posibles efectos:

1. Potencial perturbación de los recursos ecológicos y/o culturales durante la exploración y la construcción del pozo y las infraestructuras asociadas (camino, campamentos, etc.);
2. Exposición de la biota, hábitat sensibles y áreas importantes para la subsistencia (tierra y agua) a derrames accidentales, efluentes, emisiones;
3. Riesgos por mal manejo y disposición final de los lodos de perforación y cortes de perforación.

Los operadores de las perforaciones han empleado una variedad de métodos para manejar estos desechos de perforación dependiendo de las regulaciones existentes y de sus propios cálculos de costos. Los operadores de perforaciones petroleras en tierra tienen la facilidad de tener mayores opciones para su manejo. Éstas incluyen la evaporación y enterramiento en el lugar, inyección subterránea, incineración, biorremediación y compostaje, reuso y reciclaje. Los lodos de perforación que por lo general circulan posteriormente, se separan de los cortes de perforación por medios mecánicos (cribas de lodo, trampas de arena, desarenadores, eliminadores de limo, centrifugas). Los pozos en tierra se perforan con lodos en base a agua o a petróleo (Veil, 2002). En este sentido, los lodos de perforación en base a petróleo son un reto mayor para el manejo y disposición final. Para éstos, se recomiendan métodos de tratamiento más caros y complejos como la desorción térmica indirecta TPS, es decir, calentarlos conjuntamente con la recuperación y reuso del fluido.

#### 4. Efectos de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en áreas protegidas, biodiversidad y zonas tropicales

La "Iniciativa de Energía y Biodiversidad"<sup>105</sup> -o en inglés *Energy and Biodiversity Initiative (EBI)*- , organiza los impactos ambientales y sociales de la industria petrolera en dos grupos, por un lado los efectos primarios (directos, dentro de los límites del área de terreno donde sea realiza la actividad) y por otro, los secundarios (efectos indirectos o inducidos, es necesario aclarar que el término "secundario" no indica una menor importancia o menor trascendencia).

Tanto los efectos primarios como los secundarios -señala EBI- implican la conversión del hábitat causando distintos grados de degradación y fragmentación, que se manifiestan como perturbaciones de los hábitat de especies silvestres; cambios en la calidad del aire, agua y suelos, desbroce de vegetación, erosión de suelos, efectos severos en la calidad de aguas superficiales, riesgos de contaminación por desechos sólidos y líquidos, derrames entre otros que afectan las funciones del ecosistema en general. Cabe mencionar que la gran mayoría de los EIAs se enfocan en los impactos ambientales primarios (directos) y en la zona de influencia directa de las actividades (dentro de la concesión), mientras que la gran mayoría de los impactos secundarios o indirectos o inducidos, tales como aumento de la inmigración a zonas de explotación petrolera, aumento de la tala y caza ilegal, aumento de la demanda de servicios, problemas de salud y bienestar públicos, conflictos so-

ciales entre las comunidades y empleados de las empresas, quedan fuera del análisis de posibles impactos anticipados por el proyecto, así como del registro una vez iniciadas las actividades y del control tanto de las empresas como de las autoridades.

EBI señala que una de las distinciones entre los efectos primarios (directos) y secundarios (indirectos) radica en que mientras los impactos primarios resultan de las decisiones operativas y de las actividades del personal de las empresas petroleras, los impactos secundarios, por lo general, resultan de las decisiones o acciones tomadas por autoridades (locales o regionales), comunidades cercanas, inmigrantes, empleados de las empresas, etc. como resultado de la presencia del proyecto, muchas veces al margen de las actividades del proceso productivo en sí. Los efectos indirectos o secundarios pueden ser muy graves tanto desde el punto de vista ambiental como social, como no están previstos en los EIAs ni regulados por la autoridad ambiental sectorial, la responsabilidad no es asumida por las empresas ni el Estado. Con esto podemos tener una visión muy general de algunas de las distintas categorías de los impactos ambientales y sociales, así como por donde aparecen los sesgos y limitaciones en el análisis y manejo de estos temas.

Para facilitar la comprensión de algunos de los impactos más frecuentemente asociados con la explotación de hidrocarburos en el medio ambiente físico, vemos como EBI ha ordenado los potenciales impactos en la biodiversidad en la publicación "Integrating Biodiversity into Environmental and Social Impact Assessment Processes"<sup>106</sup>.

105 Ver EBI, "Integrando la Conservación de la Biodiversidad en el Desarrollo del Petróleo y Gas", <http://www.theebi.org/>

106 Ver <http://www.theebi.org/pdfs/esia.pdf>

**Cuadro N° 26. Algunos Impactos Primarios (Directos) de la Actividad Hidrocarburífera en la Biodiversidad (zonas continentales)**

Fase y/o Actividad del Proyecto	Acción	Posibles efectos en la biodiversidad
Exploración: prospección sísmica, perforación.	Infraestructura de acceso (aeropuertos, helipuertos, caminos, muelles). Instalación de campamentos base y campamentos temporales. Almacenamiento de combustible. Desbroce para las líneas y pruebas sísmicas, Perforación para detonaciones. Uso de explosivos Cierre de perforaciones para explosiones, campamentos y vías de acceso. Perforaciones de pozos exploratorios Pruebas de pozos exploratorios, quema de gas Drenaje de efluentes y sedimentos.	Perturbaciones en el hábitat. Cambios de conducta, hábitos y distribución de especies silvestres afectadas por el ruido. Perturbaciones físicas en suelos y cursos de agua. Modificaciones del paisaje, impactos visuales. Erosión y cambios en la hidrología superficial, posibles cambios de corto y largo plazo en el hábitat local. Erosión de suelos, escorrentía de lluvia aumenta la carga de sedimentos en los cuerpos de agua superficiales.
Construcción / Instalación de personal y equipos	Instalación de campamento base Perturbaciones de los hábitat por la creación de vías de acceso al campamento base y la creación de áreas para la instalación de campamentos. Efectos en las especies por acción de la iluminación, ruido y otras actividades.	Generación de desechos, descargas (desagües), incendios, impactos en el hábitat local. Pérdida temporal y/o permanente del hábitat y poblaciones de especies debido a la huella temporal o permanente en el ecosistema. Erosión y efectos negativos en la calidad de suelos. Contaminación de aguas superficiales y subterráneas. Daños en el patrimonio cultural.

Fase y/o Actividad del Proyecto	Acción	Posibles efectos en la biodiversidad
Operación / etapa de producción	<p>Erosión</p> <p>Ruido</p> <p>Tráfico. Ingreso y salida de materiales y productos peligrosos (combustibles, explosivos, solventes, productos químicos de distinto tipo).</p> <p>Creación de helipuertos, aeropuerto, caminos, muelles.</p> <p>Generación de residuos sólidos y líquidos domésticos y peligrosos.</p> <p>Radiación luminosa</p> <p>Emisiones de gases contaminantes (por ejemplo NOx , SOx, COV, de los gases de escape de generadores de energía, equipos y vehículos.</p> <p>Vertimiento de lodos de perforación, cortes de perforación.</p> <p>Generación de grandes volúmenes de agua de producción.</p> <p>Generación de residuos sólidos domésticos y peligrosos (infecciosos, inflamables, tóxicos, etc)..</p> <p>Generación de desagües, efluentes provenientes de las distintas actividades.</p> <p>Derrames de petróleo (en pozos, ductos, sistemas de almacenamiento, transporte y distribución).</p>	<p>Efectos a largo plazo en el ecosistema.</p> <p>Compactación de suelos.</p> <p>Muerte y/o efectos negativos en los hábitos de vida y distribución de especies silvestres.</p> <p>Efectos visuales y paisajísticos</p> <p>Contaminación de suelos y aguas subterráneas y múltiples efectos en las especies acuáticas, terrestres, salud pública.</p> <p>Contaminación del aire y sus efectos en el ecosistema y salud humana. Incluyendo la emisión de gases de invernadero. Acidificación de suelos, aguas superficiales.</p> <p>Efectos negativos en la calidad del agua superficial, ecosistema acuáticos, y en la salud y bienestar de las personas que usan en recurso.</p>

Fuente: elaboración propia<sup>107</sup>

Se afirma que el desarrollo de actividades petroleras en la Amazonía peruana ha causado grandes impactos ambientales y sociales (Finer et al., 2008, 8). Los impactos directos incluyen la deforestación por la construcción de caminos, plataformas petroleras, oleoductos y la contaminación como resultado de los derrames de petróleo y las descargas de residuos líquidos. Con frecuencia se menciona el empleo de

mejores tecnologías, materiales y prácticas de manejo ambiental que evitarían los efectos negativos en el ambiente. Sin embargo, en el caso del ducto del proyecto Camisea, que inició actividades en años recientes y con el uso de técnicas más actualizadas, ha causado derrames de importancia aun en los 18 meses de inicio de operaciones. Como se ha mencionado anteriormente, se han formulado directivas, guías,

107 EBI "Good practice in the Prevention and Mitigation of Primary and Secondary Biodiversity Impacts. Ver: <http://www.theebi.org/pdfs/practice.pdf>

reglamentos que deben cumplirse en todos los casos, no exclusivamente en propuestas de actividades petroleras dentro de ANPs. Finer (2008) recomienda reducir al mínimo la apertura de caminos dentro de las concesiones petroleras como una de las medidas que podrían contribuir a reducir los impactos sociales y ambientales relacionados con la actividad petrolera en la Amazonía. Asimismo, se recomienda dar mayor atención a los derechos indígenas y a la completa protección de las tierras donde viven los indígenas en aislamiento voluntario, quienes, por definición, no pueden dar su consentimiento ni participar en la toma de decisiones. También se recomienda la evaluación ambiental estratégica a escala regional, independiente y desinteresada, que incluya mecanismos de participación efectiva así como el estricto cumplimiento de las medidas de prevención de impactos sociales y ambientales propuestos en los EIAs.

Por otro lado, Brehaut y Calle (2007) elaboraron una propuesta de estándares ambientales para el desarrollo de actividades de hidrocarburos en ANPs y zonas de amortiguamiento. Brehaut y Calle proponían a las autoridades tales como MINEM y a la autoridad encargada de las ANPs lo siguiente:

*"(...) incluir [los estándares propuestos] en las normas y reglamentos relativos al desarrollo de actividades de hidrocarburos, para que estas actividades se lleven a cabo considerando todas las condiciones para la protección del ambiente, tal como viene haciéndose en otros países" (Brehaut y Calle, 2007a).*

El papel del Estado es fundamental en la toma de decisiones para el otorgamiento de licencias, en cuanto al rol de vigilancia. Es importante tener en cuenta las limitaciones del Estado y lo que ha venido siendo su actuación en la realidad respecto a la gestión ambiental sobre todo en cuanto a las actividades extractivas. Se trata, aun hoy, de un Estado falto de cuadros, endeudado, montado sobre un abismo social (Giessecke y Hurtado, 1987). Por otro lado, el Estado ha

tenido una capacidad institucional significativamente débil para salvaguardar el cumplimiento efectivo de estándares, reglamentos de la actividad de explotación petrolera (como en otras actividades extractivas) y control de la contaminación ambiental (Banco Mundial, 2007).

En vista de los riesgos sociales y ambientales, la inequidad en la distribución de los beneficios y perjuicios generados por la actividad extractiva, la falta de independencia y capacidad del Estado para ser vigilar el cumplimiento de los EIAs y Planes de Manejo Ambiental, es improbable que existan las condiciones para que la explotación petrolera en ANPs sea una opción aceptable en las actuales circunstancias.

## 5. Casos de superposición de hidrocarburos y áreas naturales protegidas<sup>108</sup>

Desde una perspectiva legal, se ha producido una serie de incongruencias normativas, tanto por vulneración de principios constitucionales como por disposiciones jurídicas, cuando se ha lotizado la Amazonía sin la consideración de la legislación de áreas protegidas. El marco constitucional señala el contenido de las políticas públicas referidas a la conservación de la biodiversidad mediante áreas protegidas. La Constitución de Perú de 1993 señala que el Estado "promueve el uso sostenible de sus recursos naturales" (art. 67), estando "obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas" (art. 68).

Más aun, estas disposiciones constitucionales deben interpretarse de acuerdo a lo señalado en el Convenio de Diversidad Biológica,<sup>109</sup> en cuanto a la conservación de la naturaleza a través de áreas protegidas, el Estado peruano deberá elaborar "directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica" (art. 8, lit. b).

108 Todo el punto introductorio ha sido insertado, ver Gamboa, 2008a, 223-6. Nota del Editor.

109 Aprobado mediante Resolución Legislativa N° 26181 de 30 de abril de 1993. Entró en vigor para el Perú el 07 de septiembre de 1993.

En consecuencia, el Ministerio de Energía y Minas MINEM y Perupetro S.A.<sup>110</sup> han vulnerado el orden constitucional al suscribir contratos de estos lotes superpuestos a áreas protegidas puesto que los artículos 67 y 68 de la Constitución son desarrollados por los principios, instituciones, procedimientos y normas del “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SINANPE)”, el cual ha sido vulnerado mediante la suscripción y aprobación de esos contratos, sin ser tomado en cuenta en ningún momento el procedimiento de otorgamiento de lotes en áreas protegidas que señala esta legislación.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha consagrado un principio constitucional y un derecho fundamental. El primero, señala que la explotación de recursos naturales se debe enmarcar en una Economía Social de Mercado en donde se condiciona la participación de los grupos económicos en armonía con el bien común y el respeto del interés general, estableciendo límites para que la democracia constitucional no sea un espacio donde se impongan las posiciones de los más poderosos económicamente en detrimento de los bienes jurídicos protegidos constitucionalmente<sup>111</sup>. Y el segundo, el “derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida” –principio de la “Constitución Ecológica”–, mediante el principio de prevención que “supone resguardar los bienes ambientales de cualquier peligro que pueda afectar su existencia”, el cual se materializa en la obligación del Estado “de ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente”<sup>112</sup>, considerando una “realidad ecológica”. Entre esas medidas técnicas, encontramos el estudio previo de compatibilidad de las actividades de hidrocarburos a realizarse en áreas protegidas.

Uno de los requisitos de la legislación de áreas protegidas es la realización de un estudio de compatibilidad (jurídico y biológico) previo al otorgamiento del derecho (hidrocarburífero)

para que la autoridad competente (el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado SERNANP [ex INRENA]), adscrito al no-vísimo Ministerio del Ambiente (MINAM), deba pronunciarse si es posible realizar actividades extractivas dentro de las áreas protegidas, según su categoría, zonificación, plan maestro del área protegida y objetivos del área. En ese sentido, el art. 27 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley N° 26834) señala este requisito previo para el otorgamiento del derecho hidrocarburífero, entendiéndose que el “aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área”.

Asimismo “las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Áreas Naturales Protegidas del SINANPE, se tramitan ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo 27 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE” conforme lo establece el artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Tal como se ha señalado (Gamboa, 2008a, 222), para realizar la actividad de hidrocarburos en áreas protegidas, se debe contar previamente con un estudio que evalúe la compatibilidad de la actividad hidrocarburífera con los fines de un área protegida. Los criterios técnicos-normativos y los biológicos para compatibilizar la actividad de hidrocarburos dependen de la categoría del área protegida; la zonificación asignada por el Plan Maestro, instrumento de planificación y como conjunto normativo de disposiciones que permiten o no actividades; y los objetivos y fines del área protegida. Este último criterio es el más importante, por cuanto le otorga al SERNANP una discrecionalidad para aplicar los principios de la conservación de la biodiversidad así como interpretar una necesaria protección estricta en un área protegida y considerar el impacto y amenazas de las actividades hidrocarburíferas que solicitan autorización.

110 Perupetro S.A. es una empresa estatal de régimen privado, con plena autonomía para negociar contratos de licencias de exploración y explotación de hidrocarburos en el territorio y litoral peruano.

111 Sentencia TCP 048-2004-AI/TC, el cual es conocido como el caso de las “regalías mineras”. Nota del Editor.

112 Sentencia del TCP 20-04-2007 (Exp. N° 1206-2005-PA/TC), fundamento 10; ver también Canosa 2004, 225. Ver también la reciente Sentencia del TCP 20-04-2007 (Exp. N° 03610-2008-PA/TC), fundamentos 25-35. Nota del Editor.

## 5.1. Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor

Hemos tomado el caso del Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor PNCC como primer caso, luego del agresivo proceso de lotización de la Amazonía y con ella de varias ANPs de uso directo y zonas reservadas como es el caso de la entonces establecida Zona Reservada Santiago Comaina, que se categorizó recortando más de 60,000 hectáreas de la propuesta técnica elaborada participativamente<sup>113</sup>, área donde se encontraba el mayor valor en biodiversidad que beneficia directamente a las comunidades asentadas en dichos territorios, lo que expresa una clara tensión con la voluntad expresa de catorce comunidades nativas beneficiadas y los objetivos para la creación de un ANP.

Si bien nuestro estudio tiene como objetivo la superposición de lotes de hidrocarburos y ANP, es necesario revisar brevemente el contexto de otra actividad extractiva cuya presión influyó en la decisión política que afectó directamente sobre la viabilidad de un parque nacional y sobre la confianza y gobernanza de las instituciones estatales por parte de las comunidades indígenas expectantes de un ANP para la protección de sus zonas que albergan valores ambientales y culturales.

Revisando un poco de historia de la zona, nos remontaremos al año 1995, época de la Guerra del Cenepa, ya que luego de dicho conflicto bélico entre Perú y Ecuador - generado en la zona de la Cordillera del Cóndor y el Río Cenepa-, se llevaron a cabo una serie de acuerdos de paz que comprendían el establecimiento de una "zona de protección ecológica" a ambos lados de la frontera. Y es que desde antes de los enfrentamientos en el Cenepa, diversos actores -entre ellos organizaciones de conservación-, propusieron la delimitación de la zona no defi-

nida y en conflicto a través del establecimiento de esta zona de protección ecológica.

Es en el marco de las negociaciones de paz que para el segundo semestre de 1997, la Cancillería peruana convocó a las organizaciones Awajun y Wampis de las 5 cuencas del Marañón<sup>114</sup> a una reunión en Lima. En esta reunión se les informó el estado de las negociaciones para dar fin al conflicto fronterizo y sobre la propuesta de establecer en una parte de la línea de frontera una zona de protección ecológica en donde se garantizaba que se repetirían sus derechos territoriales (IWGIA, 2009, 24).

No es hasta el año 1999 que la esperada ANP fue establecida mediante Decreto Supremo N° 005-99-AG, la Zona Reservada Santiago Comaina ZRSC ubicada en los distritos del Cenepa, Río Santiago, Nieva, Manseriche y Morona de las provincias de Condorcanqui y Alto Amazonas, departamentos de Amazonas y Loreto, sobre una superficie de ochocientos setenta y tres mil doscientas setenta y siete hectáreas (863, 277.00 has): asimismo, esta ANP fue ampliada en el año 2000, mediante Decreto Supremo N° 029-2000-AG sobre una superficie total de un millón seiscientos cuarenta y dos mil quinientas sesenta y siete hectáreas (1,642,657.00 has).

No obstante ser esta una zona de protección, en dicha área se realiza actividades de minería asociada con el oro, que es explotado en pequeña escala, principalmente en los distritos de Cénepa y Río Santiago. Antes del establecimiento de la Zona Reservada, existían registrados sólo 9 concesiones mineras otorgadas favor de la persona natural Jorge Bedoya Torrico<sup>115</sup> -según lo precisa el expediente de categorización del ANP-, ubicadas en la vertiente oriental de la Cordillera del Cóndor. Como veremos más adelante en la categorización, la zona superpuesta con estas conce-

113 El decreto supremo de categorización excluyó 1,060,672.88 has. de la Zona Reservada Santiago Comaina. En la propuesta original de categorización de la ZRSC se contemplaba el establecimiento del Parque Nacional tuviera una extensión sobre 152,873.76, de conformidad a los acuerdos establecidos con las Comunidades awajún y wampis, no obstante, éste se estableció sobre 88, 477.00 has.

114 En esta área se encuentra asentados los pueblos aguaruna y huambisa (awajún y wampis), pertenecen a la familia Jíbara. Luego de la población Ashaninka, los Awajún constituyen uno de los pueblos más numerosos de la Amazonía (INEI, 2007) con un fuerte sentido de la identidad y de defensa de sus territorios frente a los diferentes intentos de dominación y amenazas que se han presentado a lo largo de su historia como pueblo.

115 Esta zona abarca petitorios y concesiones entregadas desde 1993, sin considerar la fragilidad del área y sin una consulta a las poblaciones pese a la suscripción en el año 1993 del Convenio N° 169 de la OIT y su posterior vigencia desde 1995.

siones quedó fuera de la propuesta de categorización del parque según lo refiere el expediente técnico de categorización de la ZRSC<sup>116</sup>.

En el mismo año en el que se estableció la zona reservada, las poblaciones indígenas convocadas se reunieron en asamblea extraordinaria con la autoridad encargada en ese entonces (el INRENA) y acordaron, como cuestión previa a la categorización de la zona reservada, terminar con los procesos de ampliación y titulación de sus territorios. La propuesta de categorización allí trabajada era la de un parque nacional y dos reservas comunales que serían establecidas en áreas no tituladas y colindantes al ANP<sup>117</sup>.

Pero no es hasta el año 2002 que con la ayuda de Conservación Internacional Perú se realizaron una serie de talleres para la información y participación de la población en la validación de las propuestas de ANPs. Fueron diversos talleres con tres grandes asambleas que contaron con la participación de las organizaciones indígenas locales con las cuales se logró construir una serie de consensos en las que se determinó las categorías de las nuevas ANPs.

Es así que “en ese marco se convino que a toda la Cordillera del Cóndor le correspondería la categoría de mayor protección, es decir la de Parque Nacional, en tanto en las otras zonas del Tuntanain y Kampanquis serían reservas comunales que son áreas naturales protegidas de uso directo” (IWGIA, 2009, 27). Esta posición consensuada de aprobación por parte de los representantes de las comunidades dentro de la zona reservada y de la propuesta de parque nacional fue manifestada al INRENA y al PETT, dando la conformidad a la categorización y al plan de manejo de éste.

La citada propuesta fue elevada en el 2004 a los Ministerios de Relaciones Exteriores y Defensa para su opinión favorable, a fin de dar cumplimiento a los Acuerdos de Brasilia, quienes reservaron opinión hasta el año 2006, pese a la insistencia al envío de los expedientes y los pe-

didados de la población para la categorización por las constantes amenazas de actividades ilegales en el área.

**Nota importante:**

El lote 116 estaba superpuesto en casi un ochenta por ciento (80%) con la superficie de la entonces Zona Reservada Santiago Comaina y con ochenta y ocho comunidades nativas ubicadas en los departamentos de Amazonas y Loreto.

Como si no fuera suficiente, en diciembre del 2006, PERUPETRO S.A. suscribió un contrato con la empresa Hocol Perú S.A.C<sup>118</sup> para la exploración y explotación de hidrocarburos en el lote 116 sobre un área de 853,381.00 has. superpuesta a las comunidades Awajún y Wampis que previamente participaron del proceso de categorización de la Zona Reservada Santiago-Comaina y a la reserva comunal Tuntanain.

Es importante precisar que de conformidad a la normatividad de ANPs (Artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas [RLANP]), el INRENA –ahora SERNANP- debía determinar previamente la compatibilidad de las actividades de hidrocarburos y minería y emitir opinión previa favorable a los EIAs.

Al ser una zona reservada, el INRENA debía circunscribir su opinión al principio precautorio establecido por el artículo 115.4 del RLANP, aprobado mediante Decreto Supremo N° 038-2001-AG, por el cual las actividades de explotación de recursos naturales no renovables, en zonas reservadas, no son permitidas hasta la categorización final:

**“Artículo 115.4.-** *En el caso de Zonas Reservadas de acuerdo a su naturaleza y en aplicación del principio precautorio, el INRENA puede determinar que no es posible realizar actividades relacionadas a explotación de recursos naturales no renovables hasta su categorización final”.*

116 El Expediente de categorización fue remitido mediante Oficio N° 069-2010-SERNANP-SG de 13 de mayo de 2010.

117 Acta del 06 de octubre de 1999 conteniendo los Acuerdos tomados en la reunión de los Jefes de las Comunidades del Sector Cenepa sobre la Zona Reservada Santiago Comaina, Mamayaque.

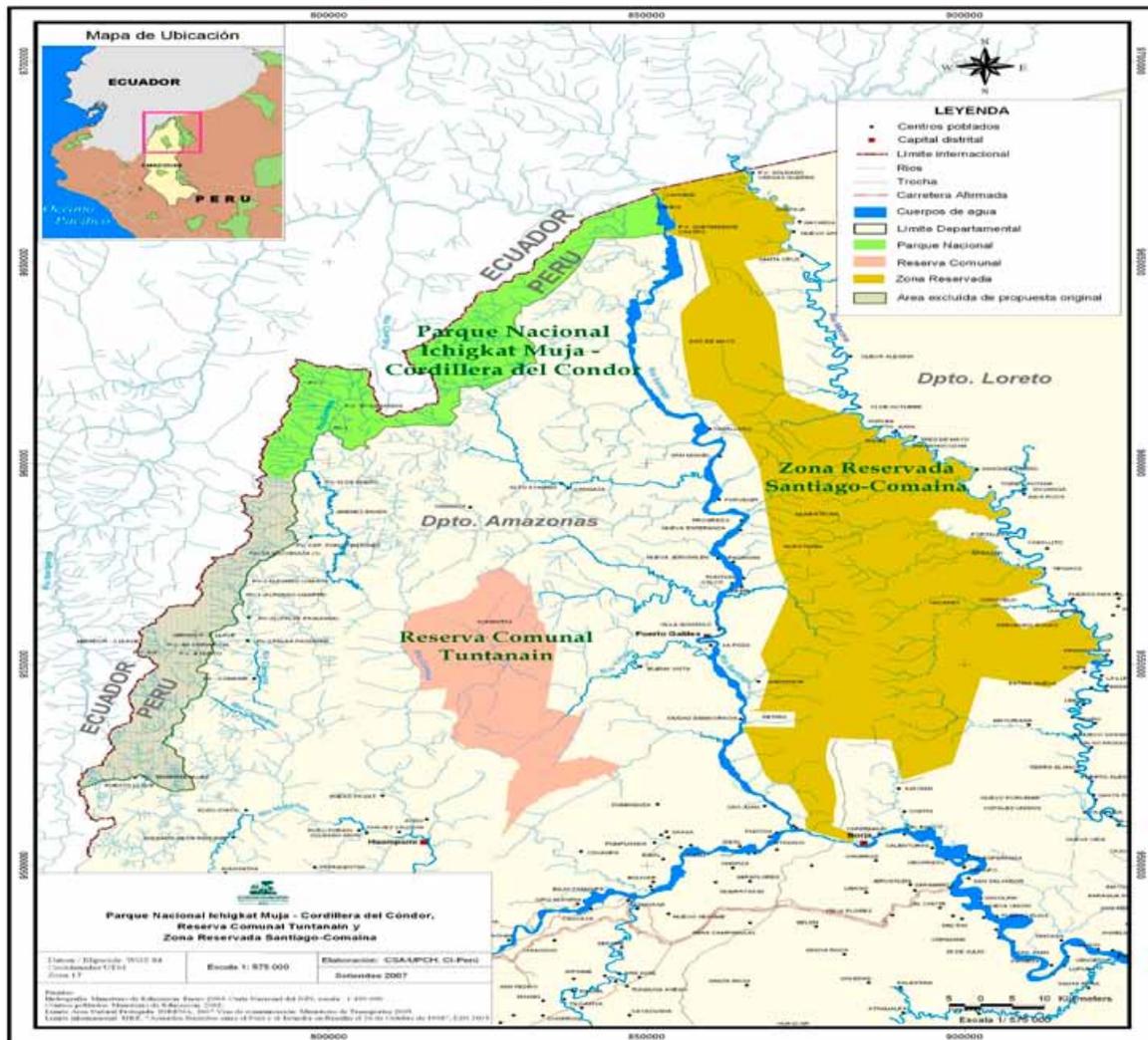
118 La empresa Hocol era una filial de la firma francesa Maurel & Prom, empresa de exploración y producción de petróleo que tiene operaciones en el valle colombiano del Alto Magdalena y en el lago venezolano Maraicabo. La compañía también tiene participaciones en dos grandes ductos de Colombia: el ducto Alto Magdalena y el ducto Colombia. La titular actual del lote es Maurel & Prom.



Por todos estos derechos otorgados a empresas extractivas superpuestos a la ZRSC, el Decreto Supremo N° 023-2007-AG, de 9 de agosto de 2007, que categoriza la superficie de ochenta y ocho mil cuatrocientas sesenta y siete hectareas (88,477 hectareas) de la Zona Reservada de Santiago - Comaina como "Parque Nacional Ichigkat Muja - Cordillera del Condor" PNCC<sup>120</sup>, con una superficie de noven-

ta y cuatro mil novecientos sesenta y siete hectáreas y seis mil ochocientos metros cuadrados (94,967.68 ha) de la Zona Reservada de Santiago - Comaina, ubicado en los distritos de Rio Santiago, Nieva y Cenepa, provincia de Condorcanqui, Departamento de Amazonas como "Reserva Comunal de Tuntanain"<sup>121</sup>, excluyendo las áreas superpuestas con derechos mineros (ver mapa 11).

Mapa 11. Mapa luego de la categorización de la Zona Reservada Santiago Comaina (2007)



Fuente: Conservación Internacional Perú, 2007

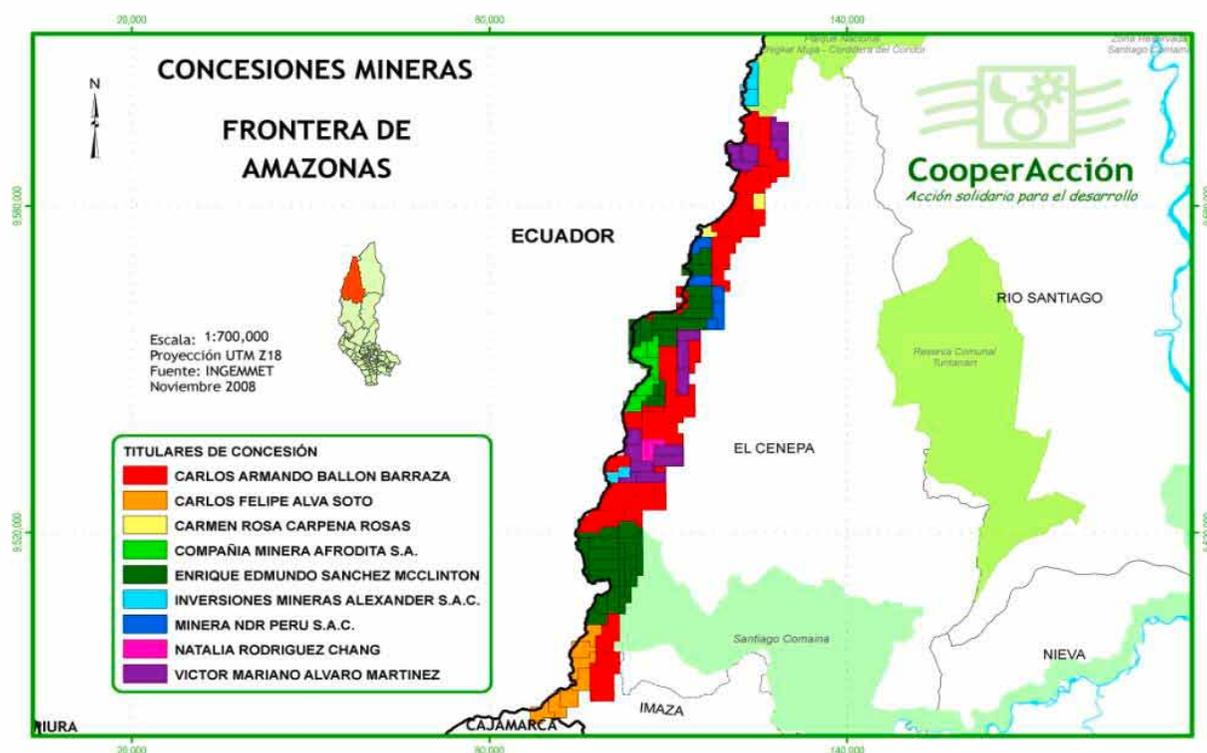
120 Dentro de los objetivos del "Parque Nacional Ichigkat Muja-Cordillera del Cóndor" se encuentra la conservación de la única muestra de la Eco-Región de los Bosques Montanos de la Cordillera Real Oriental, así como la conservación de la diversidad biológica y los procesos de la Cordillera del Cóndor, protección de las cabeceras de cuenca de la Cordillera del Cóndor para garantizar la calidad y cantidad de agua que utilizan las comunidades ubicadas en su entorno, entre otras.

121 Dentro de los objetivos de la "Reserva Comunal Tuntanain" se encuentra la conservación de una muestra representativa de los bosques montanos y premontanos húmedos de la Yunga Tropical del noroeste del país, la cual alberga especies de flora y fauna endémica, rara y en diversos estados de amenaza y que han sido utilizados ancestralmente, tradicionalmente y sosteniblemente por las comunidades nativas vecinas de las etnias Aguaruna y Huambisa, así como garantizar a las comunidades indígenas vecinas y población asentada en el área de influencia su alimento y otros productos para su uso propio y aprovechamiento con fines comerciales siempre que no pongan en peligro la conservación de la diversidad biológica

El nuevo parque no incluía la totalidad de la extensión de la Cordillera del Cóndor, excluyendo convenientemente el área de las concesiones de la Minera Afrodita y las que en el año 2006, el MINEM otorgó a favor de Carlos Ballón Barraza. Asimismo, se liberaron otras áreas en donde se iniciaron trámites de solicitud de nuevos petitorios mineros por ser zonas libera-

das de lo que era la zona reservada. Según el mapa elaborado por Cooperacción (diciembre 2009), de las nueve concesiones a favor de la minera Afrodita, identificadas en el expediente técnico cuando se estableció la zona reservada, actualmente se registran 8 nuevos titulares con derechos mineros en el área excluida del parque (ver Mapa 12).

Mapa 12. Concesiones Mineras en la zona liberada del PNCC (Cenepa)

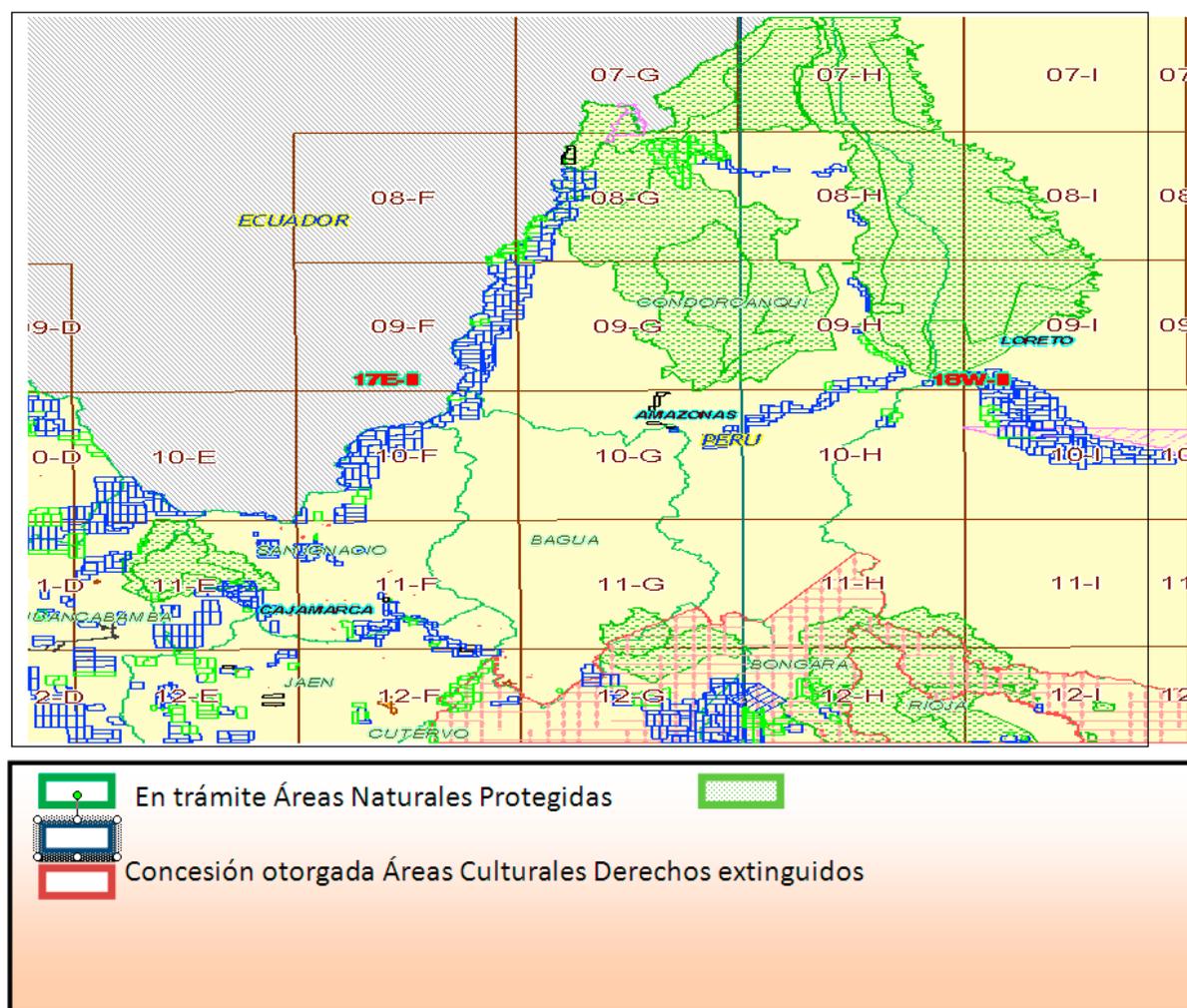


Fuente: Cooperacción, noviembre 2008

En el mapa obtenido de la base de datos de INGEMET (Mapa 13), actualmente hay petitorios nuevos en trámite en la zona de frontera. La única lectura que podemos tener a este hecho es que las presiones, que favorecieron a los titulares de las concesiones superpuestas con la entonces zona reservada Santiago Comaina, ignoraron años de trabajo partici-

pativo y consenso para lograr la conservación de un área prioritaria para la conservación del país, las comunidades beneficiarias directamente de este ecosistema y las negociaciones de paz que tomaron como excusa establecer un límite natural para lograr una delimitación que causó años de conflictos entre Perú y Ecuador.

Mapa 13. Mapa de las concesiones mineras según cuadrículas



Fuente: Catastro Minero del Instituto Geológico Minero y Metalúrgica INGEMET (<<http://www.ingemmet.gob.pe>>)

Esta situación fue conocida por las organizaciones indígenas que confiaron en que las autoridades estatales respetarían los acuerdos previos que establecerían un ANP de protección estricta y dos ANPs para el manejo comunitario de sus recursos que no se cumplió.

En el caso del lote 116, la categorización mantuvo al lote superpuesto a comunidades Awajun y Wampis y a la Reserva Comunal del Tuntanain RCT. El único taller presencial para el inicio de actividades de hidrocarburos se realizó en marzo de 2008, puesto que Perupetro S.A., en cumplimiento a lo dispuesto por la normatividad de hidrocarburos, coordinó la realización de un evento informativo el 29 de marzo de 2008, con las siguientes autoridades: Gobierno Regional de Amazonas, alcalde provincial, distritales y otras autoridades dentro de la ju-

risdicción del lote 116, según lo expresado por el Informe s/n de la Gerencia de Promoción y Relaciones Comunitarias de Perupetro S.A., presentado a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, el 14 de abril de 2008.

En dicho taller, que contó con 99 participantes y otros no identificados, quedó claro la desconfianza y el malestar de las comunidades por el inicio de estas actividades. Es claro que desde el punto de vista de gestión ambiental y social de la zona (en donde se encuentra el PNCC y la RCT), era inviable una nueva actividad extractiva.

Es por ello que en esta zona, las prácticas incoherentes, inconultas políticas y nuevas normas legales para la implementación de las inversiones en la Amazonía calaron rápida y profundamente en la población, generando los hechos

del 5 de junio del 2009, en donde tras una protesta de 55 días, en el que más de 1500 indígenas Awajún y Wampis mantuvieron un bloqueo físico, impidiendo el paso de vehículos en la carretera Fernando Belaunde Terry, a 7 kilómetros del puente Corral Quemado, en el sector conocido como “Curva del Diablo”, en Bagua, el Gobierno tuvo la desacertada y trágica decisión de dar la orden de desbloquear por la fuerza policial la carretera. El resultado fue 34 vidas perdidas (24 policías y 10 civiles) y más de 180 heridos.

Es necesario considerar que en el mes de marzo de 2010, una delegación de la Organización de Desarrollo de las Comunidades Fronterizas del Cenepa ODECOFROC<sup>122</sup>, demandaron que el Estado peruano restituya en su integridad el total del área original del PNCC, respetando así el acuerdo sostenido entre los Pueblos Indígenas de la Cordillera del Cóndor y el entonces INRENA para la creación del parque en mención. Asimismo, pidieron que se cancele de forma definitiva toda actividad minera en la Cordillera del Cóndor por ser una actividad incompatible con la conservación de la biodiversidad de una zona de extrema fragilidad ecológica y se cumpla con la titulación y ampliación de los territorios de las comunidades nativas de la zona<sup>123</sup>.

Hemos tratado de resumir todos los desaciertos en torno a la gestión ambiental del tema, omitiéndose toda la complejidad de la lucha social de los pueblos por hacer respetar los acuerdos asumidos entre éstos y el Estado<sup>124</sup>. Es claro que el SERNANP tiene un gran reto y oportunidad de devolver la confianza a las comunidades de la zona respecto a la actuación del ente rector de las ANPs, cumpliendo los acuerdos tomados por el entonces INRENA durante un proceso participativo que duró más de dos años.

Ello podría ser el primer paso para solucionar el conflicto de lo ocurrido el 5 de junio, evitar un nuevo conflicto en la zona del Cenepa y poder encontrar la tan ansiada gobernanza social y

ambiental en la zona y de las ANPs allí establecidas, cuyo valor biológico fue recocado al establecer el área dentro de las zonas prioritarias de la conservación del país.

## 5.2. Parque Nacional Bahuaja Sonene

Lo pretendido con el Parque Nacional Bahuaja Sonene PNBS en el 2007 es un caso que evidenció la falta de visión de un país y de entender a todos los niveles la importancia de proteger la biodiversidad amazónica.

Este parque se estableció tras un proceso participativo, mediante Decreto Supremo N° 012-96-AG, el 17 de Julio de 1996, sobre una superficie de quinientos treinta y siete mil cincuentitrés y 25/100 hectáreas (537,053,25 has), ubicada en la provincia Tambopata del departamento de Madre de Dios. Asimismo, se incluyó dentro del área del parque las “sueltas” de áreas del Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos en el Lote 78, aprobado por Decreto Supremo N° 014-96-EM, suscrito entre Perupetro S.A. y las compañías Mobil Exploration and Producing Perú, Inc., Sucursal Peruana, Elf Petroleum Perú B.V., Sucursal del Perú, y Esso Exploration and Production Perú Limited, Sucursal del Perú.

### **Nota importante:**

El establecimiento del PNBS incluyó al Santuario Nacional Pampas del Heath en su interior, haciendo desaparecer su categoría de santuario al pasar éste a ser parte del parque nacional. El área de la Zona Reservada Tambopata Candamo, no considerada en el Parque Nacional Bahuaja-Sonene, mantuvo su condición de zona reservada hasta su categorización en Reserva Nacional.

Cabe agregar que, luego de cuatro años, por Decreto Supremo N° 048-2000-AG del 4 de

122 ODECOFROC, es una federación indígena afiliada a Organización Regional de Pueblos Indígenas de la Amazonía Norte ORPIAN, base regional de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana AIDSESP.

123 Servindi, noticia web del 02 de marzo de 2010.

124 Huaco, “Aportes para una cronología creíble sobre Bagua y Aportes para una cronología creíble (o sobre cómo responder a la “Gran Pregunta” que la “Comisión sobre Bagua” eludió absolver)”, Servindi, ver: [www.servindi.org/actualidad/21112](http://www.servindi.org/actualidad/21112)

septiembre del 2000, **se amplía el área del parque a una superficie total de un millón noventa y un mil cuatrocientas dieciséis hectáreas (1,091,416 has)**, ubicado en los departamentos de Madre de Dios y Puno, provincias de Tambopata, Carabaya y Sandia; asimismo, se crea la Reserva Nacional Tambopata, y se deroga el Decreto Supremo N° 012-96-AG.

Actualmente, el PNBS tiene una superficie de 1,628,469.25 has. que abarca los departamentos de Puno y Madre de Dios, posee una alta diversidad biológica, cuenta con ecosistemas únicos para el Perú, como es la sabana tropical y tipos de bosques especiales como el bosque de nube de baja altitud.

En el año 2002, la *National Geographic Society* publicó un reporte sobre el estado de salud del planeta y eligió siete santuarios naturales emblemáticos, siendo el Parque Nacional Bahuaja Sonene PNBS<sup>125</sup> uno de ellos. Este parque nacional protege no menos de 14 especies animales en peligro de extinción y cuenta con un ecosistema único de sabanas húmedas tropicales.

Pese a la importancia internacionalmente reconocida de esta ANP, en el año 2007, un correo de 25 de septiembre de 2007, circulado a través de las redes, alertó a las organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas de conservación, sobre un proyecto de ley trabajado desde el Ejecutivo (Ministerio de Energía y Minas) y enviado a la entonces Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA, para dar opinión al respecto de la viabilidad de este proyecto, con carácter de urgente y confidencial.

La propuesta consistía en la exclusión de un área de doscientas nueve mil setecientos ochenta y dos punto quinientos treinta y siete hectáreas (209,782.537 has); reduciendo la superficie del mencionado parque nacional en ochocientas ochenta y un mil seiscientos treinta y tres

punto cuatrocientos sesenta y tres hectáreas (881,633.463 has).

Pero ¿por qué tratar de desafectar más de 200,000 hectáreas de un parque nacional, área natural protegida con tanto valor biológico y por ende cuya intervención no está permitida? La respuesta es clara: existe el interés corporativo y necesidad nacional de aprovechar un gran yacimiento gasífero ya descubierto, pues estamos en medio de una crisis energética y anuncios que las reservas de gas no cubrirían el horizonte previsto para satisfacer la demanda nacional de gas.

**Nota importante:**

Mobil estimó tres trillones de pies cúbicos de gas y 120 millones de barriles de condensados en la zona del Candamo.

Antes de descubrir el Yacimiento Candamo, Mobil definió en base a sísmica 2D un total de 27 prospectos en el ex-Lote 78, catorce (14) de ellos al interior del Parque Nacional Bahuaja-Sonene; de los cuales, ocho (8), se ubicaban en el área que se propuso para excluir del Parque Nacional.

Como bien refiere el decreto supremo de creación del PNBS, el área que ahora forma parte del parque nacional tuvo una intensa actividad de exploración hidrocarburífera en el lote 78, a cargo de la empresa americana Mobil<sup>126</sup>. La razón por la que la Mobil soltó esa área, pese al yacimiento descubierto, fue por el descubrimiento de estructuras de gas natural, que como pasó en Camisea en la década de 1980, no existía el mercado ni la infraestructura para la declaración de la viabilidad económica de un proyecto de desarrollo de gas natural, lo cual sumada a la presión medioambiental, desincentivó a Mobil a continuar con la operación. La empresa decidió en el año 2000 hacer la suelta

<sup>125</sup> Los parques nacionales son áreas que constituyen muestras representativas de la diversidad natural del país y de sus grandes unidades ecológicas. En ellos se protege con carácter intangible, la integridad ecológica de uno o más ecosistemas, las asociaciones de la flora y fauna silvestre y los procesos evolutivos, así como otras características de paisaje y culturales que resulten asociadas, según lo establecido por el artículo 22º, literal a) de la Ley de Áreas Naturales Protegidas y artículo 50 del RLANP.

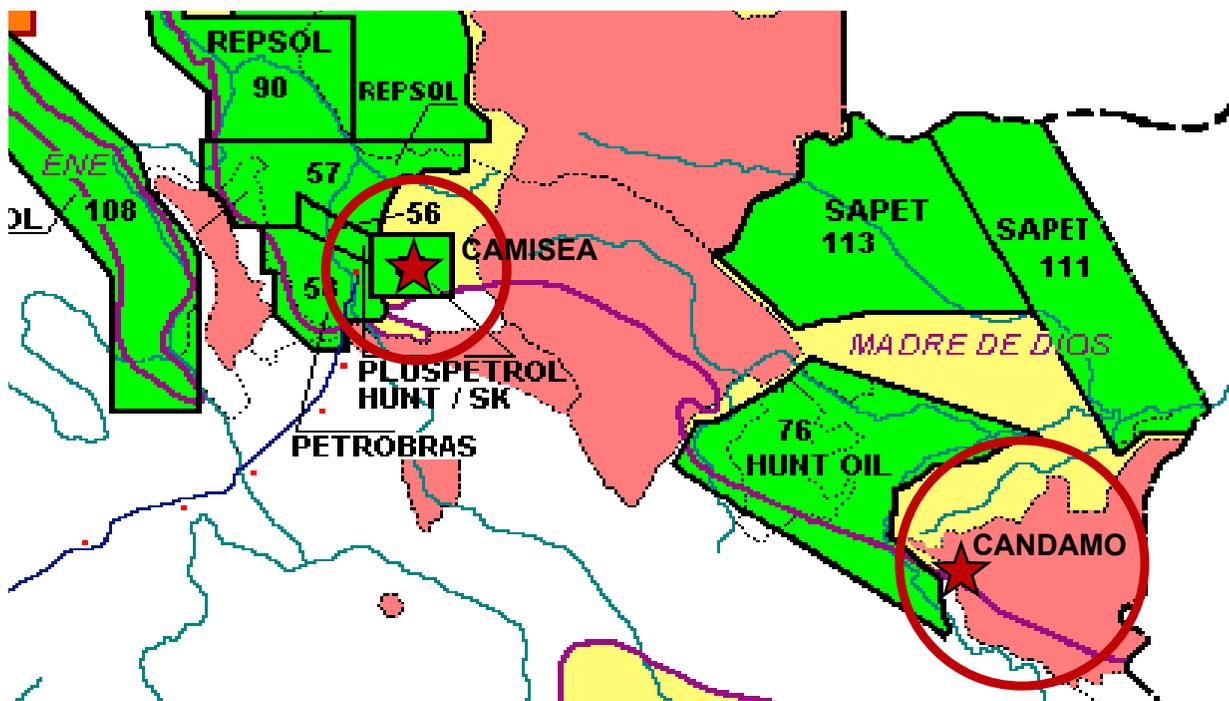
<sup>126</sup> El lote 78 fue explotado por el Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 014-96-EM, suscrito entre Petroperu S.A. y las compañías Mobil Exploration and Producing Perú INC. Sucursal del Perú, Elf Petroleum Perú B.V. - Sucursal del Perú y Esso Exploration and Production Peru Limited - Sucursal del Perú, teniendo a Mobil como accionista mayoritario del consorcio.

definitiva del área que se incorporaría posteriormente al área del parque nacional.

El yacimiento Candamo se encuentra ubicado a 350 kms. al suroeste de los yacimientos de gas y

condensados de Camisea (Mapa 14). Estos dos yacimientos hidrocarburíferos están separados por el Parque Nacional Manú, a través del cual continúa la tendencia de estructuras con potencial para exploración de hidrocarburos.

Mapa 14. Mapa presentado dentro de la propuesta de proyecto de ley. Resaltado propio



Es por ello que, considerando el potencial hidrocarburífero de la zona, al ser estructuras tan cercanas al yacimiento de Camisea, en donde descubrieron yacimientos de gas y condensados en 5 pozos (Yacimientos Mipaya, Pagoreni, San Martín, Cashiriari y Candamo), el sustento de la propuesta utilizó la analogía entre el yacimiento Candamo y Camisea para definir el potencial de prospectos aun no perforados en el área propuesta que pretendían excluir, estimando que podrían contener recursos prospectivos o potenciales de 10 TCF de gas natural y 400 MMB de líquidos condensados.

Bajo este análisis, las actividades económicas que promuevan la extracción del recurso en este yacimiento debían ser impulsadas, por convenir a los intereses del país y al desarrollo nacional. Por ello, se hacía necesario la exclusión de doscientas nueve mil setecientos ochenta y dos punto quinientos treinta y siete hectáreas (209,782.537 has) del ANP.

El área a excluir comprendía lo que el plan maestro del parque nacional había determinado en su zonificación como Zona de Protección Estricta<sup>127</sup>, es decir, la zona que alberga espa-

127 La definición de una Zona de Protección Estricta está dada por la LANP, que establece:

“Artículo 23.- Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera.

La Áreas Naturales Protegidas pueden constar con:

a. Zona de Protección Estricta (PE): Aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original. En estas Zonas sólo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica (...).”

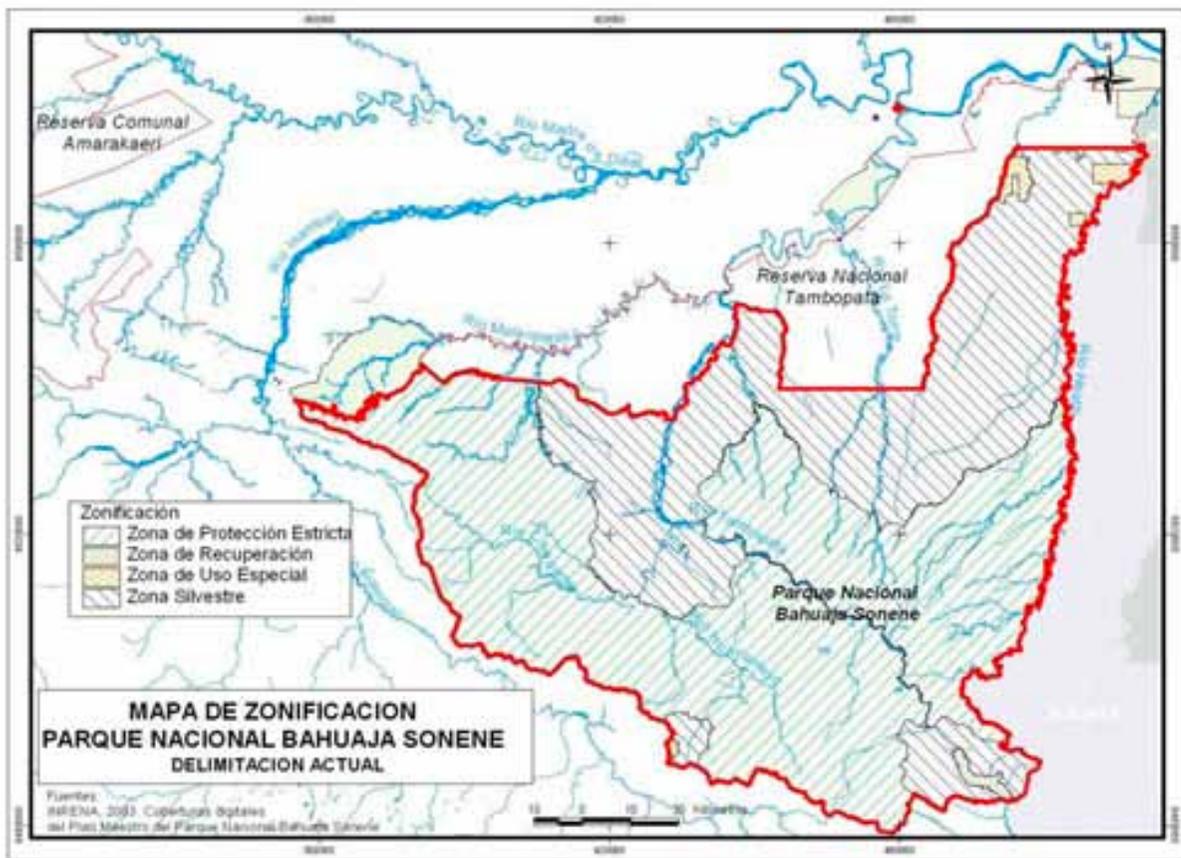
cios poco intervenidos con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los cuales para mantener su valor requieren estar libres de intervención o de factores ajenos a los procesos naturales. Es por ello que estas zonas albergan principalmente los objetos de conservación de las ANPs (ver comparación mostrada de Mapas 15 y 16).

Frente a ello, diversas organizaciones nacionales e internacionales manifestaron a través de un fuerte pronunciamiento su preocupación respecto de aquella propuesta de ley no formalizada que se presentó inclusive ante el Consejo de Ministros. La oposición del Intendente de ANPs, Luis Alfaro, conllevó a un inesperado retiro del

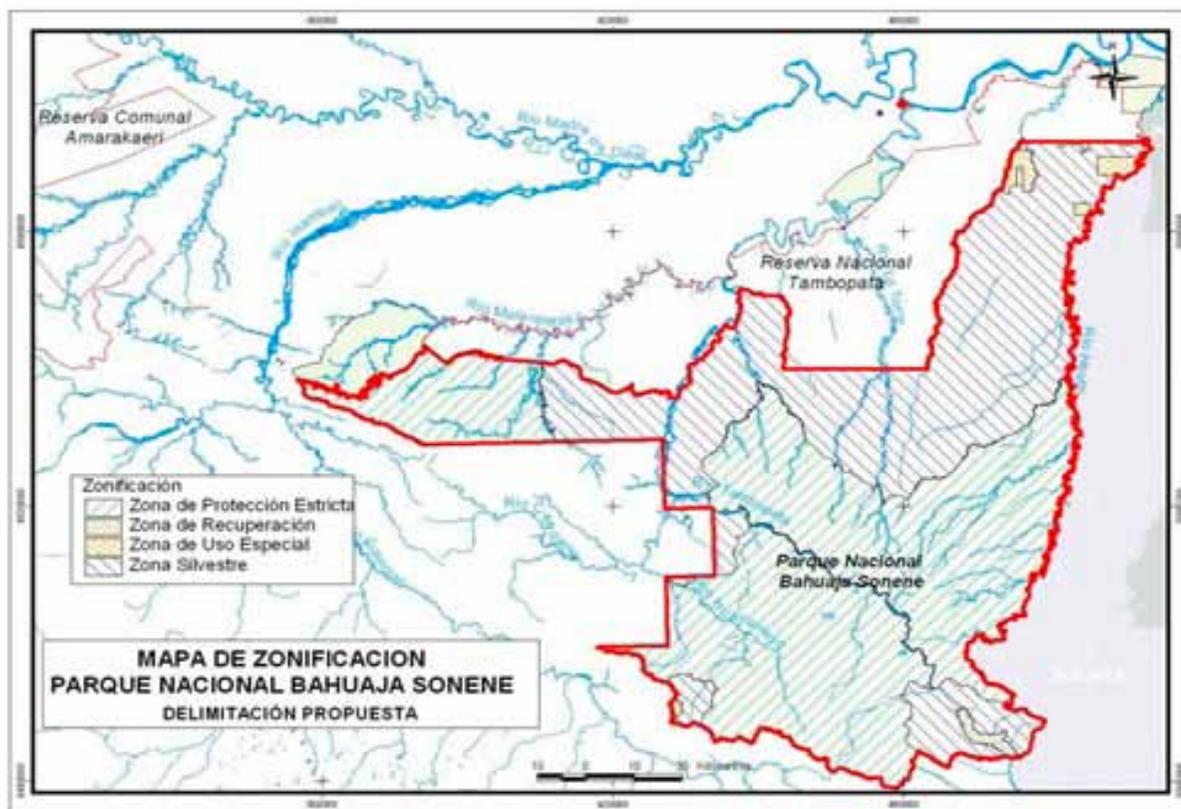
cargo sin causa justificada por el entonces Ministro de Agricultura, Ismael Benavides (Pareda, 2007, 60-1).

Fueron las declaraciones efectuadas para una revista informativa local (Pareda, 2007, 60-1) por el ex Intendente de la IANP, actual Jefe del SERNANP del Ministerio del Ambiente, que confirmó la amenaza al señalar que en los 12 años que trabajó en el INRENA, nunca vio “una propuesta tan alucinada”, asimismo aseguró a la revista que el Ministerio de Agricultura había solicitado con “carácter de urgencia” la opinión del INRENA, dado que la propuesta se iba a debatir en el Consejo de Ministros para el 26 de septiembre de ese año.

Mapa 15. Mapa de Zonificación Parque Nacional Bahuaja Sonene (Perú).  
Delimitación en el año 2007



Mapa 16. Mapa de Zonificación Parque Nacional Bahuaja Sonene (Perú). Delimitación Propuesta



Fuente: Bank Information Center, 2007

**Nota importante:**

Si bien la propuesta no fue presentada ante el Congreso, existió un documento oficial de la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas IANP, de 25 de setiembre de 2007, en el que se emitió una opinión formal rechazando el recorte del parque nacional (ver Anexo N° 3).

A pesar de que la decisión de desafectación parecía ser inevitable, gracias a la misiva enviada el 11 de octubre del 2007 por el senador Earl Blumenauer del Partido Demócrata del Senado de Estados Unidos de Norteamérica al embajador peruano en Washington, Felipe Ortiz de Zevallos<sup>128</sup>, en la cual expresaba su preocupación por la polémica iniciativa que era “contraria al espíritu” del Tratado de Libre Comercio (TLC) que venía negociándose entre Perú y Estados

Unidos, fue suficiente para que el Gobierno peruano desistiera de una desacertada decisión contra una de las ANPs con mayor valor biológico para el país y la humanidad.

A esta acción se suma la iniciativa del Gobierno Regional de Puno, mediante una sesión extraordinaria del Consejo Regional, aprobó el 17 de octubre de 2007 la Ordenanza Regional N° 021-2007, declarando intangible el Parque Nacional Bahuaja Sonene, exhortando al respeto al medio ambiente y la diversidad protegida por nuestra Constitución y encargaba a la Dirección Regional Agraria cautele y proteja la biodiversidad del citado parque.

Es así que el proyecto nunca fue remitido al Congreso, ni tomado por algún congresista. Al parecer el intento de desafectación de un ANP

128 <[http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2007-10-20/posible\\_recorte\\_del\\_parque\\_nat.html](http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2007-10-20/posible_recorte_del_parque_nat.html)>

para favorecer actividades extractivistas fue detenido. No obstante, como veremos en el análisis de los siguientes casos, la consigna para promover actividades de hidrocarburos y minería, sin una planificación y ordenamiento territorial previo, se lograrán a través de otras acciones formales institucionales.

Finalmente, el área presenta un nuevo reto, un megaproyecto: la Hidroeléctrica de Inambari, que comprenderá el área de la zona de amortiguamiento del PNBS y cuyos impactos indirectos podrían afectar gravemente al ANP.

### 5.3 Santuario Nacional Megantoni

Con el caso del Parque Nacional Bahuaja Sonene vimos el intento, a través de una iniciativa presentada para el intento de intervención de un ANP de uso indirecto, de una modificación de su situación jurídica al excluirse más de 209,000 has. El siguiente caso que presentaremos, no promovería una exclusión de áreas sino una intervención a través de un megaproyecto ya iniciado: El proyecto de Gas Camisea.

El Santuario Nacional Megantoni SNM, establecido por Decreto Supremo N° 030-2004-AG de 18 de agosto de 2010, tiene el objetivo principal de:

*“(...) conservar de carácter de intangible, los ecosistemas que se desarrollan en las montañas de Megantoni. Los cuales incluyen diez (10) zonas de vida que albergan bosques intactos, fuentes de agua como las cabeceras de los ríos Timpia y Ticumpinia y altos valores culturales y biológicos entre los que destacan el Pongo de Mainique, lugar sagrado para el pueblo Machiguenga, especies en vía de extinción (...), especies de distribución restringida y especies nuevas para la ciencia, manteniendo intacto el corredor sumamente importante ente el Parque Nacional Manu y el complejo de Áreas Naturales Protegidas del Vilcabamba”.*

#### **Nota importante:**

El proyecto se inicia en la planta de Gas Malvinas hasta conectarse con el STD actual del proyecto Camisea, en las cercanías de la localidad de Kepashiato. El objetivo es instalar 02 nuevas líneas de transporte de gas líquidos de aprox. 140 km cada una, las cuales comenzarían en la planta de Gas en Malvinas, recorriendo el distrito de Echarati, hasta conectarse con el STD actual de TGP a la altura de la localidad de Kepashiato. Dicho Loop constará de un ducto de 32 pulgadas para el Transporte de Gas Natural y uno de 2 pulgadas para el transporte de Líquidos de Gas Natural (poliducto).

El proyecto que amenaza la intangibilidad y con ello los objetivos de conservación del Santuario es la ampliación de la construcción de un nuevo ducto de gas, que forma parte del “Proyecto de Ampliación del Sistema de Transporte de Gas Natural y Líquidos de Gas Natural de Camisea Lima, en el Sector Selva”, solicitado por la empresa Transportadora de Gas del Perú S.A. TGP, empresa responsable del diseño, construcción y operación del Sistema de Transporte de Gas Natural y de Líquidos de Gas Natural de Camisea.

Dicho proyecto estaría ubicado en el distrito de Echarate, provincia de La Convención, departamento del Cusco, y atravesará -según lo informado en la propuesta de Perfil de Proyecto y el EIA- 4 kms del Santuario Nacional Megantoni y de su zona de amortiguamiento, así como el de la Reserva Comunal Machiguenga y del Parque Nacional Otishi.

La empresa TGP presentó ante el MINEM, la memoria descriptiva del proyecto el 30 de julio de 2009. Siendo el SERNANP el actual ente rector de las Áreas Naturales Protegidas, de conformidad al Decreto Supremo N° 038-2001-AG, éste determinó la compatibilidad del ducto al interior del santuario nacional, mediante Oficio N° 574-2009-SERNANP-DGANP de 17 de septiembre de 2009, en el cual se concluye de la revisión de la

memoria descriptiva del proyecto, que el Proyecto es compatible con la naturaleza jurídica y las condiciones del Santuario Nacional Megantoni.

Mediante Oficio, el MINEM alcanzó al SERNANP los términos de referencia para el EIA, el SERNANP advierte que éste difiere de la memoria descriptiva sobre el cual se emitió la compatibilidad, toda vez que no se menciona que el proyecto también tendría intervención en las zonas de amortiguamiento de la Reserva Comunal Machiguenga y Santuario Nacional Megantoni, observando una diferencia de 10 kms. en los ductos propuestos.

No obstante, este grave error en la información del proyecto evidenciada por la autoridad de ANPs no impidió que ésta mediante Oficio No 214-2010-SERNANP-DGANP, emitiera una aclaración señalando que el pronunciamiento sobre la compatibilidad comprendía el Santuario Nacional Megantoni, su zona de amortiguamiento y además la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Machiguenga.

**Nota importante:**

Uno de los componentes a ser desarrollados por el Préstamo 1441/OC-PE<sup>129</sup> consideraba la categorización, definición y gestión de las áreas naturales protegidas y reservas indígenas comunitarias en el ámbito del proyecto, es así que a inicios del 2003 se impulsó la categorización de la entonces Zona Reservada Apurímac, en el Parque Nacional Otishi y las Reservas Comunales Asháninka y Machiguenga, y en el 2004, se logró el establecimiento del Santuario Nacional Megantoni<sup>130</sup>.

Como podemos apreciar en los comunicados emitidos por el SERNANP, fueron comunicaciones escritas sin un sustento técnico o análisis previo si un proyecto de esa envergadura es compatible con el SNM o las zonas de amortiguamiento de éste y la reserva comunal. La compatibilidad no es una declaración de opinión de mero trámite, la importancia de esta determinación asegurará la protección de los objetivos de creación del área ya que técnicamente se determinará que dicha actividad no afectará al ANP. En ese sentido, es claro que no hay un estudio técnico exhaustivo que avale la compatibilidad o que analice otras alternativas de lo propuesto de la memoria descriptiva del proyecto.

Pese a ello, el proceso de aprobación ha ido avanzando y si revisamos el proceso de aprobación del EIA, el Informe N° 055-2010-MEM-AAE/CIM<sup>131</sup>, podemos apreciar que existen 125 observaciones al EIA presentado, además de las 137 observaciones encontradas por el Informe N° 128-2010-SERNANP-DGANP, del SERNANP, en cual se concluye que resulta necesaria la reformulación del EIA a fin de obtener opinión favorable.

De las observaciones presentadas, existen errores que van desde la identificación de las poblaciones dentro del área de influencia directa del proyecto, la caracterización de los suelos, el cumplimiento a lo comprometido en el plan de participación ciudadana, la determinación de porqué, de las 4 alternativas de ruta, se optó por el ingreso al SNM y cómo se manejaron los impactos en la zona, para que no ocurran los problemas del ducto anterior. Sobre lo antes mencionado, no parece oportuna la elección del trazo del ducto de

129 A principios del 2002, el BID recibe una solicitud de financiamiento para el proyecto Camisea, dado la envergadura y complejidad de dicho proyecto se establece la necesidad de un Programa de Fortalecimiento Institucional para el Gobierno del Perú (GdP), por lo que en febrero del 2003, se firma el Convenio de Préstamo del Programa "Fortalecimiento Institucional y Apoyo a la Gestión Ambiental y Social del Proyecto de Gas de Camisea" (Préstamo 1441/OC-PE). En Septiembre del 2003, el área Privada del BID aprueba el préstamo "downstream", promoviendo el diseño de la Carta de XXI Compromisos Sociales y Ambientales del Gobierno del Perú, la cual contenía los compromisos exigidos por la sociedad civil para asegurar la mitigación de los impactos socioambientales del Proyecto, por ello la carta incluyó la ejecución del Programa comprendido por el Préstamo N° 1441/OC-PE como uno de los compromisos.

130 La categorización de la Zona Reservada Apurímac se efectuó mediante Decreto Supremo N° 003-2003-AG, precisada por Decreto Supremo N° 021-2003-AG; en tanto que el establecimiento del Santuario Nacional Megantoni, se efectuó mediante Decreto Supremo N° 030-2004-AG.

131 El Informe N° 055-2010-MEM-AAE/CIM informe publicado por la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del Ministerio de Energía y Minas, en su página web al 31 de mayo de 2010.

Selva Loop, ya habiéndose realizado dos audiencias públicas parece inconcebible que el EIA presente problemas en la determinación de la mejor opción a elegir. Más aún en un área de uso indirecto.

Las declaraciones del Ministro del Ambiente, Dr. Antonio Brack<sup>132</sup>, y de diferentes funcionarios que respaldan un trazo que atraviese el SNM, refieren que se construirá un túnel por debajo del Santuario, no obstante, el EIA no ha identificado los impactos ambientales que producirá dichas actividades de perforación y excavación. Dicho EIA debería ser sumamente riguroso por ser un ANP de protección estricta. ¿Esta construcción es tecnología de punta? Si es mejor por un tema de riesgos, ¿por qué no pedir lo mismo a todos los contratistas de lotes hidrocarbúricos?

**Nota importante:**

Es necesario recordar que cuando se diseñó el ducto de transporte de gas de TGP para Camisea I, se sobredimensionó el ancho del mismo en la parte selva (32 mm) para evitar una nueva intervención en dicha zona, no comprometiendo el área del actual Santuario Nacional Megantoni. Lamentablemente, el proyecto exportador<sup>133</sup> copará la capacidad de dicho ducto por lo que según lo manifestado por la empresa operadora, se requerirá hacer un ducto paralelo.

Ningún tipo de ampliación sería necesaria si no se tuviese en el escenario al Proyecto de Exportación de Perú LNG. Como ya se viene discutiendo en diversos espacios, la capacidad de transporte del ducto para el consumo interno es cerca del 40% de su capacidad, ya que el resto se comparte para transportar el gas hacia el proyecto de exportación.

Si bien este caso y el proyecto en cuestión no es una extracción de recursos naturales sino la infraestructura para el transporte, es necesario verlo como un tema integral, tanto por la afectación ambiental, por sus impactos directos e indirectas, como por la social, por la precepción de vulneración y no respeto de áreas consideradas de protección para sus componentes culturales y de desarrollo para el pueblo Matchiguenga. Esta situación demuestra claramente una falta de planificación en los aspectos de desarrollo del país y una ausencia de las políticas necesarias para articular los intereses de ambos sectores: ambiental y energético, que si se replica en otras áreas, claramente pone en riesgo la viabilidad del Sistema de Áreas Naturales Protegidas por el Estado SINANPE.

El desarrollo ulterior de las actividades de hidrocarburos en la Cuenca del Urubamba ha significado una suerte de concesiones de transporte (ductos) completamente desvinculadas con el entorno social y ambiental que le rodea. Por el contrario, parece ser que responden a una lógica muy particular y a la vista muy poco sostenible: "sistemas de ductos por cada lote de hidrocarburos"<sup>134</sup>. Entonces, si consideramos que en la Cuenca del Urubamba operan cuatro lotes de hidrocarburos (Lotes 88, 56, 57 y 58) con éxitos exploratorios evidentes, lo más probable es que en el mediano plazo sobre dicha área existan por lo menos tres sistemas de ductos sin considerar sus posibles ampliaciones. Una para la zona central costera (TGP: Lima-Callao), una segunda para la zona sur (Kuntur: Cusco, Puno, Arequipa Moquegua y Tacna) y una tercera posiblemente para la zona norte (Chimbote - Trujillo).

Los actuales sistemas de ductos (TGP y Kuntur) se proyectan en la Cuenca del Urubamba de manera desordenada entre si y sin una conexión clara entre los propios sistemas de ductos, tanto de TGP como de Kuntur, entrecruzándose

132 Ver <http://www.larepublica.pe/politica/23/05/2010/gasoducto-atravesara-por-un-tunel-bajo-tierra-santuario-de-megantoni>

133 El Contrato del Licencia del Lote 56 ha considerado la exportación de gas natural, el cual debe ser transportado por el ducto de TGP en casi un 60% de su capacidad. Dicho proyecto fue financiado por el BID y el IFC. Actualmente el operador es la empresa PERU LNG.

134 Sistema de ductos implica la construcción de un gasoducto y un poliducto.

a lo largo de su recorrido comprometiendo Territorios Indígenas y ANPs. Éste vuelve a ser un problema repetitivo en el sector energía y particularmente en el subsector hidrocarburos: La falta de planificación en el sector y la difusa armonización de la política energética nacional con la política nacional del ambiente.

Teniendo en cuenta dicha problemática y a partir del intento de la Empresa Transportadora de Gas del Perú (TGP) de construir un sistema de ductos por debajo del Santuario Nacional Megantoni, ANP de uso indirecto, el Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU), que agrupa a cerca de 40 comunidades de la Cuenca del Urubamba, así como distintas organizaciones de la Sociedad Civil, hicieron saber a la empresa, autoridades del sector y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) su completa disconformidad con este Proyecto<sup>135</sup>.

En este sentido, más de 20 organizaciones indígenas, sociales, ambientalistas y de derechos humanos solicitaron<sup>136</sup> al Ministerio del Ambiente así como al principal financista del proyecto Camisea -el Banco Interamericano de Desarrollo BID-, que se asuma una nueva estrategia socio ambiental de manera que, frente al caótico desarrollo de las actividades de hidrocarburos en la zona, se implemente la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) a nivel de cuenca y se diseñe un circuito de ductos de manera que se evite abrir una y otra vez distintos espacios de la Amazonía para el transporte de hidrocarburos.

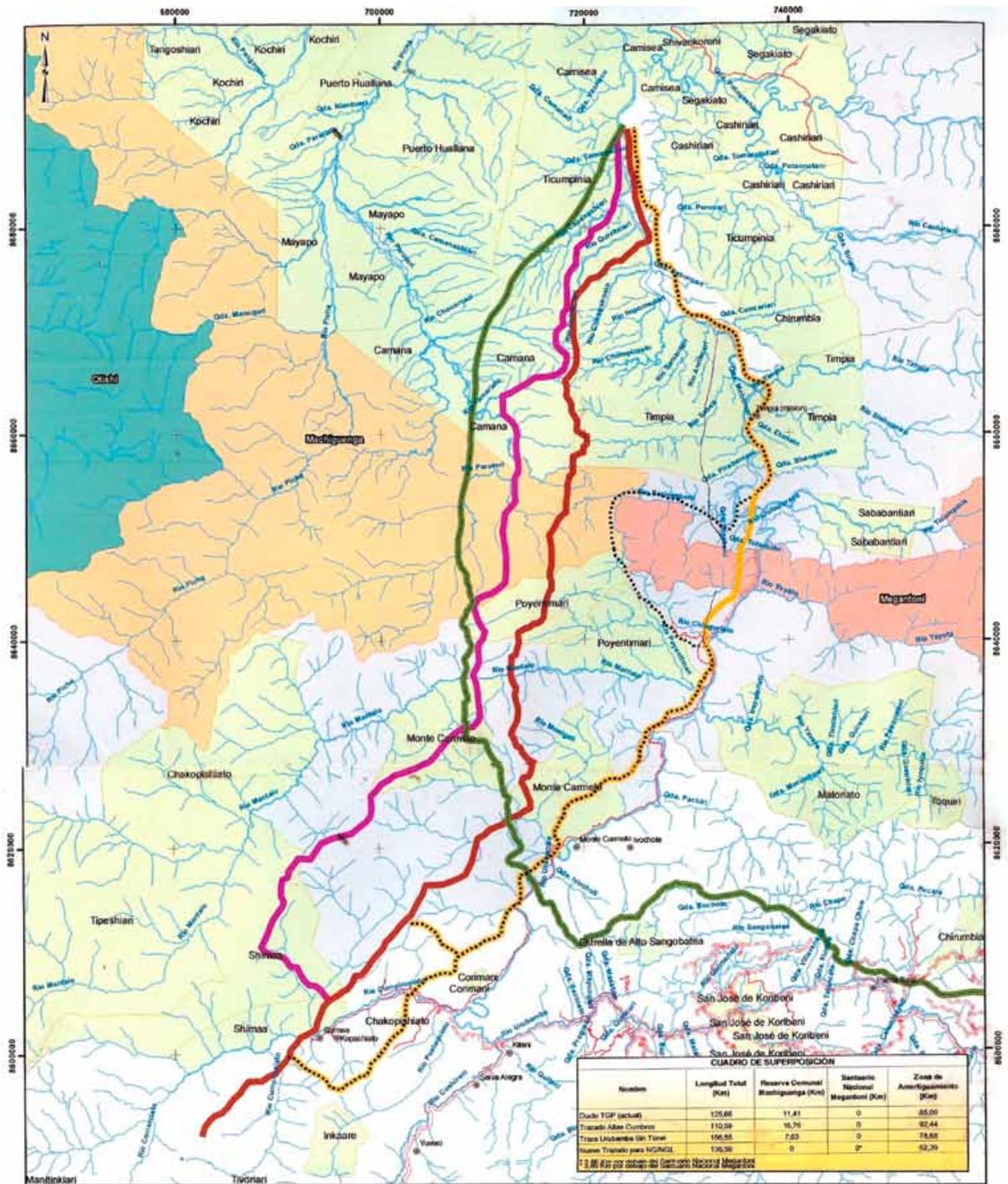
Esta nueva estrategia, según la propuesta de las organizaciones, implicaría la realización de un Programa de Desarrollo y Mitigación de Impactos Directos e Indirectos de la ampliación de las operaciones en Camisea.

---

135 Pronunciamiento de las Comunidades Indígenas del Alto y Bajo Urubamba frente al Ducto en el Santuario Megantoni, Diario La República, Lima, 08 de noviembre de 2010. Ver en: [http://www.larepublica.pe/pagina\\_impreso.php?pub=larepublica&anho=2010&mes=11&dia=08&pid=1&sec=14&pag=15](http://www.larepublica.pe/pagina_impreso.php?pub=larepublica&anho=2010&mes=11&dia=08&pid=1&sec=14&pag=15)

136 Ver [http://www.dar.org.pe/documentos/Carta\\_Proj\\_Camisea\\_Ampliacion.pdf](http://www.dar.org.pe/documentos/Carta_Proj_Camisea_Ampliacion.pdf)

Mapa 17. Mapa de ampliación del sistema de transporte del gas natural y líquido de gas natural de Camisea

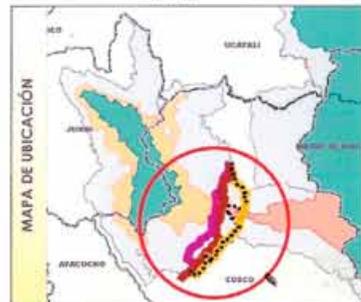


**PERÚ** Ministerio del Ambiente  
 Autoridad Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado

**MAPA "Proyecto de Ampliación del Sistema de Transporte de Gas Natural y Líquido de Gas Natural de Camisea Lima, en el sector Selva"**

Escala 1:350.000  
 DATUM WGS84  
 ZONA 18

Fecha: 02/08/2010  
 Fuente: SERNANP, IGN, INEL, IBC, ERM PERÚ S.A.  
 Elaborado por: [Logo] Revisado por: [Logo]



**LEYENDA**

**VIAS CONVENCIONALES**

- Centros Poblados
- Via Afirmada
- Via No Afirmada
- Trocha Carrozable
- Hidrografía

**LEYES**

- Trazo Nuevo
- Ducto TGP Actual (Alternativa 1)
- Trazo Unibamba con túnel (Alternativa 3)
- Trazado Alto Cumbres (Alternativa 2)
- Trazo Unibamba sin Túnel (Alternativa 4)
- Comunidades Nativas
- Parque Nacional
- Santuario Nacional
- Reserva Comunal
- Zona de Arriajungamento

#### 5.4. Zona Reservada Güeppi

Este caso es otro en donde la superposición de derechos de actividades extractivas con una ANP (en este caso zona reservada<sup>137</sup>) ha conllevado a una demora en el proceso de categorización, desconociéndose los acuerdos obtenidos entre los Pueblos Indígenas del área y el ente rector de las ANPs. El riesgo de esta área es que suceda lo mismo que con el PNCC y con ello se ponga en riesgo los verdaderos objetivos de conservación del área ante la posibilidad de dejarlos fuera del ámbito de protección en la categoría definitiva por tener en ellas recursos hidrocarbúricos.

##### **Nota importante:**

La definición de Zonas Reservadas está establecida en la Ley de Áreas Naturales Protegidas, en su art. 13 y el art. 59º de su reglamento, las cuales señalan que las zonas reservadas son establecidas por el Ministerio de Agricultura, sobre aquellas áreas que reuniendo las condiciones para ser consideradas como ANPs, requieren previamente de la realización de estudios complementarios para determinar, entre otras, la extensión y categoría que les corresponderá como ANP.

La Zona Reservada de Güeppi fue establecida mediante el Decreto Supremo N° 003-97-AG, con una extensión de seiscientos veinticinco mil novecientos setenta y siete hectáreas (625,971 has), en los distritos de Putumayo y Torres Causana de la provincia de Maynas, departamento de Loreto, con el objetivo de conservar la diversidad biológica existente en dicha zona. En esta área habitan comunidades indígenas Kichwas, Secoyas y Boras desde tiempos ancestrales, razón por la que cuenta con un extraordinario valor cultural.

No obstante, el establecimiento y la aun no categorización definitiva del ANP, en marzo del 2006, El Estado peruano, a través de Perupetro S.A., suscribió con la empresa Petrobras Energía Perú S.A, un contrato de licencia de exploración y explotación de hidrocarburos, otorgándole el lote 117. Este lote se encuentra superpuesto en su casi totalidad con esta zona reservada. Asimismo, no existe un estudio de compatibilidad que determine que esta actividad no creará una afectación al ANP<sup>138</sup>.

Otro agravante a esta situación irregular de otorgamiento de derechos sin observar lo establecido por la normatividad de ANPs, es la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores que, en marzo de 2007, manifestó su oposición a la creación de ANPs de conducción directa por parte de los indígenas en zona fronteriza -dado que la propuesta de categorización considerable de reservas comunales-, bajo los argumentos de seguridad nacional. Esta posición ha demorado el proceso de categorización, toda vez que el decreto que aprueba la categoría del ANP debe contar con voto aprobatorio del Consejo de Ministros. Esta situación pone en riesgo al área frente a las amenazas de la zona: invasión de extractores ilegales, narcotráfico, cambio de uso de tierra, fragmentación, nuevos asentamientos, zona altamente vulnerable a la erosión, etc<sup>139</sup>.

En el año 2008 el INRENA informó al MINEM (Oficio N° 704-2008-INRENA-J-IANP) sobre la culminación del proceso de elaboración y revisión del expediente técnico de categorización de la ZRG como resultado de los trabajos realizados en forma participativa con las comunidades locales, proponiendo la creación de tres ANPs: dos Reservas Comunales denominadas Airo Pai y Huimeki y un Parque Nacional denominado Güeppi, fines para los que solicitó la opinión correspondiente.

137 Las Zonas Reservadas son de carácter transitorio mientras se realizan los estudios especializados que son necesarios para determinar la superficie definitiva y la categoría de uso que les corresponderá al área que se busca pretende proteger.

138 Sobre esta situación, la sociedad civil y las organizaciones indígenas manifestaron su voz de protesta y preocupación al haberse otorgado este contrato, sin cumplirse con los requisitos mínimos de consulta establecidos por normas internacionales como el Convenio N° 169 OIT.

139 Field Museum (2008) recomendaba la protección definitiva y efectiva de la Zona Reservada Güeppi a través de la aprobación inmediata de su categorización en el Parque Nacional Güeppi y las Reservas Comunales Airo Pai y Huimeki, ya que sin esta categorización, el área en su totalidad estaría peligrosamente vulnerable a la degradación y fragmentación.

**Nota importante:**

Perupetro ha señalado que casi un 40% del lote 117 podría quedar sin completar su programa exploratorio, debido a restricciones ambientales. No obstante, señala que existen grandes probabilidades de éxito exploratorio del Lote 117, por su cercanía con el proyecto ITT del Ecuador, reservas recuperables del orden de 1000 millones de barriles de petróleo, y el yacimiento Paiche del Lote 67 en Perú.

**Nota importante:**

La Defensoría ha reportado desde marzo del 2009, como un conflicto socio ambiental, el conflicto existente en las Federaciones indígenas Secoya (Airo Pai) y Kichwa del Alto Putumayo (frontera con Ecuador y Colombia), quienes se oponen al ingreso de la empresa Petrobras para la explotación del lote petrolero 117 por la superposición con la Zona Reservada de Güeppí y a las Reservas de Napo Tigre y Napo Curaray en proceso de creación<sup>142</sup>.

No es hasta mayo del 2009 que Perupetro S.A.<sup>140</sup> da respuesta a la consulta formulada por el MINEM, señaló -principalmente- que la propuesta de creación de un parque Nacional y dos Reservas Comunales en la Zona Reservada de Güeppí, podrían afectar la exploración de hidrocarburos del Lote 117, al sobreponerse a los trabajos de exploración como son sísmica 2D y perforación de pozos exploratorios, trabajos que podrían verse restringidos en áreas así categorizadas.

Asimismo, el MINEM en julio del 2009, a través de sus Direcciones Generales de Asuntos Ambientales Energéticos y Promoción y Concesiones de Hidrocarburos Líquidos<sup>141</sup>, opinó que la propuesta alcanzada por el SERNANP “**no resultaba procedente**”, en razón de que la categorización de la zona reservada de Güeppí en un Parque Nacional y dos Reservas Comunales podría limitar o restringir las actividades de hidrocarburos en la zona, afectándose los derechos adquiridos.

Por su parte, mediante Oficio N° 368-2009-SERNANP-J de 15 de setiembre del 2009, la Jefatura del SERNANP manifestó que la existencia de una concesión petrolera en el área no evidenciaba una amenaza real de daño grave o muy grave, que ameritara la aplicación del principio precautorio, en respuesta a la recomendación que Defensoría pidiera sobre la paralización de actividades del lote 117.

En diciembre de 2009, los Pueblos Indígenas cansados de estas demoras y frente a las potenciales amenazas en el área, a través de la Federación Indígena Kichwa del Alto Putumayo Inti Runa (FIKAPIR), y la Organización Indígena Secoya del Perú-(OISPE) emitieron un pronunciamiento en el que expresaban su oposición a la categorización de la Zona Reservada Güeppí como Reserva Nacional, instando al SERNANP a la aplicación del principio precautorio y a la prevalencia de los acuerdos adoptados en el 2006<sup>143</sup>. En el año 2010, se tuvo conocimiento que Petrobras había solicitado suelta del lote 117, la cual se dividía poco después en el lote 117-A y 117-B<sup>144</sup>.

140 Carta GGRL-PRRC-GFPC-0112-2009 del 26 de mayo de 2009.

141 Informe N° 062-2009-MEM-AAE-NAE/KPV e Informe N° 090-2009-EM/DGH-CHL de 14 de julio del 2009, respectivamente.

142 Reporte de Conflictos Sociales N° 81 de la Defensoría del Pueblo (noviembre 2010).

143 Ver: <http://www.servindi.org/actualidad/20319>

144 Ver: [http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/InformacionRelevante/MapaLotes/Cont\\_MapasLotes](http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/perupetro/site/InformacionRelevante/MapaLotes/Cont_MapasLotes)

Si bien el SERNANP no se ha pronunciado al respecto, nos encontramos otra vez en la dicotomía entre lo ambiental y social frente a las actividades extractivas, pues ha quedado claro en las comunicaciones alcanzadas por cada uno de los entes competentes del Estado que, frente a la potencialidad de encontrar hidrocarburos, debe primar el desarrollo de estas actividades sobre la conservación de dicha zona.

## 5.5. Reserva Nacional Pucacuro

En el presente caso, la Reserva Nacional Pucacuro (RNP) se encuentra superpuesta a dos lotes de hidrocarburos (el 67 y el lote 39) situación que ha significado una grave presión externa para la categorización definitiva de esta área como ya ha sucedido con otras zonas reservadas.

La Zona Reservada Pucacuro fue establecida mediante Resolución Ministerial N° 0411-2005-AG del 21 de abril del 2005<sup>145</sup>, en una extensión de seiscientos treinta y siete mil novecientos dieciocho hectáreas con ocho mil metros cuadrados (637,918.80 ha), en la comprensión del distrito del Tigre, provincia y departamento de Loreto. La cuenca del Pucacuro se encuentra en la Ecorregión de bosques húmedos de Napo y Centro endémico de Napo. Esta ANP ha sido identificada como una de las áreas más importantes para la conservación de la biodiversidad a nivel mundial por su excepcional riqueza de especies y endemismo.

El lote 67 fue otorgado mediante Decreto Supremo N° 038-1995-EM del 10 de diciembre de 1995, por el cual se aprobó el Contrato de Licencia de Exploración y Explotación de Hidrocarburos celebrado entre Perupetro S.A. y la Empresa Advantage Resources (Perú) Corporation, Sucursal del Perú. Luego de una cesión de posición contractual, la empresa Barrett Re-

sources Perú Corporation, Sucursal del Perú, se hizo cargo de este lote, aprobada por Decreto Supremo N° 048-99-EM del 17 de septiembre de 1999. Este lote tiene una extensión total de 101,931.686 has. y se ubica en la provincia de Maynas, departamento de Loreto, a 10 kilómetros de la frontera con el Ecuador. Este lote fue otorgado previo al establecimiento de la zona reservada Pucacuro.

El lote 39 fue otorgado mediante el Decreto Supremo N° 028-1999-EM del 7 de julio de 1999, se aprobó el Contrato de Licencia de Exploración y Explotación de Hidrocarburos suscrito inicialmente entre PERUPETRO S.A. y Barrett Resources (Perú) Corporation, Sucursal del Perú. Sin embargo, mediante Decreto Supremo N° 008-2001-EM del 05 de febrero del 2001, se aprobó la cesión de posición contractual en dicho contrato a favor Repsol Exploración Perú, Sucursal del Perú. El área de este lote 39 es de 420,870.90 has. y se encuentra ubicado entre las provincias de Loreto y Maynas, departamento de Loreto.

Otro aspecto que amerita atención es el proyecto de capacidad de producción del lote 67. Basta recordar que a finales del 2006, Barrett Resources informó del descubrimiento del petróleo con reservas grandes para la producción y exportación, cuyos trabajos se iniciarían en el 2007, con la aprobación del estudio de impacto ambiental. Cabe notar que el EIA no demostraba una rigurosidad para un área que ya era zona de protección.

Por otro lado, en el año 2008, Perenco<sup>146</sup> adquirió el 100% de las acciones de Barrett Resources (Perú) LLC, Suc. del Perú, cuyo activo principal era el contrato de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos del Lote 67, en la cuenca Marañón. Barrett, entonces, cambió de denominación a Perenco Perú Limited, Sucursal del Perú.

145 Según su norma de creación, para fines de formulación de la propuesta de ordenación territorial para la categorización definitiva de esta área, debía conformarse una Comisión dentro de los diez (10) días siguientes a la promulgación de su norma de creación, la que alcanzaría al INRENA el estudio técnico y la propuesta de categorización correspondiente, en un plazo no mayor de seis (06) meses contados a partir de su instalación. Sin resultados y en vista a que el plazo fue extensamente superado, mediante Resolución Ministerial N° 242-2008-AG (11.04.2008) se le otorgó un nuevo plazo a esta Comisión de seis meses.

146 Perenco es una empresa de capital francés, fundada por Humberto Perrodo (1944-2006). El grupo PERENCO comenzó sus operaciones en la industria del petróleo y gas en 1975. Actualmente tiene operaciones en Belice, Brasil, Camerún, Colombia, Congo, República Democrática del Congo, Ecuador, Egipto, Gabón, Guatemala, Northern Iraq, Perú, Tunicina, Turquía, Venezuela y Reino Unido.

En febrero del 2010, Perenco ha presentado ante el MINEM, el EIA formulado por la consultora Daimi Perú para el proyecto de construcción de oleoducto y línea de diluyente CPF Andoas, para uso propio. En este estudio, se señala la necesidad de construir un oleoducto de aproximadamente 207 kms. de longitud, para el transporte de la producción del Lote 67, desde la Central de Facilidades de Procesamiento Curaray CPF hasta la Estación Andoas de Petróleos del Perú para su posterior transporte hasta el terminal Bayóvar en el océano Pacífico<sup>147</sup>. Con relación a la Reserva Nacional Pucacuro, se señala que el recorrido del proyecto dentro de esta área es de aproximadamente 30 kms., con un ancho de vía para los trabajos de 20 metros, es decir, una superficie de 60 has; más dos campamentos y sus helipuertos con un área combinada de 2 has., siendo en total 62 has. a desboscar dentro de esta área protegida. En consecuencia, este proyecto afectaría aproximadamente el 0,0094% de la superficie total de la Reserva Nacional Pucacuro.

Por su parte Repsol contrató al *Smithsonian Institute Conservation Biology Institute* para la elaboración de su estudio de línea base<sup>148</sup>. Al respecto, el Informe Fase II del Proyecto de Biodiversidad del Lote 39 de julio del 2009, señalaba que la zona reservada Pucacuro se en-

contraba en proceso de categorización, recomendando que una vez categorizada se apoye al SERNANP, con la implementación del plan de manejo del área (Smithsonian, 2009).

El 24 de octubre de 2010, mediante Decreto Supremo N° 015-2010-MINAM, se categoriza la superficie de seiscientos treinta y siete mil novecientos cincuenta y tres hectáreas con ocho mil trescientos metros cuadrados (637,953.83 has) de la Zona Reservada Pucacuro como Reserva Nacional Pucacuro. Según el art. 1 del decreto supremo señalaba como objetivo general del ANP:

*"(...) conservar una muestra representativa de la Ecorregión de bosques húmedos de Napo y Centro Endémico de Napo, a fin de asegurar la protección de toda la cuenca hidrográfica del río Pucacuro".*

Habiéndose categorizado el ANP y persistiendo el desarrollo de las actividades de los lotes 39 y 67, el SERNANP tiene un claro reto en la consolidación de esta área protegida, donde las presiones y amenazas externas se sobrepone a los intereses de las poblaciones asentadas en esta área y a los verdaderos objetivos de conservación con la que fue establecida dicha zona reservada.

147 Asimismo, en este EIA se indica la instalación de una línea paralela de diluyente que transportará hidrocarburos livianos desde la Estación Andoas del Ramal Norte del Oleoducto Nor Peruano hasta la planta de tratamiento de crudo del Lote 67 (CPF). Estudio de Impacto Ambiental del proyecto de Construcción del Oleoducto y línea de diluyente CPF Andoas, para uso propio. Feb, 2010.

148 El EIA del lote 39 fue presentado el 17 de abril de 2006. Sin embargo, fue declarado como no presentado por el MINEM por razones administrativas.



# Necesitamos Buen Gobierno y Desarrollo Sostenible

## Conclusiones

Es importante reconocer la historia y las malas experiencias de actividades extractivas y asumir ese pasivo social puesto que los conflictos socioambientales tienen impacto indirecto en las posteriores actividades y actores, y las empresas comprometidas ambiental y socialmente deben asumir su responsabilidad y comenzar a exigir a otras mejorar el cumplimiento de altos estándares sociales y ambientales. En ese sentido, es necesario armonizar la promoción de las inversiones sobre hidrocarburos en el país con los principios de derechos humanos y conservación de la biodiversidad. Esto pasa por el respeto mínimo de los estándares actuales, especialmente de la legislación de áreas protegidas y de los principios y acuerdos del sistema jurídico internacional a favor de la protección de los Pueblos Indígenas aislados.

Las irregularidades ponen en riesgo la seguridad jurídica de la inversión en el país, no solo porque no se respeta el marco legal, sino también porque no se informa oportunamente al futuro titular del derecho la relación con otros derechos y otros sistemas jurídicos como el tema de la conservación de la biodiversidad y posibles conflictos socioambientales que la empresa deberá afrontar. De hecho, en nuestros países, es necesaria la inversión pública y privada para el aprovechamiento de los recursos naturales, pero esta debe ser sostenible, de acorde a los principios de conservación de la biodiversidad "in situ" y el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas.

Se requiere implementar aún los criterios técnicos de compatibilidad para determinar la factibilidad de actividades de hidrocarburos

en ecosistemas frágiles como áreas naturales protegidas, y adicionalmente una coordinación interinstitucional efectiva entre entidades del Estado desde la etapa de establecimiento o diseño para la promoción de los lotes de hidrocarburos hasta el cierre de la actividad extractiva. La viabilidad de las actividades de hidrocarburos en espacios protegidos también dependerá de la efectivización del derecho a la consulta previa de las poblaciones indígenas y la participación ciudadana de la población local afectada. Sin duda, previa a la apuesta por una actividad extractiva o de conservación, debe sopesarse o al menos conocerse la valoración económica ambiental de cada actividad económica, y privilegiar aquella que de mayores beneficios a la sociedad en el tiempo, teniendo en cuenta también aspectos socio económicos.

## Contexto nacional de la Energía: La necesaria planificación energética

En el caso del Perú, nuestra forma de colaborar en la lucha contra el cambio climático es reducir las amenazas de deforestación. Y para mejorar nuestra matriz energética y diversidad de fuentes, necesitamos trabajar en lo siguiente:

1. Transferencia de tecnología y conocimiento para una mayor eficiencia energética y desarrollo sostenible.
2. Desarrollar instrumentos en el sector energético como instrumentos de planificación, planes de acción para reducir las amenazas de la deforestación, compromisos públicos contra la corrupción.

3. Para inversiones privadas, sería interesante desarrollar una estrategia “trade off” entre el sector energético y los costos de los impactos ambientales.

Asimismo, el desarrollo de un programa de implementación de inversiones en energía debe permitirnos apreciar una oportunidad de diversificar nuestra matriz energética, una experiencia para respetar principios de conservación de la biodiversidad y los derechos de las poblaciones locales y Pueblos Indígenas. Es una oportunidad para la coherencia de nuestras políticas públicas:

1. El desarrollo de un proceso de planificación energética, coherente, transparente, participativo y de rendición de cuentas. El proyecto NUMES, financiado por el BID, se muestra como una oportunidad para ordenar todas las iniciativas de inversiones energéticas en Amazonía.
2. Una necesaria coordinación intersectorial en función al espacio amazónico (sectorial y a nivel local, regional y nacional) y a objetivos de cambio climático y estrategia energética de país. Es pues importante que el Perú comience a considerar las implicancias de una estrategia integral en función a la demanda de energía, los efectos del cambio climático y la viabilidad económica de estas operaciones.
3. Una dotación de legitimidad al proceso de planificación, es decir, establecer mecanismos de diálogo y transparencia, implementando mecanismos de solución de conflictos sociales y ambientales.

Las consecuencias de una falta de planificación son significativas para el Perú, especialmente en el campo los conflictos sociales y ambientales. Asimismo, el tejido social débil a nivel local, regional y nacional es el basamento que refuerza el distanciamiento entre actores sociales, políticos, económicos, ciudadanos. Algunas de estas consecuencias son:

1. La superposición de derechos de actividades energéticas (lotes de hidrocarburos, proyectos hidroeléctricos), con áreas protegidas, comunidades nativas, actividades extractivas (concesiones forestales, mineras, etc), lo que conlleva a un aumento de los conflictos sociales, siendo el 49% de conflictos de naturaleza socio ambiental.
2. El comprometer reservas sin conocer la demanda futura de energía de Perú y el aumento de costo por no considerar conflictos sociales y ambientales son consecuencias permanentes de una falta de planeamiento energético.
3. El desabastecimiento de la demanda interna y crisis de infraestructura que conlleva a una intensificación de actividades energéticas y extractivas.
4. La ausencia de una política energética no permite articular la estrategia empresarial e intereses corporativos del sector en una visión de país a largo plazo<sup>149</sup>.

## Gestión Ambiental y los Hidrocarburos: Mejor Institucionalidad y Mejores Estándares Ambientales y Sociales

La relación entre áreas protegidas y la industria extractiva tiene diversos lazos, entre los cuales encontramos la superposición de lotes, los impactos directos e indirectos de estas actividades como los más importantes. Una posible solución debe ir más allá de lo legal, teniendo como base el respeto y reglas de juego claras la solución es implementar **mecanismos institucionales de diálogo entre los diversos actores (Estado, la sociedad civil y empresas), tal como señala el Decreto Legislativo N° 1013 que crea el Ministerio del Ambiente, así como una Comisión Consultiva Ambiental** que no funciona<sup>150</sup>, sobre la bases de conceptos precisos, intereses identificados y que venza la

149 En [http://www.larepublica.pe/pagina\\_impreso.php?pub=larepublica&anho=2010&mes=03&dia=21&pid=1&sec=14&pag=18](http://www.larepublica.pe/pagina_impreso.php?pub=larepublica&anho=2010&mes=03&dia=21&pid=1&sec=14&pag=18) [consulta 21-03-10].

150 “Artículo 15.- Comisión Consultiva Ambiental

La Comisión Consultiva Ambiental es un órgano de carácter permanente del Ministerio del Ambiente. Su función es promover el diálogo y la concertación en asuntos ambientales entre el Estado y la sociedad. Su conformación, forma de designación y número de miembros, así como su funcionamiento, son establecidos por el reglamento correspondiente”.

desconfianza histórica entre estos actores. Tal como señala Suárez de Freitas (2007), es pues necesario vencer mitos, aclarar nociones, lograr compromisos de mejores prácticas sobre la base de una ética del consenso y de cooperación. Nuestras sociedades se encuentran entre la espada y la pared porque nos encontramos ante una crisis financiera y energética mundial que nos obliga a aprovechar las oportunidades y beneficios económicos que pueden traer nuestros recursos naturales, sin embargo, esto no puede ser óbice para vulnerar derechos humanos, el bienestar de futuras generaciones y una ineficiente gestión de la extracción de los recursos no renovables que genere impactos ambientales.

Asimismo, es importante superar la vulneración del marco constitucional y legal de conservación a través de áreas protegidas y protección de derechos de los Pueblos Indígenas mediante reservas territoriales. Para ello, el Estado debería iniciar procesos de **coordinación intersectorial y la realización del estudio de compatibilidad para las actividades de hidrocarburos en áreas protegidas**, definiendo los criterios de compatibilidad jurídicos y biológicos. En el caso de los Pueblos Indígenas aislados, la implementación del **principio de intangibilidad** de las reservas territoriales debe comenzar con un estudio de línea base que responda a todas las necesidades de un sistema de protección integral.

En consecuencia, la superposición de los lotes de hidrocarburos con áreas protegidas, reservas territoriales para Pueblos Indígenas aislados, tierras de Pueblos Indígenas contactados (comunidades campesinas o nativas), otros derechos pre existentes y ámbitos de conservación-protección, no hace más que evidente la ausencia de integración de las políticas de promoción de actividades energéticas de nuestro país con las políticas de conservación de la biodiversidad y protección de los derechos humanos asumidos por el Estado Peruano en el ámbito internacional y en su propia legislación nacional. Todo ello nos lleva a pensar en múltiples soluciones como es iniciar un proceso de diálogo entre el Estado, sociedad civil y empresas, lograr compromisos para mejorar prácticas sociales y ambientales de todos los actores, visualizar la satisfacción de intereses y dotar de seguridad jurídica y social a

la sociedad en su conjunto. Un avance de ello es la creación del **Ministerio del Ambiente (2008), una autoridad jurídica y política** que mejore los niveles de coordinación entre las autoridades competentes, una necesidad de reformular la normatividad para una eficaz conservación y protección de nuestro patrimonio natural, cultural y humano. Aun un tema pendiente es el fortalecimiento de una institucionalidad estatal encargada de implementar políticas a favor de los Pueblos Indígenas en el Perú.

Se requiere de manera urgente establecer criterios de compatibilidad para determinar la factibilidad de actividades de hidrocarburos en ecosistemas frágiles como áreas naturales protegidas, y adicionalmente una coordinación interinstitucional efectiva entre entidades del Estado desde la etapa de establecimiento o diseño para la promoción de los lotes de hidrocarburos hasta el cierre de la actividad extractiva. La viabilidad de las actividades de hidrocarburos en espacios protegidos también dependerá de la efectivización del derecho a la consulta previa de las poblaciones indígenas y la participación ciudadana de la población local afectada. Sin duda, previa a la apuesta por una actividad extractiva o de conservación, debe sopesarse o al menos conocerse la valoración económica ambiental de cada actividad económica, y privilegiar aquella que de mayores beneficios a la sociedad en el tiempo, teniendo en cuenta también aspectos socio económicos.

Merece especial atención el **fortalecimiento del control, monitoreo y fiscalización de las actividades de hidrocarburos en espacios protegidos, la aprobación de estándares de desempeños ambiental para empresas petroleras y límites máximos permisibles en ANPs**, pero por sobre todo procurar avanzar a una gestión ambiental donde el sector que promueve la actividad productiva no apruebe la certificación ambiental y posibilitar que el **Ministerio del Ambiente a través de la Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental, tenga potestad de aprobar certificaciones ambientales e incluso cancelar el contrato en caso de un desastre ecológico en un espacio protegido**. Finalmente, los fondos ambientales, seguros de responsabilidad civil por daños ambientales y tributos ecológicos

y también a la sobre ganancia, son temas que deberían estar en agenda como parte de la solución de este problema.

## Las Comunidades Nativas y los Hidrocarburos: Una falta de enfoque de protección y ejercicio de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas

La promoción para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos en la Amazonía peruana no se condice con la coordinación inter institucional que se debe realizar entre todas las entidades vinculadas. Así, el Instituto Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos –INDEPA– no ha tenido ninguna participación en los acontecimientos que se han narrado.

Se puede dar cuenta como se ha optado, a lo largo de los últimos años, por la aplicación de una política abierta a las inversiones privadas y en particular al aprovechamiento de recursos naturales, sin antes contar con una planificación institucional. Así, se ha podido notar que las empresas petroleras han operado en la Amazonía sin contar con una entidad que realice la labor de fiscalización e identifique de manera preventiva los posibles y reales impactos negativos que se producen en la Amazonía (Corrientes, Marañón, Camisea), etc.

**En ambos casos expuestos se denota la vulneración a derechos como el gozar de un ambiente adecuado, a la vida digna, a la salud, la consulta, información y participación, a obtener una indemnización por los daños que se ocasionen y un beneficio como consecuencia del desarrollo del aprovechamiento de recursos naturales, a**

**no ser discriminado por ningún motivo, ni a sufrir maltrato alguno –sea físico, psicológico o moral-, a partir de la ejecución de actividades extractivas en estas zonas.**

En la actualidad, a pesar de los cambios en la normativa ambiental, no se han dado cambios en cuanto a la forma en que las empresas realizan las actividades en el campo, alejadas de la presencia formal del Estado. **Ello denota la poca voluntad de los gobiernos de cumplir con la función protectora de los derechos humanos de todos sus ciudadanos.**

## Los Pueblos Indígenas Aislados y los Hidrocarburos: Protección inefectiva y amenaza latente

Dentro de este marco adverso a una protección efectiva a favor de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial, el Estado, por el interés de cumplir con compromisos con actores económicos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo BID, estableció una serie de indicadores de avances en la protección a favor de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la RTKN que no ha podido cumplir de manera fehaciente y clara, esto es el objetivo de **implementar la intangibilidad de la RTNK.**

Frente a esta lógica de incumplimiento estatal y confrontación entre actores, vale la pena mencionar que debemos desarrollar una agenda propositiva y de construcción de propuestas frente a la imperiosa necesidad de establecer mecanismos de protección a favor de los Pueblos Indígenas aislados. Por nuestra magra legislación y débil institucionalidad, es pues necesario **la modificación de la Ley N° 28736 que asegure la intangibilidad y la gestión de esta protección de las reservas existentes.**

## Los problemas y las inconsistencias de la protección de las reservas territoriales de los Pueblos Indígenas aislados

Problemas generales del marco de protección	Problemas específicos del marco de protección
Intangibilidad relativa de las Reservas Indígenas	Existe la posibilidad que en reservas indígenas se realice actividades extractivas por necesidad pública. Al respecto, es necesario que se modifique el artículo 5°, literal c) de la “Ley para la Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial”, dada por Ley N° 28736. Existe una propuesta en el Congreso de la República que hace más de dos años.
Debilidad Institucional del INDEPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- En los últimos años se incorporó al interior de la estructura organizacional del Ministerio de la Mujer y Desarrollo y de la Presidencia del Consejo de Ministros.</li> <li>- No cuenta ni con el personal técnico suficiente y adecuado.</li> <li>- No cuenta con el financiamiento adecuado para el desarrollo de sus funciones.</li> <li>- No cuenta con la legitimidad de las organizaciones indígenas andinas y amazónicas.</li> </ul>
Falta de adecuación al marco legal vigente	Las propuestas de reservas territoriales aún siguen sin aprobarse. La Comisión Multisectorial para la protección de pueblos en aislamiento y contacto inicial -creada para validar esas propuestas- no está cumpliendo las funciones para las que fue creada.

## Las Áreas Naturales Protegidas y los Hidrocarburos: Implementar la compatibilidad e impedir las inconsistencias de la superposición

Son tres los temas más preocupantes con respecto a la superposición de lotes en áreas protegidas: primero, la poca capacidad y experiencia estatal para fiscalizar este tipo de operaciones en áreas protegidas; segundo, la interrupción política en el proceso de definición técnica de conservación de biodiversidad, tanto en la categoría, gestión, extensión del área, planificación y ejecución de planes de manejo, adecuándose a la finalidad de las operaciones; tercero, la pérdida de la confianza en los procesos de consulta previa a los Pueblos Indígenas en la creación de áreas protegidas, especialmente en casos como la Zona Reservada Güeppí, Zona Reservada Santiago Comaina, Reserva Comunal Amaraeri.

La actualización del Plan Director aprobado el 2009 dejó como tarea diversos temas a discutir y a desarrollar sobre el tema de actividades

económicas en ANPs, una de ellas fue el definir las compatibilidades e incompatibilidades técnicas, ambientales, económicas y sociales entre la extracción de petróleo y/o gas y los objetivos de las áreas naturales protegidas. Más aún, la discusión debe pasar por determinar a priori los daños y beneficios ambientales que pueden ocasionar las actividades de hidrocarburos.

Más aun cuando el marco legal de ANP permite el desarrollo de actividades en áreas de uso directo, es necesario prioritariamente para lograr un desarrollo sostenible y la pertinencia del SINANPE, determinar las políticas necesarias para articular los intereses de ambos sectores: por un lado la conservación de ANP y el desarrollo de actividades hidrocarburíferas en esas áreas.

Por otro lado, si bien son pocas las zonas reservadas aún pendientes, es importante que el ente rector de las ANP, cumpla los **acuerdos arribados en procesos participativos para la categorización y si bien por un tema de gestión es necesario excluir ciertas áreas**, esto no puede afectar el objetivo de conservación por la que fue establecida determinada ANP.

En el caso de la compatibilidad con determinada ANP, a través de estudios serios que puedan determinar las mejoras alternativas a dicho aprovechamiento, **es indispensable se mejore los estándares con tecnología de punta que logre asegurar la inafectación de las ANP.**

## Vinculantes Soluciones: Buen Gobierno para un Desarrollo Sostenible

A partir de este estado de la cuestión de los hidrocarburos en la Amazonía peruana, muchos temas se complementan para la necesidad de una reforma de la gestión energética y ambiental en nuestro país. Tenemos nuevos procesos de discusión como el Acuerdo Energético entre Perú Brasil, los proyectos hidroeléctricos de Inambari, Pakitzapango, Mainique o la construcción final del corredor vial Interoceánica Sur, los cuales han traído críticas y aportes de la sociedad civil en post a solucionar y minimizar sus impactos ambientales y sociales.

La construcción de las reglas para el **desarrollo sostenible** del país viene a darse a para adecuar las inversiones y actividades extractivas en la Amazonía peruana:

### A. Prioricemos abastecimiento del Perú antes de exportar nuestros recursos naturales no renovables a otros países (seguridad energética).

Una causa externa para afectar la biodiversidad de la Amazonía peruana se debe a la necesidad de buscar más fuentes de energía que sustenten nuestro crecimiento, sin embargo, este discurso solo sirve para permitir la extracción de los recursos naturales con la finalidad de exportar dichos recursos a otros países, sin considerar la demanda nacional, los impactos ambientales y sociales de estas actividades, y tan sólo priorizando el interés económico de ciertos agentes del mercado. Por ello, son necesarias las siguientes actividades:

- Estudios que fundamenten la cantidad de reservas probadas, probables y posibles y cuánta energía (gas natural y electricidad)

se demandará y para que se usará en el Perú en los próximos 30 años y de qué fuentes sacaremos esta energía.

- Necesidad de Planificación Energética Nacional antes de comprometernos a exportar recursos naturales no renovables o energía. Priorizar el gasto de los 150 millones de préstamo del BID (Programa NUMES) en este proceso de planificación, que hasta el momento, es deficiente.
- Debe producirse un control legislativo y político del destino y la forma de extraer los recursos naturales no renovables.
- Buscar alternativas energéticas sostenibles que generen menos deforestación y desplazamiento forzado, como serían las energías renovables.
- Se debe generar un verdadero desarrollo regional y local que esté relacionado a criterios de sostenibilidad y beneficio directo de las operaciones extractivas que se desarrollan en la zona.

### B. Coherencia entre la conservación de la biodiversidad, operaciones de hidrocarburos y el cambio climático.

Las obras de infraestructura, proyectos energéticos e industrias extractivas tienen impactos ambientales y sociales, así como indirectos, que deben mitigarse y reducirse, sin embargo, se cuenta con débiles instituciones e instrumentos de gestión ambiental, por lo que es importante para la coherencia de la conservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático en relación a la protección de la Cuenca Amazónica, realizar lo siguiente:

- Buscar implementar la Evaluación Ambiental Estratégica para la política, planes o programas energéticos en la Amazonía peruana, además de permitirnos determinar la viabilidad económica, social y ambiental de los proyectos.
- Elaboración de estudios multidisciplinarios, previos, exhaustivos e independientes para evaluar todos los posibles impactos indirectos de los proyectos hidrocarburíferos, así como los beneficios y perjuicios.
- Se debe realizar un fortalecimiento de la presencia estatal y de las capacidades de

gestión socio ambiental para el tratamiento de impactos indirectos de estos proyectos.

- Fortalecer y mejorar la normativa del sector energético peruano, sobre todo en lo referente al otorgamiento de concesiones y actualización de la normativa ambiental, a fin de que vaya acorde con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Mejorar el Estudio de Impacto Ambientales EIA a través de las lecciones aprendidas de proyectos hidrocarburíferos emblemáticos.
- Elaborar la Línea de base ambiental exhaustiva de los proyectos, así como la valorización económica de los bienes y servicios ambientales que se pierden con estos proyectos.

### C. Mayor participación regional, social y transparencia en el sector hidrocarburífero.

- Mejorar los niveles de coordinación con las entidades representativas de la sociedad de civil y de los gobiernos regionales.
- Mejores planes de mitigación para prevenir conflictos socio ambientales por los proyectos energéticos.
- Mejorar la transparencia de los procesos de decisión, ejecución, beneficios e impactos de los proyectos hidrocarburíferos.
- En consecuencia, para lograr estos cambios, necesitamos una serie de medidas para lo que llamaremos la construcción del **Buen Gobierno para la Amazonía**:

#### 1. Planificación de la Amazonía

Ordenamiento Territorial	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
Falta de una intervención multisectorial. No tiene carácter vinculante ni previo. Asimismo, no se da de manera ordenada y previa.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Implementar un proceso de Ordenamiento Territorial participativo entre el gobierno nacional y gobiernos regionales.</li> <li>- Necesidad que los procesos de ordenamiento territorial sean realmente vinculantes, respetados por todos los niveles de gobierno.</li> </ul>
Seguridad Energética Sostenible y Equitativa	
Falta de una visión de planificación integral sobre los temas energéticos. Los actuales son muy técnicos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mayor participación de las Energías Renovables en la matriz energética.</li> <li>- Mayores estudios sobre fuentes primarias.</li> <li>- Realizar un cálculo nacional de reservas.</li> <li>- Elevar los estándares socio ambientales.</li> </ul>
Condiciones para la Planificación	
Los Gobiernos Regionales no participan en el proceso de diseño de Políticas y Planes relacionados a temas ambientales.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobiernos Regionales participan en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales, por lo que se hace necesario una reforma institucional y procedimental para ello.</li> </ul>

## 2. Instrumentos de Gestión Ambiental

Estudio de Impacto Ambiental EIA, Evaluación Ambiental Estratégica EAE; y Programas de Mitigación de Impactos	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
<p>No hay efectividad en los instrumentos de gestión ambiental, los cuales no se vienen aplicando adecuadamente. No existe una adecuada fiscalización de los proyectos.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El licenciamiento ambiental debe darse previamente al otorgamiento del derecho.</li> <li>- Apoyo presupuestal a la OEFA para potencializar las acciones de fiscalización.</li> <li>- Los Programas de Mitigación deben integrar una visión complementaria con el logro del desarrollo local.</li> <li>- Necesidad de elaborar una EAE para la cuenca Amazónica.</li> <li>- Necesidad de que la EAE como instrumento previo sea realmente priorizado y cumplida por los sectores.</li> </ul>

## 3. Institucionalidad Ambiental

Rol clave del Ministerio del Ambiente MINAM	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
<p>Se requiere participar en la gestión de los Recursos Hídricos, Bosques y en el licenciamiento ambiental.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- MINAM otorga el licenciamiento ambiental.</li> <li>- Se le otorga al MINAM mayores competencias (Bosques y Recursos Hídricos)</li> </ul>
Rol clave de los Gobiernos Regionales	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Los gobiernos regionales desconocen sus competencias.</li> <li>- Faltan desarrollar sus capacidades.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Informar e identificar las competencias y funciones ambientales de los gobiernos regionales.</li> <li>- Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales en temas ambientales y de planificación.</li> </ul>
Rol clave de la funcionalidad ambiental	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- La decisión de la inversión se encuentra en procedimientos donde no existe una evaluación ambiental o social o donde participa el Ministerio del Ambiente.</li> <li>- No se transversaliza la gobernanza ambiental y se integran los demás sectores al Sistema Nacional de Gestión Ambiental.</li> <li>- No existen procedimientos de monitoreo y evaluación de las decisiones o funciones ambientales.</li> <li>- Falta desarrollar la valorización de los recursos naturales para la mejora de las decisiones y costos beneficios de aprovechamiento de recursos no renovables.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Creación de procedimientos especiales y unidades en las instituciones de inversión que permitan la coordinación con el Ministerio del Ambiente para prevenir programas, planes y proyectos que no contengan una evaluación ambiental preventiva.</li> <li>- Implementación del Consejo Consultivo del MINAM para el monitoreo y evaluación de las funciones ambientales del ente rector y de la funcionalidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la gobernanza ambiental a través de la verificación de la coordinación intersectorial, la planificación y coherencia de acciones. Se debe contar con participación de la sociedad civil en esta unidad de monitoreo y evaluación.</li> <li>- Desarrollo y financiamiento de metodologías de valorización de los recursos naturales a ser usados como instrumentos para la evaluación de la viabilidad de políticas y programas de inversión.</li> </ul>

# Rumbo a los criterios de compatibilidad de Áreas Naturales Protegidas\*

Hacia fines del 2005, el Colectivo de Hidrocarburos ANP e Hidrocarburos y las discusiones en la elaboración del Plan Director de Áreas Naturales Protegidas darían la luz de alerta sobre la superposición actividades de hidrocarburos y minería sobre espacios protegidos de manera acelerada, a partir del 2003, correría mucha agua bajo el río, y el estandarte en la protección de áreas protegidas contra esta amenaza lo asumirían diversas organizaciones de la sociedad civil, siendo en el ámbito del Estado, la Defensoría del Pueblo, una de las pocas que reclamaría dar solución a este problema, todo lo cual como se ha mencionado en esta obra, daría lugar a una acción de control de la Contraloría General de la República.

## I. Anexo V del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM

A seis años del inicio de estas acciones, podemos concluir que se han logrado avances legislativos, debiendo destacar los siguientes:

La inclusión en el Anexo V del Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM (Anexo N° 4) del criterio de protección de las áreas naturales protegidas, bajo el nombre de Criterio 4. En ese sentido, se tomaría en cuenta el uso directo o indirecto (intangibles) de las mismas, deberían asegurarse que las actividades productivas no afecten los objetos de conservación de las mismas, y respeten sus documentos de planificación, para lo cual se deberá contar con opinión técnica favorable del Servicio Nacional de Áreas

Naturales Protegidas, conforme lo establece el artículo 28 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas. Un caso emblemático al respecto es el Área de Conservación de Cordillera Escalera (STC N° 03343-2007-PA/TC), en donde la actividad de hidrocarburos se suspendió hasta que se apruebe su plan maestro, y solo podría ser autorizada si el mismo señalaba que era compatible con las actividades de conservación, y no afectaba sus objetos de conservación.

El Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece también los sub criterios que deberán tomarse en cuenta para verificar si se afecta negativamente un espacio protegido, así tenemos que:

- 1. La afectación, intervención o explotación de recursos naturales que se encuentran en áreas naturales protegidas**, recordemos que solamente se puede explotar recursos naturales en espacios protegidos si sus documentos de planificación lo permiten y no se atentan contra los objetos de creación y conservación de las mismas.
- 2. La generación de nuevas áreas naturales protegidas**, efectivamente si la actividad productiva se encuentra en una zona prioritaria para la conservación, áreas de conservación regional o una zona reservada, este hecho resulta relevante para la elaboración del estudio de impacto ambiental, como ocurrió en el caso del Área de Conservación Cordillera Escalera y el lote 103.

\* Elaborador por HENRY CARHUATOCTO SANDOVAL, abogado especialista en derechos ambientales e indígenas, con estudios de Maestría y Doctorado en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, profesor universitario de derecho ambiental y derecho internacional público en la Universidad Privada San Juan Bautista de Lima.

3. **La modificación en la demarcación de las áreas naturales protegidas**, resultara determinante para la elaboración del EIA, si es que se tiene pensado ampliar el espacio protegido, por razones de conectividad con los ecosistemas asociados contiguos.
4. **La pérdida de ambientes representativos y protegidos**, la actividad productiva propuesta no puede afectar los objetos de conservación de los especies protegidos, para ello tendrá que observarse la norma de creación de la misma, y los documentos de planificación respectivos.
5. **La afectación, intervención o explotación de territorios con valor paisajístico y/o turístico**, este criterio protege a las reservas paisajísticas, donde el valor más importante a cuidar es el paisaje, y no una muestra representativa de la biodiversidad.
6. **La obstrucción de la visibilidad de zonas de valor paisajístico**, definitivamente no se puede alterar el paisaje natural de un espacio protegido al punto de estropear la belleza paisajística, ni menos obstruir con el proyecto la posibilidad de disfrutar del mismo, como ocurre con las construcciones ilegales (casas de playa) edificadas en la Reserva Nacional de Paracas.
7. **La modificación de la composición del paisaje natural**, la actividad productiva propuesta no puede cambiar dramáticamente el paisaje natural de un espacio protegido, como lo hace la actividad minera artesanal legal, es muy importante respetar la belleza paisajística del espacio protegido.

## II. Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM

También debemos recordar que el 16 de febrero del 2011, se aprueba la modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, quedando el siguiente texto vigente:

### **“Artículo 116.- Emisión de Compatibilidad y de Opinión Técnica Previa Favorable**

***El presente artículo regula la emisión de la Compatibilidad y de la Opinión Técnica Previa Favorable por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, solicitada por la entidad de nivel nacional, regional o local que resulte competente, de forma previa al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, y en las Áreas de Conservación Regional”.***

Esta norma clarifica el panorama actual y establece categóricamente que se requiere no sólo opinión técnica previa favorable para autorizar realizar actividades productivas en áreas protegidas sino también en su zona de amortiguamiento así como en las áreas de conservación regional. Este último supuesto es realmente lo novedoso, y ha sido indudablemente producto del caso de Cordillera Escalera, resuelto por el Tribunal Constitucional, como más adelante se aprecia con nitidez:

***“116.1. La emisión de Compatibilidad es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del Área Natural Protegida de administración nacional, o del Área de Conservación Regional, en función a la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión. La compatibilidad que verse sobre la Zona de Amortiguamiento de un Área Natural Protegida de administración nacional, será emitida en función al Área Natural Protegida en cuestión. Asimismo, la emisión de la compatibilidad incluirá los lineamientos generales, así como los condicionantes legales y técnicos para operar en el Área Natural Protegida y en su Zona de Amortiguamiento”.***

La opinión de la autoridad en áreas protegidas versara sobre si resulta compatible la actividad productiva propuesta con los fines de conser-

vación para los cuales está destinada el área natural protegida, así como su zona de amortiguamiento, para lo cual evidentemente, se tiene que recurrir a lo establecido en sus objetos de creación, que aparecen en la norma de su creación, así como en sus documentos de planificación, principalmente su Plan Maestro, en el cuál se establece su zonificación, y las actividades productivas permitidas. En caso, de emitir opinión técnica previa favorable se establece que esta debe contener las condiciones técnicas y legales bajo las cuales operaría la actividad productiva en el espacio protegido o su zona de amortiguamiento:

**“(…) Las entidades competentes para suscribir contratos de licencia u otras modalidades contractuales, de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones, solicitarán al SERNANP la emisión de Compatibilidad previamente al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, y/o sus Zonas de Amortiguamiento, o en las Áreas de Conservación Regional. No cabe la emisión de compatibilidad respecto de aquellas actividades complementarias a una actividad que ya cuente con un pronunciamiento de compatibilidad favorable por parte del SERNANP, siempre que se encuentre dentro de la misma área geográfica. El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la recepción de la solicitud de la autoridad competente”.**

Este es un notable avance respecto a la regulación vigente, puesto que a partir de ahora todas las entidades del Estado, tendrán que solicitar **opinión técnica de compatibilidad** al SERNANP para poder suscribir contratos de concesión temporales o definitivas, lo cual es toda una revolución a favor del ambiente, y el paso más importante y decisivo que se ha dado para acabar con la superposición de lote de hidrocarburos, concesiones mineras, forestales, pesqueras, etc.

**“116.2. La Opinión Técnica Previa Favorable es aquella Opinión Téc-**

**nica Previa Vinculante que consiste en una evaluación del contenido del instrumento de gestión ambiental correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de un Área Natural Protegida de administración nacional y/o de su Zona de Amortiguamiento, o de un Área de Conservación Regional, a fin de pronunciarse sobre su viabilidad ambiental, en virtud a los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del Área Natural Protegida. El Instrumento de Gestión Ambiental exigido por la legislación respectiva, sólo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP. El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente, pudiendo ésta resultar favorable o desfavorable”.**

El Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, clarifica el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental de una manera extraordinaria, y sin precedentes, pues distingue dos momentos por separado, primero el instante previo al otorgamiento de la concesión o autorización, en el cual se debe solicitar al SERNANP una opinión técnica de compatibilidad, y un segundo momento, al revisar el Estudio de Impacto Ambiental del titular del proyecto de inversión, el cual sólo avanzara, si cuenta con una opinión técnica favorable y vinculante del SERNANP. En otras palabras, no basta con contar con la opinión técnica de compatibilidad a favor para que se inicie la actividad (indispensable si, para poder otorgar la concesión o permiso), sino también se deberá posteriormente contar con la opinión técnica favorable del SERNANP para aprobar el Estudio de Impacto Ambiental, y poder llevar a adelante la actividad productiva.

**“(…) Previamente a la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental correspondiente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, la autoridad**

**competente solicitará al SERNANP la Opinión Técnica sobre los Términos de Referencia para la elaboración del mismo.”** *El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 15 días, contados a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente”.*

La norma además tiene la virtud, de que en los casos en que se haya dado opinión técnica compatible, y por tanto entregado la concesión, en el momento del diseño del estudio de impacto ambiental que va involucrar un área natural protegida, su zona de amortiguamiento o un área de conservación regional, se deba tomar en cuenta la opinión técnica del SERNANP en la elaboración de los términos de referencia del respectivo estudio. En otras palabras, antes de clasificar al estudio de impacto ambiental y aprobar sus términos de referencia propuestos se debe correr traslado al SERNANP para que este emita su opinión técnica al respecto. Todo un acierto.

**“116.3.** *Independientemente de lo dispuesto en los numerales precedentes, las autoridades competentes deberán tener en cuenta las siguientes disposiciones:*

- a) *Los derechos otorgados por las entidades competentes sobre las actividades propias de la operación, deberán ser comunicados y coordinados previamente con las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas.*
- b) *Las actividades propias de la operación, tales como el ingreso de personal, y el transporte de sustancias peligrosas, explosivos, entre otras que se realicen al interior de un Área Natural Protegida de administración nacional, y/o de su Zona de Amortiguamiento, o al interior de un Área de Conservación Regional, deberán ser previamente comunicadas y coordinadas con las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, o con la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas - DGANP, según corresponda, a fin de tomar las medidas que el caso amerite.*

c) **Los informes de las actividades inherentes a la fiscalización y control, realizadas por las entidades competentes, deberán ser remitidos por las mismas en copia al SERNANP”.**

Sin duda, lo novedoso y acertado de la norma es que se exija que los informe de fiscalización y control ambiental también se remitan al SERNANP, estos informes en principios serán de entes con competencias ambientales, pero progresivamente serán asumidos por el OEFA conforme veremos más adelante.

Con relación a las Disposiciones Transitorias, Complementarias y Finales del Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, debemos destacar las siguientes disposiciones:

**“Primera.-** *Para el caso que un Área Natural Protegida de administración nacional o regional no cuente con Plan Maestro, el SERNANP emitirá Opinión Técnica Previa Vinculante en base a la categoría, a los objetivos de creación del Área y al expediente técnico que sustenta su establecimiento. Este último constituye para todos los efectos el **Plan Maestro Preliminar**, a que se refiere el segundo párrafo del numeral 2.2.2 del “Componente Orientador para la Gestión” del Plan Director, aprobado por Decreto Supremo Núm. 016-2009-MINAM”.*

Sin duda, esta disposición se inspiró en el caso del Área de Conservación Regional Cordillera Escalera, sobre la cual se superponía el lote 103, que dio merito a un pronunciamiento del Tribunal Constitucional, según el cual la mencionada actividad extractiva se daría si resultaba compatible con lo dispuesto por su Plan Maestro que no se encontraba aprobado al momento de suscribir el contrato de concesión.

**“Segunda.-** *Los expedientes técnicos que sustentan el establecimiento de un Área Natural Protegida de administración nacional o regional, deben contener explícitamente una **zonificación provisional**”.*

Como previsión a fin de resguardar las zonas reservadas y las áreas naturales protegidas nacionales y regionales recién creadas, de los impactos negativos de actividades productivas que se propongan en sus ámbitos, y en ausencia de plan maestro, la zonificación provisional, la categoría y sus objetos de conservación ayudaran a protegerlas mejor.

**“Cuarta.- El ejercicio de los derechos de aquellos titulares que puedan acreditar su prelación a la aprobación del Plan Maestro, serán respetados y deberán ser ejercidos en armonía con los objetivos y fines para los cuales el Área Natural Protegida ha sido creada, la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG,**

*el Decreto Legislativo N° 1079 y demás normas complementarias”.*

No había necesidad de agregar esta disposición final pues los titulares que tienen derechos reales adquiridos en áreas naturales protegidas respetando los objetos de conservación de la misma, tal como lo establece el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley N° 26834.

Pensamos que existen todavía temas pendientes por resolver, este es el caso de criterios de compatibilidad más claros aún, no tan genéricos, y la posibilidad de impugnar una opinión técnica favorable del SERNANP por parte la sociedad civil, cuando discrepen de dicho acto administrativo, por ahora, al no existir un procedimiento administrativo claro, la única opción es acudir al Poder Judicial.



## Bibliografía

- ALZA, Carlos e IPENZA, César (2007). *La Gestión pública inconexa: El caso de la política ambiental a propósito de la superposición de lotes de hidrocarburos en las áreas naturales protegidas*. WWF/APECO. Lima.
- ANAYA, James (2010). "Informe del Relator Especial sobre los Derechos Humanos y libertades fundamentales de los indígenas, presentado en el 15° Periodo de Sesiones" (19 Julio). A/HRC/15/37.
- ANDALUZ, Carlos (2006). *Manual de derecho ambiental*. Proterra. Lima.
- ARCTIC NATIONAL WILDLIFE REFUGE (2009). "Servicio de pesca y vida silvestre de los EE.UU". En <http://arctic.fws.gov/issues1.htm#section4>
- ARENSBERG, Walter; DABBS, Alan; ESPINOSA, Guillermo; MOYER, Diana y PIEDRA, Edwin (2005). "El desarrollo sustentable: análisis de los temas ambientales, sociales e indígenas relacionados con el desarrollo del sector hidrocarburífero". Informe Final.
- ÁVILA, Rosemarie (2006). "Informe de irregularidades respecto a la negociación, aprobación y suscripción de contratos de licencia para exploración y explotación de lotes petroleros, superpuestos sobre áreas naturales protegidas del SINANPE, incluye el análisis la normatividad de Hidrocarburos y Áreas Naturales Protegidas". Lima.
- BANCO MUNDIAL (2007). "Republic of Peru Environmental Sustainability: A key to Poverty Reduction in Peru". Country Environmental Analysis. Report N° 40190-PE.
- BANCO MUNDIAL (2006). *La oportunidad de un país diferente*. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial. Lima.
- BARRANTES, Roxana (2008). "La economía de los recursos naturales: escasez, agotamiento, regalía, explotación y otros conceptos sujetos a evaluación moral (o redistribución estatal)". En *Revista Themis*, N° 56. Lima.
- BENBENISTE, Sandra (2002). "El alcance del concepto de la responsabilidad social corporativa de acuerdo a los organismos internacionales promotores del tema". Programa Doctoral: PHD in Management Sciences (ESADE).
- BERNALES, Enrique (1999). *La Constitución de 1993, análisis comparado*. RAO Editores. Lima.
- BREHAUT, Iván y CALLE, Isabel (2007a). *Manual: Estándares Ambientales para las Actividades de Hidrocarburos en Áreas Naturales Protegidas*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA. Lima.

- \_\_\_\_\_ (2007b). Manual educativo: El ABC de las áreas naturales protegidas y la superposición de lotes de hidrocarburos. SPDA. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2007c). Manual para pobladores: Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas. SPDA. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2007d). Manual para Jefes de ANP: Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas. SPDA. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2007e). Manual para autoridades: Superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas. SPDA. Lima.
- BROCK, Lothar y HESSLER, Stephan (1993). *The colonization of Amazonia: Constellation of interest and conflict potentials*, en M. Bothe et al. eds., *Amazonia and Siberia. Legal aspects of the preservation of the environment and development in the last open spaces*. Graham & Trotman. London.
- BRUCE, Jorge (2008). *Nos habíamos choleado tanto, psicoanálisis y racismo*. Universidad San Martín de Porres. Lima.
- CANOSA, Raúl (2004). *Constitución y medio ambiente*. Jurista Editores. Lima.
- CARHUATOCTO, Henry (2007). "Pasivos ambientales en hidrocarburos: el que contamina paga". En *Revista Jus Legislación*, N° 11/2006. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2009a). "El aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas y territorios indígenas según el Tribunal Constitucional". En *Gaceta Constitucional*, t. 15. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2009b). "El derecho a la consulta previa de los Pueblos Indígenas y la inconstitucionalidad de la ley forestal y de fauna silvestre". En *Revista Jus Legislación*. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2009c). "Implicancias del derecho a la consulta previa, en las futuras sentencias del Tribunal Constitucional". En *Gaceta Constitucional*, t. 18. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2010). *Guía de Legislación Ambiental*. Jurista Editores. Lima.
- CASTRO, Augusto (2008). *El desafío de las diferencias*. CEP/ Fondo Editorial de la Universidad Ruiz Montoya/ Instituto Bartolomé de las Casas. Lima.
- CASTRO, Gonzalo (2005). *Un mendigo sentado en un banco de oro*. PROFONANPE- WWF. Lima.
- COLCHESTER, Marcus y MACKAY, Fergus (2004). *Forjando un espacio de negociación, Pueblos Indígenas, representación colectiva y el derecho al consentimiento libre, previo e informado*. Forest People Programme. Oaxaca.
- CONAM (2006). *Hacia una política energética y ambiental sostenible en el Perú*. Consejo Nacional del Ambiente. Lima.
- CUETO, Vanessa et al. (2007). *Diagnóstico Situacional del Nivel de Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por el Gobierno del Perú en el ámbito del proyecto Camisea*. DAR. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2008). *Informe especializado de las obligaciones del Estado Peruano sobre la protección de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros*. AIDSESP. Lima.

- DAMMERT, Manuel (2009). "La ética pública y las amenazas de la república lobbysta". En Autores Varios. *Perú hoy. Luces y sombras del poder*. Desco. Lima.
- DAVILA, Jimpson et al. (2008a) *Informe de análisis de los contratos de gas de Camisea: Lecciones aprendidas sobre cómo negociar con nuestros recursos naturales (Lotes 88 y 56)*. DAR. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2008b). *¿El Estado Peruano cumplió con Camisea? Diagnóstico final sobre el cumplimiento de los compromisos del Perú en el ámbito del proyecto Camisea: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales* DAR. Lima.
- DAVILA, Jimpson y GAMBOA, César (2010). *Análisis del Contrato BOOT de transporte de gas natural y líquidos de gas natural*. DAR. Lima.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2006a). *El proyecto Camisea y sus efectos en los derechos de las personas*. Informe Defensorial N° 103. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2006b). *Pueblos indígenas en situación de aislamiento voluntario y contacto inicial*. Informe Defensorial N° 101. Lima
- \_\_\_\_\_ (2007). *Informe de Defensoría del Pueblo N° 009-2007-DP/ASPMA.CN, Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía Peruana*. Informe especializado, 20 de marzo de 2007. Lima.
- EBI CONSERVACIÓN INTERNACIONAL - INICIATIVA DE ENERGÍA Y BIODIVERSIDAD (2003). *Integrando la Conservación de la Biodiversidad en el Desarrollo del Petróleo y Gas*. Ver [http://pipeliner.com.au/news/biodiversity\\_planning\\_for\\_responsible\\_oil\\_and\\_gas\\_development/011835/](http://pipeliner.com.au/news/biodiversity_planning_for_responsible_oil_and_gas_development/011835/)
- E&P FORUM (1991). "Oil Industry Operating Guideline for Tropical Rainforests". Ver EBI <http://www.theebi.org/>
- \_\_\_\_\_ (1993). "Exploration and Production Waste Management Guidelines". Report No.2.58/196. <http://artic.fws.gov/seismic.htm>
- EPA Environmental Protection Agency (1981). "Fate and Effects of Whole Drilling Fluids and Fluid Components in Terrestrial and Freshwater Ecosystems: a literature review". EPA-600/4-81-031 U.S. Dept. of Commerce National Technical Information Service. Ver <http://www.epa.gov/nscep/>
- \_\_\_\_\_ (1984). "Drill Mud Assessment Chemical Analysis". Reference Volume. EPA-600/S3-84-048.
- DUDLEY, Nigel (2008). "Directrices para la aplicación de las categorías de gestión de áreas protegidas". UICN. <http://data.iucn.org/dbtw-wpd/edocs/PAPS-016-Es.pdf>
- FAO/OAPN (2005). "Gestión descentralizada de Áreas Protegidas en el Perú". Red Latinoamericana de Cooperación Técnica en Parques nacionales, Otras áreas Protegidas, Flora y Fauna Silvestre.
- FIELD MUSEUM (2008). *Ecuador, Perú: Cuyabeno-Güepí. Report N° 20. Rapid Inventories biological and social*. Lima.
- FINER, Matt; CLINTON, Jenkins; STUART, Pimm; KEANE, Brian y ROSS, Carl (2008). "Oil and Gas Projects in the Western Amazon: Threats to Wilderness, Biodiversity and Indigenous Peoples". *En PloS One*, vol. 3, N° 8. En [www.plosone.org](http://www.plosone.org)

- FIORI, Sandra y ZALBA, Sergio (2003). "Potential impacts of petroleum exploration and exploitation on biodiversity in the Patagonian Nature Reserve, Argentina." *Biodiversity and Conservation*, 12:1261-1270
- FOY, Pierre (2000). *La Gestión Ambiental en el Perú*. GTMA NOVIB. Lima.
- GALARZA, Elsa (2004). *La economía de los recursos naturales*. Universidad del Pacífico. Lima.
- GAMBOA, César (2011). "Hidrocarburos en el Perú: Hacia dónde vamos", en A. Alayza y E. Gudynas, eds., *Transiciones Post extractivismo y Alternativas al Extractivismo*. RedGE / CLAES. Lima.
- \_\_\_\_\_ (2008a). "(In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana", en G. Fontaine y A. Puyana, eds., *La guerra del fuego. Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO / Ministerio de Cultura de Ecuador. Quito.
- \_\_\_\_\_ (2008b). "Pueblos indígenas y recursos naturales en los Andes", en R. Méndez-Silva coord., *Derecho internacional de los derechos humanos. Cultura y sistema jurídico comparado*, t. II. Instituto de Investigaciones Jurídicas Universidad Nacional Autónoma de México. D.F.
- \_\_\_\_\_ (2007). "Informe legal superposición irregular de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas y reservas territoriales existentes". Lima.
- \_\_\_\_\_ (2006). *Reservas Territoriales del Estado a favor de los Pueblos Indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial*. DAR. Lima.
- GAMBOA, C. y SANTILLÁN, Asunta (2006). *Régimen Especial Transectorial de Protección a favor de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial*. DAR. Lima.
- GARCÍA, Guillermo (1965). "Derecho de Minería (Curso Universitario) Primera Parte". Facultad de Derecho de la UNMSM. Lima.
- GARCÍA, Alan (2007). "El Síndrome del Perro del Hortelano". *El Comercio*. Lima.
- GHERSI, Fernando (2006). "Hidrocarburos y Áreas Naturales Protegidas". Plan Director para Áreas Naturales Protegidas del Perú, Lima (*manuscrito en el archivo del autor*).
- GIESECKE, Alberto y HURTADO, Isabel (1987). *¿Cómo funciona la administración pública peruana?: La burocracia estatal y la regulación y gestión del desarrollo*. Fundación Friederich Ebert.
- GORRITI, Gustavo (2009). *Petroaudios: políticos, espías y periodistas detrás del escándalo*. Planeta. Lima.
- GORRITI, Gustavo (2009). *Petroaudios*. Planeta. Lima; PORTOCARRERO, Felipe (Editor) (2005). "El Pacto Infame". Estudios sobre corrupción en el Perú. Red para el desarrollo de las ciencias sociales del Perú. Lima.
- GUDYNAS, Eduardo (2004). *Ecología, Economía y Ética del Desarrollo Sostenible*. 5ta. Ed. Editorial Coscoroba. Montevideo.
- \_\_\_\_\_ (2011). "Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo". En Ivonne Farah y Fernanda Wanderly (coord.). *El desarrollo en cuestión*. CIDES y Plural. La Paz (*en prensa*).

- HARRINGTON, F. Y VEITCH, A. (1992). "Calving success of woodland caribou exposed to low level jet fighter overflights". *Artic*, N° 45.
- HUACO, Marcos (2010). "Aportes para una cronología creíble sobre Bagua y Aportes para una cronología creíble (o sobre cómo responder a la "Gran Pregunta" que la "Comisión sobre Bagua" eludió absolver)". En Servindi, ver: [www.servindi.org/actualidad/21112](http://www.servindi.org/actualidad/21112)
- ICF (2007). "Informe Final de la Auditoría Ambiental y Social Independiente (AASI) del proyecto Camisea, Volumen 3: Gobierno del Perú". Presentado al Banco Interamericano de Desarrollo BID y Corporación Andina de Fomento CAF. Washington D.C.
- IPENZA, César (2007). "Negros negociados". En *Revista Rumbos, Sol & Piedra* (Lima).
- ISMODES, Eduardo (2006). *Países sin futuro ¿Qué puede hacer la universidad?* Fondo Editorial PUCP. Lima.
- IWGIA INTERNATIONAL WORK GROUP FOR INDIGENOUS AFFAIRS (2009). *Crónica de un Engaño: los intentos de enajenación del territorio fronterizo awajun en la Cordillera del Cóndor a favor de la Minería*. Informe 5. Lima.
- LA TORRE, Lily (1998). *iSolo Queremos Vivir en Paz!: experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana*. IWGIA/ Racimos de Ungurahui. Copenhague.
- LANEGRA, Iván (2008). *El (ausente) Estado Ambiental: Razones para la reforma de las instituciones y las organizaciones públicas ambientales en el Perú*. Lima. Consultores para Decisiones Estratégicas.
- LEE, P. & BOUTIN S. (2006) "Persistent and development transition of wide seismic lines in the Western Boreal Plain of Canada" *Journal of Environment Management*, 78 (3)
- LINKOHR, Rolf (2004). "La política energética latinoamericana: entre el Estado y el mercado": En *Nueva Sociedad*, N° 204, jul.-ago.
- MACKAY, Fergus (2004). *Derecho de los Pueblos Indígenas al consentimiento libre, previo e informado y la revisión de las industrias extractivas del Banco Mundial*.
- MACO, José; FERREYRA, Freddy; AMASIFUEN, Carlos; SUÁREZ, Jaime y LUJÁN, Gilmer (2005). Informe Final, Diagnóstico situacional de los impactos de las actividades petroleras en la Reserva Nacional Pacaya Samiria.
- MORALES CÓRDOVA, Miriam (2005). "Presupuestos para una adecuada resolución de conflictos minero ambientales": En *Revista Peruana de Derecho de la Empresa*. Industria Extractiva. Minería. No 59 Año XX. Lima.
- NOGUERA, Albert (2007). "Redefinición del Estado y derechos de los Pueblos Indígenas en las nuevas constituciones latinoamericanas": En *Sortuz Oñati Journal of Emergent Social-legal Studies* 2, V. I.
- PAREDA, David (2007). "Eslabón Perdido". En *Revista Caretas*, N° 1996.
- PARELLADA, Alejandro (2007). *Pueblos indígenas en aislamiento voluntario y contacto inicial en la Amazonía y el Gran Chaco*. Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas IWGIA. Lima.

- PASARA, Luis. "Algunas hipótesis sobre reforma de la minería de cobre". En: *Derecho*. Lima.
- PRASAD, M.M.V, Katiyar, S. (2010) "Drill cuttings and fluids of fósil fuel exploration in north-eastern India: Environmental concern and mitigation options". *Current Science*. Vol. 98: 12.1566-1569
- PORTOCARRERO, Felipe (2005). *El Pacto Infame: estudios sobre la corrupción en el Perú*. Red para el desarrollo de las ciencias sociales del Perú. Lima.
- RABANAL, Luisa; KUEHL, Hjalmar; MUNDY, Roger; ROBBINS, Martha Y BOESCH, Christophe (2010). "Oil prospecting and its impact on large rainforest mammals in Loango National Park, Gabon". *Biological Conservation*. 143.
- REYNOLDS, Patricia; REYNOLDS, Harry Y FOLLMAN, Erich (1986). "Responses of grizzly bears to seismic surveys in Northern Alaska". *International Conference on Bear Research and management*, N° 6.
- ROBINSON, George R. (1992). "Diverse and contrasting effects of fragmentation on extinction." En *American Naturalist*, N° 125.
- ROSENFEID, Amy y Otros (1996). *El desarrollo petrolero en los trópicos, minimizando los impactos negativos ambientales y sociales*. Vol. 2. Conservación Internacional.
- RUBIO, MARCIAL Y BERNALES, ENRIQUE (1988). *Constitución y sociedad*. Mesa Redonda Editores. Lima.
- RUIZ, Alberto (1980). "El derecho administrativo y la nueva constitución". En: *la nueva constitución y su aplicación legal*. 9 ensayos críticos. Lima, Centro de Investigación y Capacitación (CIC) y Francisco Campodónico F. Editores. Lima.
- RUIZ ELDREDGE, Alberto (1980). "El derecho administrativo y la nueva constitución". En *La nueva constitución y su aplicación legal. Nueve ensayos críticos*. Lima, Centro de Investigación y Capacitación (CIC) y Francisco Campodónico F. Editores. Lima.
- SANTILLÁN, Asunta (2007). *Hacia una reglamentación de la ley N° 28736, régimen especial transectorial a favor de los Pueblos Indígenas en aislamiento y en contacto inicial*. DAR. Lima.
- SCHULDT, Jurgen (2005a). *¿Somos pobres por qué somos ricos?* Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- \_\_\_\_\_ (2005b). *Bonanza macroeconómica y malestar microeconómico*. Universidad del Pacífico. Lima.
- SERRA, José (2010). *Inambari: La urgencia de una discusión seria y nacional. Pros y contras de un proyecto hidroeléctrico*. Pro Naturaleza. Lima.
- SERVICIO DE PESCA Y VIDA SILVESTRE ESTADOS UNIDOS (2001). "Potential Impacts of Proposed Oil and Gas Development on the Arctic Refuge's Coastal Plain: Historical Overview and Issues of Concern". s/n. Ver <http://arctic.fws.gov/issues1.htm#section4>
- SMITHSONIAN (2009). "Informe Fase II Proyecto de Biodiversidad Lote 39", Centro para la Conservación, Educación y Sustentabilidad. Smithsonian Conservation Biology Institute National Zoological Park. Presentado a Repsol YPF. Julio 2009.
- SOCIEDAD NACIONAL DEL AMBIENTE (2004). *Las Competencias Ambientales en el Perú*. Lima.

- SOLANO, Pedro y MONTEFERRI, Bruno (2009). *Áreas de Conservación Regionales y Áreas de Conservación Municipales. Propuestas para su consolidación*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. Lima.
- SUÁREZ, Gustavo (2007). "Áreas Naturales Protegidas e Industrias Extractivas. En búsqueda del equilibrio", ponencia presentada en el IV Congreso Internacional de Legislación de Minería, Hidrocarburos y Electricidad. Lima. Trabajo disponible en: <http://www.indemipe.com/indemipe/index.html>.
- TOLEDO, Víctor. "Políticas Indígenas y Derechos territoriales en América latina: 1990-2004. ¿Las fronteras indígenas de la Globalización?" En: *Pueblos Indígenas y Democracia en América Latina*.
- UGARTECHE, Oscar (2005). *Vicios Públicos: poder y corrupción*. Fondo de Cultura Económica. Lima.
- UICN/BID (1993). *Parques y Progreso. Áreas Protegidas y Desarrollo Económico en América Latina y el Caribe*. S/L.
- VEIL, J. (2002). "Drilling Waste Management: Past, Present and Future". SPE Annual Technical Conference and Exhibition. Society of Petroleum Engineers. 29 Sept. – 2 Oct. San Antonio, TX. USA.
- WEEMAELS, Nathalie (2005). "Informe de la misión de verificación de los impactos en el territorio de la Comunidad Nativa de Canaán de Cachiyacu". Earthrights International.
- WILCOX, B.A. y MURPHY, D. (1985). "Conservation strategy: the effects of habitat fragmentation". En *Science*, N° 257.
- WWF et al. (2007). *Áreas Naturales Protegidas Perú*. Lima: World Wildlife Fund Inc. / The Nature Conservancy / Conservación Internacional.
- ZUBIRI, Mercedes (2005). *El seguro de responsabilidad civil por daños al medio ambiente*. Thonson Aranzadi. Navarra.



# Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR

La siguiente no es una relación exhaustiva o completa de los eventos públicos o espacios académicos en el cual DAR ha participado o presentado ponencias, en representación del Colectivo Áreas Naturales Protegidas ANP & Hidrocarburos, en la Mesa de Hidrocarburos de AIDSESP, o Acción Ciudadana Camisea ACC, durante los años 2007-2010.

- Mesa Temática N° 7 “Multiculturalismo y derechos de los Pueblos Indígenas”, *VIII Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Derecho Constitucional*, organizado por IJ-UNAM. México D.F., 06 al 10 de diciembre de 2010. En <http://www.juridicas.unam.mx/wccl/es/g.htm>
- Sesión “Superposición de Lotes de Hidrocarburos, Áreas Naturales Protegidas, Instrumentos de Ordenamiento Territorial”, *Seminario Minería, Hidrocarburos y Comunidades Indígenas: ¿Qué respuestas tiene el Derecho a los conflictos socioambientales?*, organizado por Foro Académico de la PUCP. Lima, 13 de noviembre.
- *VIII Coloquio de Estudiantes de Antropología*, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 21 de octubre de 2010.
- Panel “Communities in the Cross-hairs: Where international finance collides with environment and human rights”, *Fall Retreat Conference for the Environmental Grantmakers Association*, organizado por EGA. Asilomar, California, 05 al 08 de octubre de 2010. En [http://www.ega.org/events/retreat/2010/documents/EGARetreat\\_Program\\_092010.pdf](http://www.ega.org/events/retreat/2010/documents/EGARetreat_Program_092010.pdf)
- *II Foro Latinoamericano de la Red Latinoamericana sobre las Industrias Extractivas*, organizado, por CEDLA. La Paz, 26 y 27 de agosto de 2010.
- Mesa 26 “Situaciones de conflicto entre los derechos de los Pueblos Indígenas y las actividades extractivas realizadas por terceros”; Mesa 27 “Derecho de consulta previa y mecanismos de participación”; y Coloquio “Globalización, derechos territoriales indígenas e industrias extractivas. ¿Cómo compatibilizar desarrollo y derechos?”, *VII Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica RELAJU*. Lima, 02 al 06 de agosto de 2010. En <http://www.relaju.org/> o [http://www.relaju.org/congresoRELAJU2010/index.php?option=com\\_content&view=article&id=61&Itemid=49](http://www.relaju.org/congresoRELAJU2010/index.php?option=com_content&view=article&id=61&Itemid=49)
- *Seminario Internacional “Integración Energética Regional: Hidroelectricidad y Desarrollo”*, organizado por CEDLA. Cochabamba, 21 de julio de 2010.
- Sesión sobre actividades extractivas y derechos de los Pueblos Indígenas, *Diplomado sobre Derechos de los Pueblos indígenas*, organizado por el Congreso de la República. Lima, 06 de marzo de 2010.
- Mesa “Big Dams, Big Pipelines, Big Problems: Human Rights and Megaprojects”, *Human Rights and Marginalized Communities Semi-Annual Conference*, organizado por International Human Rights Funders Group IHRFG, en San Francisco, el 25 y 26 de enero de 2010. [http://ihrfg.org/sites/default/files/IHRFG\\_SF2010\\_Agenda.pdf](http://ihrfg.org/sites/default/files/IHRFG_SF2010_Agenda.pdf)
- Taller “Gobernanza y toma de decisiones de planificación y gestión del sinanpe con relación al desarrollo de las actividades energéticas y mineras”, organizado por el Colectivo de Áreas Natu-

- rales Protegidas e Hidrocarburos, en el *III Foro Nacional de Áreas Naturales Protegidas*. Chiclayo, 24 al 27 de noviembre de 2009.
- Simposio "Geografía y Medio Ambiente", *XVI Congreso Peruano del Hombre y la Cultura Andina y Amazónica Julio César Tello Rojas*, organizado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Lima, 26 al 31 de octubre de 2009. <http://sociales.unmsm.edu.pe/XVIcongreso/programa.pdf>
  - Mesa "Confidentiality and Transparency of Contracts, Case Perú", *International Conference on Extractive Industries Contracts*, organizado por Oxfam America. Washington D.C., 23 de septiembre de 2009. <http://www.oxfamamerica.org/articles/international-conference-on-extractive-industries-contracts>
  - "Who controls natural resources? Environmental Protection, Indigenous Peoples and Extractive Industries: Searching for a balance" *Conference*, organizado por Due Process of Law Foundation y National Endowment for Democracy. Washington D.C., 21 de septiembre de 2009. [http://dplf.org/index.php?c\\_ID=384](http://dplf.org/index.php?c_ID=384)
  - Mesa "Derecho y transformación social en América Latina", *Congreso "Complejidad, Conflictos, Justicia. 20 años de Sociología Jurídica"*, organizado por el Instituto Internacional de Sociología Jurídica IISJ. Oñati, 7 a 10 julio de 2009. <http://www.iisj.net/extranet/descarga.aspx?coda=1191>
  - *Coloquio "Muerte en el Amazonas: algunas explicaciones de la violencia entre indígenas y policías peruanos"*, organizado por Casa de América, en Madrid, 08 de julio de 2009. [http://www.dar.org.pe/Thayarimail/ArchivosUsuario/Boletines/5\\_911.htm](http://www.dar.org.pe/Thayarimail/ArchivosUsuario/Boletines/5_911.htm)
  - *Mesa Redonda "Realidad indígena en el Perú. Alternativas al conflicto"*, organizado por el Instituto de Derechos Humanos Bartolomé de las Casas de la Universidad Carlos III, Madrid, 17 de junio de 2009. <http://www.redescristianas.net/2009/06/15/mesa-redonda-sobre-la-realidad-indigena-en-el-peru-alternativas-al-conflicto/>
  - *Workshop "El (neo)constitucionalismo multicultural en América Latina"*, Instituto Internacional de Sociología Jurídica IISJ. Oñati, 30 de abril al 01 de mayo de 2009. <http://www.iisj.net/iisj/de/calendario-2009-info.asp?nombre=5074&cod=5074&sesion=1>
  - "Indigenous Enforcement of Environmental Laws, Both Traditional and Statutory Panel", *27th Annual Public Interest Environmental Law Conference*, organizado por University of Oregon. Eugene, 26 de febrero al 01 de marzo de 2009. <http://www.pielc.org/Brochures/2009.pdf>
  - Mesa de "Desarrollo y Medio Ambiente", *Tercer Encuentro de Estudios sobre América Latina*, Universidad Autónoma de Madrid. 24 al 26 de noviembre de 2008. [http://pages.google.com/edit/americalatina.uam/aluam08\\_programa.pdf](http://pages.google.com/edit/americalatina.uam/aluam08_programa.pdf)
  - *Curso sobre Consulta Previa y Actividades de Hidrocarburos*, organizado por la Agencia Nacional de Hidrocarburos e Instituto Colombiano de Geografía e Historia, Bogotá, Colombia, 27 de octubre 2008.
  - Mesa "Recursos naturales locales y bienes económicos globales", *VI Congreso de la Red Latinoamericana de Antropología Jurídica RELAJU*. Bogotá, Colombia, 28 al 31 de octubre 2008. [http://relaju.alertanet.org/#\\_Toc181704080](http://relaju.alertanet.org/#_Toc181704080)
  - Segundo Congreso Peruano de Antropología Jurídica y Fórum sobre Pluralismo Jurídico y Derechos Indígenas. Lima. 3 a 5 de septiembre de 2008. <http://www.alertanet.org/relaju/peru2008.doc> <http://www.alertanet.org/relaju/triptico-peru2008.doc>
  - Segundo Encuentro de Expertos sobre Derechos Colectivos, organizado por el Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina CRESPIAL. Cusco, septiembre de 2008.
  - Primer Encuentro de Expertos sobre Derechos Colectivos, organizado por el Centro Regional para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de América Latina CRESPIAL. Cusco, 08 y 09 de noviembre de 2007.
  - Encuentro Regional sobre "Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial Región Ucayali", Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES. Ucayali, 05 de noviembre de 2007.

- Panel "Energía y desarrollo sostenible en América Latina", Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, organizado por FLACSO. Quito, 29 al 31 de octubre de 2007.
- Seminario-Taller "El Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas y su Aplicabilidad en el Perú" (Convenio N° 169 de la OIT y Declaración de las Naciones Unidas), organizado por la OIT. Lima, 23 al 25 de octubre de 2007.
- Taller "Hacia una agenda común entre Pueblos Indígenas y organizaciones conservacionistas para la conservación de la biodiversidad y fortalecimiento territorial: Discusión entre Pueblos Indígenas, donantes y organizaciones de conservación", "Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas". Bariloche, 30 de Septiembre al 06 de Octubre de 2007.
- Taller "El Rol de las Áreas Protegidas en la Protección de los Pueblos Indígenas en Aislamiento de América del Sur", "Congreso Latinoamericano de Parques Nacionales y Otras Áreas Protegidas". Bariloche, 30 de Septiembre al 06 de Octubre de 2007.
- Segundo Taller sobre "Pueblos en Aislamiento Voluntario en la Amazonía Ecuatoriana y la Presentación de los Lineamientos de Petrobrás sobre Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial en Ecuador y su Plan de Prevención de Encuentros". Quito, 19 de abril de 2007.
- "Seminario Regional sobre Pueblos Indígenas Aislados y en Contacto Inicial de la Amazonía y el Gran Chaco", organizado por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, IWGIA, CIDOB y Viceministerio de Tierras de Bolivia. Santa Cruz de la Sierra (Bolivia), de 20 al 22 de noviembre de 2006. Se produjo el "Llamamiento de Santa Cruz".
- "Primer Encuentro sobre Pueblos Indígenas Aislados de la Amazonía y del Gran Chaco", organizado por la FUNAI, CTI. Belém do Pará, de 07 al 11 de noviembre de 2005. Se produjo la "Declaración de Belem".



# Anexo N° 1. Reglamentación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM. Publicada el 16 febrero 2011

## **“Artículo 116.- Emisión de Compatibilidad y de Opinión Técnica Previa Favorable**

El presente artículo regula la emisión de la Compatibilidad y de la Opinión Técnica Previa Favorable por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP, solicitada por la entidad de nivel nacional, regional o local que resulte competente, de forma previa al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus Zonas de Amortiguamiento, y en las Áreas de Conservación Regional.

116.1. La emisión de Compatibilidad es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación a través de la cual se analiza la posibilidad de concurrencia de una propuesta de actividad, con respecto a la conservación del Área Natural Protegida de administración nacional, o del Área de Conservación Regional, en función a la categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos de creación del área en cuestión.

La compatibilidad que verse sobre la Zona de Amortiguamiento de un Área Natural Protegida de administración nacional, será emitida en función al Área Natural Protegida en cuestión.

Asimismo, la emisión de la compatibilidad incluirá los lineamientos generales, así como los condicionantes legales y técnicos para operar en el Área Natural Protegida y en su Zona de Amortiguamiento.

Las entidades competentes para suscribir contratos de licencia u otras modalidades contrac-

tuales, de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones, solicitarán al SERNANP la emisión de Compatibilidad previamente al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional, y/o sus Zonas de Amortiguamiento, o en las Áreas de Conservación Regional.

No cabe la emisión de compatibilidad respecto de aquellas actividades complementarias a una actividad que ya cuente con un pronunciamiento de compatibilidad favorable por parte del SERNANP, siempre que se encuentre dentro de la misma área geográfica.

El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la recepción de la solicitud de la autoridad competente.

116.2. La Opinión Técnica Previa Favorable es aquella Opinión Técnica Previa Vinculante que consiste en una evaluación del contenido del instrumento de gestión ambiental correspondiente a una actividad, obra o proyecto específico a realizarse al interior de un Área Natural Protegida de administración nacional y/o de su Zona de Amortiguamiento, o de un Área de Conservación Regional, a fin de pronunciarse sobre su viabilidad ambiental, en virtud a los aspectos técnicos y legales correspondientes a la gestión del Área Natural Protegida.

El Instrumento de Gestión Ambiental exigido por la legislación respectiva, sólo podrá ser aprobado por la autoridad competente si cuenta con la Opinión Técnica Previa Favorable del SERNANP.

El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 30 días, contados a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente, pudiendo ésta resultar favorable o desfavorable.

Previamente a la elaboración del Instrumento de Gestión Ambiental correspondiente, y de conformidad con lo establecido en el artículo 44 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aprobado mediante Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, la autoridad competente solicitará al SERNANP la Opinión Técnica sobre los Términos de Referencia para la elaboración del mismo.

El SERNANP emitirá dicha opinión en un plazo no mayor a 15 días, contados a partir de la solicitud efectuada por la autoridad competente.

116.3. Independientemente de lo dispuesto en los numerales precedentes, las autoridades competentes deberán tener en cuenta las siguientes disposiciones:

a) Los derechos otorgados por las entidades competentes sobre las actividades propias de la operación, deberán ser comunicados y coordinados previamente con las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas.

b) Las actividades propias de la operación, tales como el ingreso de personal, y el transporte de sustancias peligrosas, explosivos, entre otras que se realicen al interior de un Área Natural Protegida de administración nacional, y/o de su Zona de Amortiguamiento, o al interior de un Área de Conservación Regional, deberán ser previamente comunicadas y coordinadas con las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, o con la Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas - DGANP, según corresponda, a fin de tomar las medidas que el caso amerite.

c) Los informes de las actividades inherentes a la fiscalización y control, realizadas por las entidades competentes, deberán ser remitidos por las mismas en copia al SERNANP”.

## Anexo N° 2. Acuerdos tomados en la reunión de coordinación para la exploración minera en la Cordillera del Cóndor de 08 de noviembre de 2005 (suscrita por diversas instituciones del Estado y Minera Afroditita).

1  
PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISION ESPECIAL DE UNIFICACION DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE, INDIGENAS POR LA DEFENSA TERRITORIAL DE CONDORCANQUI - IMAZA.

ACTA DE REUNION DE LOS DIRIGENTES, LÍDERES, DELEGADOS Y REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE HIDROCARBUROS CONTRA LA PRESENCIA DE EMPRESAS PETROLERAS

Ante el ingreso sistemático de Perú Petro y HOCOL SAC, respecto a la exploración de hidrocarburos en el ámbito de los Territorios de nuestras Comunidades Indígenas a través y so pretexto de reuniones informativas, y con la única finalidad de fondo de dividir a las organizaciones de bases, jefes comunales, comprando también a algunos profesionales indígenas que se están prestando para favorecer el ingreso de estas empresas petroleras, nos pronunciamos:

PRIMERO.- El señor Presidente del Perú Alan García Pérez, está violando los derechos de los pueblos indígenas contenidos en el Convenio 169 OIT; porque en el numeral 1 del Art. 6 del Convenio 169 OIT obliga a los gobiernos a "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados (y no amañados.....) cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", siendo el DS. 066-2006 una medida legislativa en donde se concesiona a la empresa HOCOL SAC; para la exploración y explotación de petróleo en las provincias del Datem del Marañón, Condorcanqui y Bagua, territorio ocupado tradicionalmente por comunidades indígenas; ha sido realizada sin consultar a las comunidades involucradas como así lo exige el Convenio 169 OIT.

SEGUNDO.- El Lote 116, concesionado a la Empresa HOCOL SAC, se encuentra superpuesto a la Reserva de Santiago - Comaina; la cual es útil a las comunidades indígenas por ser una de las formas de sustento alimenticio, por lo que de ser explotada, condenará a nuestros pueblos a morir de hambre. Es por ello que el Convenio 169 OIT obliga a los gobiernos a consultar a los pueblos indígenas antes de emprender cualquier actividad extractiva en sus territorios.

TERCERO.- Rechazamos los mecanismos de participación implementados por el gobierno para la exploración y explotación de hidrocarburos en tierras indígenas porque éste no permite el ejercicio de nuestros derechos contenidos en el Art. 7 del Convenio 169 OIT el que menciona que los Pueblos Indígenas "deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en (...) [un] proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias instituciones y bienestar espiritual a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico social y cultural"; sin embargo en ese proceso que el gobierno propone al pueblo indígena no le da opción de elegir su propio modelo de desarrollo, limitando el derecho a participar a que los pueblos lleguen a las reuniones a sentarse, aplaudir, tomar refrigerio y firmar la lista de asistencia; sin reconocer que el derecho a participar es un derecho que a los pueblos indígenas les debe permitir ejercer otros derechos, como por ejemplo el de elegir su propio modelo de desarrollo.

CUARTO.- Rechazamos toda actividad extractiva en nuestras comunidades, porque el estado peruano al concesionar el Lote 116 sin la consulta previa como lo exige el Convenio 169 OIT, ha roto la confianza con el pueblo awajun y wampis y, además porque bajo los mecanismos actuales, implementados por este gobierno, hemos sido testigos que en donde hay extracción de recursos en territorios comunales, la población indígena vive en condiciones paupérrimas, expuestos a diversas enfermedades y la contaminación de su medio ambiente.

QUINTO.- Ratificamos los acuerdos consagrados en las Asambleas y las mismas que se consolidaron en el Acuerdo de Yutupis del 29 de Agosto del 2007, donde se sienta tajantemente la posición de los pueblos Awajun y Wampis respecto a su rechazo total a cualquier tipo de pretensiones de exploración y explotación de hidrocarburos y mineras en el ámbito de los territorios Awajun y Wampis.

SEXTO.\_ Lo antes manifiesto, comprende también nuestro entendimiento que ninguna modificatoria a las normas supuestamente para mejorar los impactos ambientales, tendrán efectos si lo que se busca es simplemente obtener cientos de millones de dólares como utilidades procedentes de las pretendidas actividades de hidrocarburos y minerales, las mismas que van a parar a los bolsillos de los dueños de estas empresas residentes en los Estados Unidos, también a los bolsillos de los gobernantes: Presidente y sus Ministros, Congresistas vendidos, así como de dirigentes alimeñados y de aquellos dirigentes locales que se están vendiendo por migajas de pan, traicionando el mandato que nuestras comunidades los encomendaron.

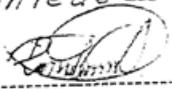
SEPTIMO.\_ Censuramos enfáticamente el Proyecto Ley N° 840, conocido como la "ley de la selva" por su despropósito de poner a la venta a favor de cualquier tercero grandes extensiones del bosque amazónico para ser "reforestadas". La constitución y las leyes vigentes han establecido que los recursos forestales son patrimonio de la nación y que para la intervención de la inversión privada rige el régimen de concesión por un plazo de tiempo determinado, y aún estando así dispuesto, hasta la fecha el estado no ha sido capaz de ejercer un debido control sobre las actividades y el cumplimiento de las obligaciones de la explotación forestal formal y menos aún sobre la cuestión de la tala ilegal. Y por encima, ahora se viene a pretender la puesta en venta de millones de hectáreas del bosque amazónico sin nada que garantice ni el cumplimiento de sus supuestos fines ni una adecuada identificación de las extensiones pretendidas para la venta, colocando así a los bosques primarios en una situación Terminal: de ser enajenados por siempre o ser deforestados a priori con el fin de obtener su propiedad.

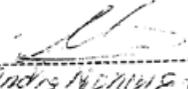
OCTAVO.- Rechazamos el proyecto de Ley 1992-2007 porque intenta violentar nuestra autonomía, derecho consagrado por la Constitución Peruana y los tratados internacionales, al pretender imponer normas sobre asuntos estrictamente internos como son las formas en que tomamos nuestras decisiones sobre nuestras tierras y territorio, intromisión ésta, que bajo intereses ajenos, viene a propiciar la desintegración de nuestros territorios comunales al facilitar su fragmentación y su venta hasta su total eliminación, lo que de ningún aceptamos, por significar la irreparable disolución de nuestra vida como comunidades y pueblos basados en nuestro territorio.

NOVENO.- Denunciamos los verdaderos propósitos del paquete leyes y normas desmembradoras del territorio de los pueblos indígenas, expoliadoras de los recursos naturales que poseemos en nuestros territorios, hechos que la ciudadanía en pleno debe conocer y responder al racismo latente y expresada en los discursos del Presidente de la República y de la prensa de los sectores a los que sirven, quienes nos tildan de "Perros del Hortelano"

DECIMO.\_ Desconocemos todos los acuerdos y/o documentos en donde hayan intervenido el Señor César Sarasara Andrea, Asesor de la CONAP que ha negociado los derechos de los pueblos indígenas, valiéndose del cargo que se les ha confiado, anteponiendo sus intereses personales a los intereses de las comunidades.

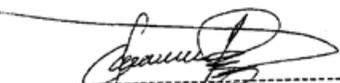
Por lo manifiesto, siendo las 5.00 P.M del día viernes 28 de marzo de 2008 firmamos:

  
-----  
Jose Ayuu Yampis  
33769789  
Presidente de la Mesa  
  
-----  
Roger Chiamach Shante  
VOCAL  
D.N.I. 43803618

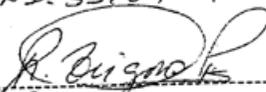
  
-----  
Justino Makich Tovar  
33769759  
Secretario  
  
-----  
Andrs Nicanor Sosa  
D.N.I. 435762092

PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISION ESPECIAL DE UNIFICACION DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE, INDIGENAS POR LA DEFENSA TERRITORIAL E CONDORCANQUI - IMAZA.

ACTA DE REUNION DE LOS DIRIGENTES, LÍDERES, DELEGADOS Y REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE HIDROCARBUROS CONTRA LA PRESENCIA DE EMPRESAS PETROLERAS

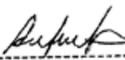
  
 JUAN MANUEL PUMAI  
 COMISION ESPECIAL  
 DNI. 53764161

  
 SANTIAGO MANUÍN VALERA  
 COMISION ESPECIAL  
 DNI. 33760081

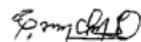
  
 RUFINO TRIGUERO PAREDES  
 COMISION ESPECIAL  
 DNI 33760659

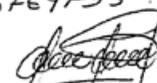
  
 JULIO QUIACO INCHIPIS  
 DNI 33762225  
 COMISION ESPECIAL

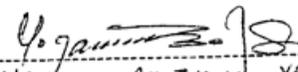
  
 ALFREDO NAYASH ESJEEM  
 APU DE LA COMUNIDAD  
 Napurica  
 DNI 33760673

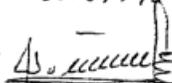
  
 ALBERCIO HUJACH JIMPIKT  
 DNI. 33769340  
 APU DE LA COMUNIDAD

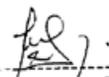
  
 FIDEL ROGER FAMBISA  
 APU de la Comunidad de Nauta  
 DNI. 33769733

  
 Eusebio Chamik Eri  
 Secretario de Nauta  
 DNI Nº 33769644

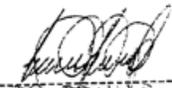
  
 CRISTOBAL AMPAH KASEKAI  
 DELEGADO DE LA COMUNIDAD  
 DNI. Nº 33769749

  
 NORVIL AVTUKAI YACUM  
 Vice-Jefe de CA. C.  
 DNI # 30619752.

  
 DIOGENES TII CHUM  
 JEFE DE LA CC-NN. B. CHINGANAZA  
 D. N. I. # 44472784

  
 LEONARDO TI NAINEO  
 JEFE DE LA CC. V. G.  
 DNI 33769966.

  
 JORGE VELÁSQUEZ CAHUZZA  
 80204269

  
 EUSEBIO SORIA VINACO  
 33769333

  
 ROBELIO ACHAMPIT DIZANBO  
 SECRETARIO SUB-SEDE CAH  
 DNI 33769565

  
 Miguel Jimpitit Waja  
 Delegado de CAH  
 DNI 33769062

PRONUNCIAMIENTO DE LA COMISION ESPECIAL DE UNIFICACION DE LAS ORGANIZACIONES DE BASE, INDIGENAS POR LA DEFENSA TERRITORIAL DE CONDORCANQUI - IMAZA.

ACTA DE REUNION DE LOS DIRIGENTES, LÍDERES, DELEGADOS Y REPRESENTANTES DE LA SOCIEDAD CIVIL SOBRE HIDROCARBUROS CONTRA LA PRESENCIA DE EMPRESAS PETROLERAS

  
LEONARDO SHARIAN SHIRAP  
CARGO: PARTICIPANTE  
DNI : 80619504

  
NOE ANTICH KUYA  
JEFE  
DNI- 45364913.

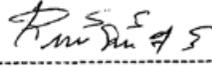
  
Jorge Chamik Tsopak  
Cargo: Líder  
DNI: 05606624

  
Emilio Yagkuis Ukanchun  
VICEAPU  
DNI 53767218

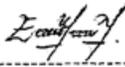
  
Jorge Brimaldo Chamik Pizango  
Cargo: Secretario.  
DNI 44472792

  
Ysaura LOPES Chiamach  
participante  
DNI 33769669.

  
Sabino Patsa TUSAG  
DELEGADO  
DNI 33764107.

  
Roman Chiamach representante  
D.N.E.N.º 33769610  
VICE-PRESIDENTE

  
BERNARDINO CHAMIK PIEDNEO  
DNI N.º 43903601  
LÍDER DE CASICA

  
ELISEO WAJAJ MARIANO  
VICE - APU PTO GALIZEA.  
DNI N.º 33767294.

  
Rogelio Pucuckai Entbace.  
33764021

  
Hermando CHYAYK.  
DNI 33760658  
PRESIDENTE RED.

  
GEREMIAS DAVILA ALVARADO  
PRESIDENTE GEAWA  
DNI 42326650

  
MIGUEL Jempets DUSE  
APU  
DNI 33760227

  
Redas Chumbe Klak  
VICE PRESIDENTE DE GEAWA  
D. NI 80206432



*[Handwritten signature]*

Bernardo Sanchum Daekat  
DNI: 20189953

*[Handwritten signature]*

Valeria Sanchum Unay  
DNI: 4499181

*[Handwritten signature]*

Patricia Shikia Sanchum  
DNI: 43189551

*[Handwritten signature]*

Antonio Shojian Santisk  
DNI: 20189956

*[Handwritten signature]*

Rolando Sanchum Unay  
DNI: 80189827

*[Handwritten signature]*

Waldo Yua Timias  
DNI:

*[Handwritten signature]*

Carolina Yium Eyui  
DNI: 43720475

*[Handwritten signature]*

Amelia Sanchum Daekat  
DNI: 33765373

*[Handwritten signature]*

Bonita Sanchum Daekat  
DNI: 44707384

*[Handwritten signature]*

Ene Shikia Sanchum  
DNI:

*[Handwritten signature]*

Abelina Daichap Weepiu  
DNI: 80189954

*[Handwritten signature]*

Magdalena Yua Rotinas  
DNI: 44537265

*[Handwritten signature]*

Milid Katon Lajwa  
DNI: 24407728

*[Handwritten signature]*

Anelina Awantsh Sanchum  
DNI: 80189940

*[Handwritten signature]*

Umo Yium Sanchum  
DNI:

*[Handwritten signature]*

Alfreda Weepiu Turotor  
DNI:

*[Handwritten signature]*

Martha Eleanora Yotina  
DNI: 44708187

*[Handwritten signature]*

Florencia Sanchum S.  
DNI:

*[Handwritten signature]*

Donato Sanchum Sanchum  
DNI: 43765307

*[Handwritten signature]*

Donato Sanchum Sanchum  
DNI:



# Anexo N° 3. Oficio N° 901-2007-INRENA-IANP del intendente Luis Alfaro, al Director General de la Oficina de Asesoría Jurídica del Ministerio de Agricultura, sobre la propuesta de Ley para reducir el área del Parque Nacional Bahuaja Sonene.



MINISTERIO DE AGRICULTURA



INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS  
NATURALES

09713

*"Decenio de las Personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año de la Consolidación Democrática"*

Lima,

OFICIO N° 0901 -2007-INRENA-IANP

Doctor  
**JORGE LUIS LORA CASTAÑEDA**  
Director General de la Oficina Asesoría Jurídica  
Ministerio de Agricultura  
Presente -

**Asunto:** Proyecto de ley "Modificación de la delimitación del Parque Nacional Bahuaja -Sonene"

**Ref. :** Oficio 2084-2007-AG-OGAJ

Es grato dirigirme a usted para saludarle y por medio de la presente remitirle la opinión de esta Intendencia sobre el "Análisis de la Propuesta de Ley que modifica la Delimitación del Parque Nacional Bahuaja-Sonene"

Hago propicia la oportunidad para reiterarle los sentimientos de mi especial consideración y estima personal.

Atentamente,



**Luis Alfaro Lozano**  
Intendente de Áreas Naturales Protegidas

Calle Diecisiete N° 355  
San Isidro, Lima-27  
Apartado Postal 4452

Teléfono (51 1) 224-3298  
Facsimile (51 1) 224-3218  
LIMA - PERU



MINISTERIO DE AGRICULTURA



INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS  
NATURALES

*"Decenio de las personas con Discapacidad en el Perú"*  
*"Año del Deber Ciudadano"*

### ANÁLISIS DE LA PROPUESTA DE LEY QUE MODIFICA LA DELIMITACIÓN DEL PARQUE NACIONAL BAHUAJA- SONENE

La Intendencia de Áreas Naturales Protegidas del INRENA, ha evaluado la propuesta de ley que reduce la superficie del Parque Nacional Bahuaja Sonene

Al respecto consideramos que la mencionada propuesta de ley se contradice con el mandato constitucional de promover la conservación de las áreas naturales protegidas, al establecer la exclusión de la zona más importante de protección del parque Nacional, lo cual lo haría inviable y así mismo esta propuesta se contradice con los compromisos internacionales asumidos por el país tanto en convenio de diversidad biológica y con el protocolo de enmienda al acuerdo de promoción comercial Perú - Estados Unidos (TLC)

#### Análisis desde el punto de vista técnico

Los estudios realizados en el área natural protegida que justifican su zonificación muestran que el área a ser excluida tiene las siguientes características:

- 1) Bajos niveles de intervención Humana.
- 2) Áreas sin población con posibles derechos adquiridos.
- 3) Presencia de:
  - a) Ecosistemas únicos, raros y frágiles.
  - b) Áreas con altos índices de diversidad biológica o con presencia de especies endémicas.
  - c) Áreas de importancia cultural.
- 4) Presencia de prioridades de gestión que cumplen principalmente las siguientes funciones:
  - a) Reserva de recursos.
  - b) Fuente o suministro de recursos
  - c) Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y culturales,
  - d) Brindar servicios ambientales.
- 5) El área protege la cabecera de la cuenca del Río Távara (incluye las cabeceras de los ríos Candamo y Guacamayo, afluentes del Távara), conservando libres de intervención humana ecosistemas de bosques de montano, hábitat con alta diversidad biológica y endemismo.
- 6) Conserva el ecosistema "bosque de nubes de baja altitud", ubicado en la cuenca del río Candamo, con un mínimo de intervención humana (solo fines de investigación). Así como, la diversidad biológica del valle del Candamo y de los Cerros del Távara.



#### Desde el punto de vista de compromisos asumidos por el País.

- 1) Se estaría atentando, contra la Constitución Política del Perú en su artículo 68º al excluir su zona más importante de biodiversidad.

Calle Diecisiete N° 355  
San Isidro- Lima: 27  
Apartado Postal 4452

Teléfono (511) 224-3298  
Facsímil (511) 224-3218  
LIMA-PERÚ



MINISTERIO DE AGRICULTURA

INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS  
NATURALES

- 2) Se estaría atentando, contra el Convenio de la Diversidad Biológica, del cual el Perú es parte.
- 3) Se estaría atentando, contra lo estipulado en el Tratado de Libre Comercio.

En el capítulo 18 (medio ambiente), en particular el 18.3, Las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales. En consecuencia, una Parte no dejará sin efecto o derogará, ni ofrecerá dejar sin efecto o derogar, dicha legislación de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes.

De acuerdo al artículo 18.14 de la adenda del Tratado de Libre comercio, indica: que se entiende por legislación ambiental, cualquier ley o regulación de una parte o disposición de las misma, cuyo propósito principal sea la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro para la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante la protección o conservación de flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial. (Las Partes reconocen que dicha protección o conservación podrá incluir la protección o conservación de la diversidad biológica).

**Por lo tanto la reducción física del Parque atenta contra lo señalado en el mencionado Acuerdo, Por lo que resulta inviable la propuesta de Ley.**



**Lic. Luis Alfaro Lozano**  
Intendente de Áreas Naturales Protegidas

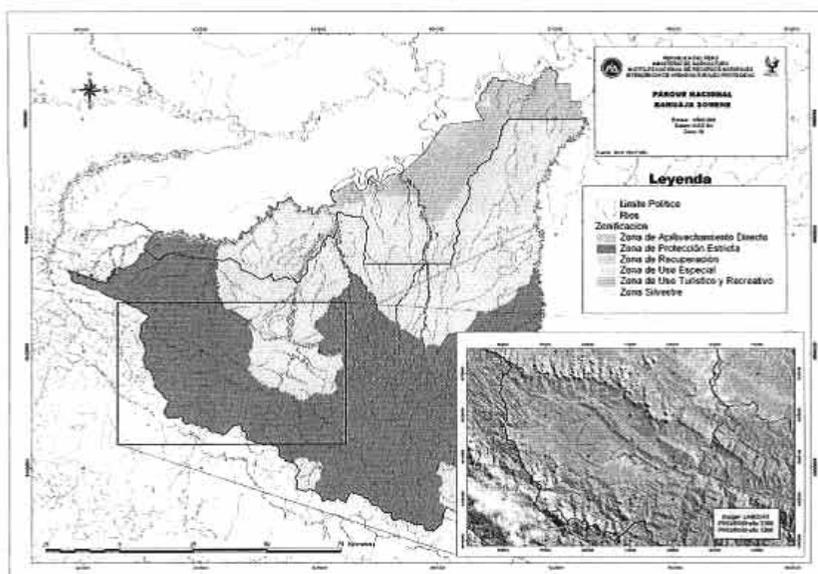
Lima, 25 de septiembre de 2007



MINISTERIO DE AGRICULTURA



INSTITUTO NACIONAL DE RECURSOS  
NATURALES



Calle Diecisiete N° 355  
San Isidro- Lima: 27  
Apartado Postal 4452

Teléfono (511) 224-3298  
Facsimile (511) 224-3218  
LIMA-PERÚ

# Anexo N° 4. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, establece también los sub criterios que deberán tomarse en cuenta para verificar la compatibilidad de las actividades económicas con las áreas naturales protegidas

## Anexo V. Criterios de Protección Ambiental

Se entenderá que las actividades y obras de un proyecto pueden producir impactos ambientales negativos, si como resultado de su implementación generan o presentan algunos de los efectos, características o circunstancias previstas en uno o más de los siguientes criterios de protección ambiental, identificados en el Artículo 5° de la Ley. Estos criterios mínimos deberán ser considerados por el proponente y por las autoridades competentes, para determinar, ratificar, modificar, revisar y aprobar la categoría del proyecto:

**CRITERIO 1:** La protección de la salud pública y de las personas; Para determinar la ocurrencia del nivel de riesgo a la salud de las personas, se considerarán los siguientes factores:

La exposición o disposición inadecuada de residuos sólidos industriales y peligrosos, materiales inflamables, tóxicos, corrosivos y radioactivos, que vayan a ser usados en las diversas etapas de la acción propuesta, tomando en cuenta su peligrosidad, cantidad, y concentración.

- a. La generación de efluentes líquidos, emisiones gaseosas y de partículas en lugares próximos a poblaciones o que pongan en riesgo a pobladores.
- b. Los ruidos, vibraciones y radiaciones que afecten la salud de las personas.
- c. Los residuos domésticos o domiciliarios que por sus características constituyan un peligro sanitario a la población expuesta.
- e. Las emisiones fugitivas de gases o partículas generadas en las diferentes etapas de desa-

rollo de la acción propuesta que pongan en riesgo a la población.

- f. El riesgo de la proliferación de patógenos y vectores sanitarios como consecuencia de la aplicación del proyecto.

**CRITERIO 2:** La protección de la calidad ambiental, tanto del aire, del agua, del suelo, como la incidencia que puedan producir el ruido y vibración. Residuos sólidos y líquidos, efluentes, emisiones gaseosas, radiaciones y de partículas y residuos radiactivos:

- a. La generación, reciclaje, recolección. Almacenamiento, transporte y disposición de residuos sólidos industriales y peligrosos, materiales inflamables, tóxicos, corrosivos y radioactivos, que vayan a ser usados en las diversas etapas de la acción propuesta, tomando en cuenta su peligrosidad, cantidad, y concentración.
- b. La generación de efluentes líquidos, emisiones gaseosas y de partículas, cuyas concentraciones superen las normas de calidad ambiental establecidas en la legislación nacional.
- c. Los niveles, frecuencia y duración de ruidos, vibraciones y radiaciones.
- d. La producción, generación, reciclaje, recolección, transporte y disposición de residuos domésticos o domiciliarios que por sus características constituyan un peligro sanitario a la población expuesta.
- e. La composición, calidad y cantidad de emisiones fugitivas de gases o partículas generadas en las diferentes etapas de desarrollo de la acción propuesta.

- f. El riesgo de proliferación de patógenos y vectores sanitarios como consecuencia de la aplicación del proyecto.
- g. La generación o promoción de descargas de residuos sólidos y líquidos cuyas concentraciones sobrepasen las normas de calidad o límites de emisión y vertimiento correspondientes.
- e. El riesgo de emisiones provenientes de residuos que contengan fuente radiactiva.

**CRITERIO 3.** La protección de los recursos naturales, especialmente las aguas, los bosques y el suelo, la flora y fauna:

- a. Alteración del estado de conservación de suelos, generando erosión.
- b. Pérdida de fertilidad natural de los suelos adyacentes a la acción propuesta.
- c. Inducción al deterioro del suelo y pérdida de su capacidad productiva, tales como desertificación, acidificación, generación o avance de dunas.
- d. Acumulación de sales y mal drenaje.
- e. Vertido de sustancias contaminantes sobre el suelo.
- f. La inducción de tala de bosques nativos.
- g. La alteración de cuerpos o cursos receptores de agua, por sobre los caudales ecológicos.
- h. La alteración de los parámetros físico, químicos y biológicos del agua.
- i. La modificación de los causes y usos actuales del agua.
- j. La alteración de los cursos o cuerpos de aguas subterráneas.
- k. La alteración de la calidad del agua superficial, continental o marítima, lacustre y subterránea.

**CRITERIO 4.** La protección de las áreas naturales protegidas:

- a. La afectación, intervención o explotación de recursos naturales que se encuentran en Áreas Naturales Protegidas.
- b. La generación de nuevas áreas protegidas.
- c. La modificación en la demarcación de Áreas Naturales Protegidas.
- d. La pérdida de ambientes representativos y protegidos.

- e. La afectación intervención o explotación de territorios con valor paisajístico y/o turístico.
- f. La obstrucción de la visibilidad de zonas de valor paisajístico.
- g. La modificación de la composición del paisaje natural.

**CRITERIO 5.** Protección de la diversidad biológica y sus componentes: ecosistemas, especies y genes; así como los bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas. Áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural.

- a. Afectación a los ecosistemas, especies y genes.
- b. Alteración de la oferta natural de bienes y servicios ambientales y bellezas escénicas.
- c. Alteración de áreas que son centros de origen y diversificación genética por su importancia para la vida natural.
- d. Alteración de especies de flora y fauna vulnerables, raras, o en peligro de extinción, o de aquellas no bien conocidas.
- e. La introducción de especies de flora y fauna exóticas, No se considera a las especies naturalizadas, es decir aquellas que ya existen previamente en el territorio involucrado.
- f. La promoción de actividades extractivas, de explotación o manejo de la fauna y flora terrestre y acuática.
- g. La presentación de algún efecto adverso sobre la biota, especialmente la endémica.
- h. El reemplazo de especies endémicas o relictas.
- i. La alteración de la representatividad de las formaciones vegetales y ecosistemas a nivel nacional, regional y local.
- j. La alteración de ecosistemas frágiles, vulnerables y únicos, como bofedales y lomas, entre otras.

**CRITERIO 6.** La protección de los sistemas y estilos de vida de las comunidades campesinas, nativas y Pueblos Indígenas:

- a. La inducción a las comunidades que se encuentren en el área de influencia, a reasentarse o reubicarse, temporal o permanentemente.

- b. La afectación a los grupos humanos protegidos por disposiciones especiales,
- c. La transformación de las actividades económicas, sociales o culturales con base ambiental del grupo o comunidad local.
- d. La obstrucción del acceso a recursos naturales que sirvan de base para alguna actividad económica o de subsistencia de comunidades.
- e. La generación de procesos de ruptura de redes o alianzas sociales y culturales.
- f. Los cambios en la estructura demográfica local.
- g. La alteración de los sistemas de vida de grupos étnicos con alto valor cultural.
- h. La generación de nuevas condiciones de vida para los grupos o comunidades.
- i. La alteración o desaparición de sus estilos de vida coherentes con la conservación de la diversidad biológica y que involucren conocimientos tradicionales asociados a ellas.

**CRITERIO 7.** La protección de los espacios urbanos:

- a. La modificación de la composición del paisaje o cultural.
- b. La reubicación de ciudades.
- c. Desarrollo de actividades del proyecto cuya área de influencia comprenda espacios urbanos.
- d. El aislamiento de las ciudades por causas del proyecto.
- e. La localización del proyecto.

**CRITERIO 8.** La protección del patrimonio arqueológico, histórico, arquitectónico y monumentos nacionales; y,

- a. La afectación, modificación y deterioro de algún monumento histórico, arquitectónico, monumento público, arqueológico, zona típica o santuario natural.
- b. La extracción de elementos de zonas donde existan piezas o construcciones de valor histórico, arquitectónico o arqueológico en cualquiera de sus formas.
- c. La afectación de recursos arqueológicos en cualquiera de sus formas.

**Hidrocarburos y Amazonía peruana:**  
**¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?**  
se terminó de imprimir en los talleres de Sonimágenes del Perú  
Dirección: Av. 6 de Agosto 968, Jesús María  
Teléfono: 652 3444, 652 3445  
en el mes de Julio del 2011  
Lima, Perú

## **Autores:**

### **▶ Jimpson Dávila Ordóñez**

Asesor del Programa Energía Sostenible de DAR. Egresado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Ha sido coordinador de proyectos en DAR y se ha especializado en temas energéticos y extractivos. Ha egresado del Diplomado en Industrias Extractivas: Vigilancia y Desarrollo Sostenible en la PUCP.

### **▶ Rosemarie Avila Bosqueangosto**

Asesora del Programa Energía Sostenible de DAR. Abogada por la PUCP. Con estudios de especialización en diversidad biológica (INDESPE), en derecho ambiental (PUCP) y en derecho de energía (UPC). Viene trabajando en temas de conservación hace más de ocho años, tanto en instituciones públicas (INRENA) como privadas (WWF Perú).

### **▶ Asunta Santillán Bartra**

Coordinadora del Programa Social Indígena de DAR. Abogada por la Universidad Nacional Federico Villarreal, con estudios culminados en el Master de Espacios Naturales Protegidos por la UAM, Universidad Complutense de Madrid, Universidad de Alcalá de Henares y Europarc, España. Viene trabajando en temas de conservación hace más de ocho años, tanto en instituciones públicas como privadas.

### **▶ Irene Ramos Urrutia**

Asesora del Programa Social Indígena de DAR. Bachiller en derecho por la PUCP, especializada en temas de territorio, manejo de recursos naturales e impactos del sistema jurídico formal en los sistemas tradicionales de derecho de los pueblos indígenas. Viene trabajando en temas de conservación hace más de ocho años, tanto en instituciones públicas como privadas.

### **▶ María del Rosario Sevillano Arévalo**

Asesora del Programa Social Indígena de DAR. Abogada por la PUCP, especialización en derechos humanos y pueblos indígenas, Curso de Pueblos Indígenas, Gobernabilidad Democrática y Derechos Humanos del Programa Regional para América Latina y el Caribe del PNUD.

### **▶ Henry O. Carhuatocto Sandoval**

Abogado. Especialista en derechos ambientales e indígenas, con estudios de Maestría en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, y Doctorado en Derecho y Ciencia Política en UNMSM. Docente de derecho ambiental, derecho internacional público y responsabilidad civil de la Universidad Privada San Juan Bautista.

### **▶ Graciela M. Mercedes Lu De Lama**

Química Farmacéutica por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Master en Estudios Internacionales con énfasis en desarrollo y medio ambiente en América Latina de la Universidad de Oregon, USA. Asesora técnica de la Alianza Mundial de Derecho Ambiental (ELAW), especialista en salud y toxicología ambiental. Título de Miembro de la Sociedad de Toxicología y Química Ambiental (SETAC), USA.

Esta publicación es posible gracias al financiamiento de:



Con el apoyo de:

