

LA EXPLOTACIÓN DE HIDROCARBUROS Y MINERÍA EN EL CONTEXTO POLÍTICO Y LEGAL ACTUAL: 1990 - 2009 DOS DÉCADAS DE DESARROLLO PETROLERO EN LA AMAZONÍA

CARLOS SORIA, PH. D.

RESUMEN

El artículo analiza cómo los impactos socio-ambientales, generados sobre todo por las actividades de hidrocarburos en la Amazonía, han servido para que el marco legal e institucional tanto ambiental como indígena experimente ciertas mejoras; sin embargo, persiste la tensión entre el texto de la ley y su ejecución en la realidad, más aun cuando en el escenario se promueve a gran escala la inversión en la Amazonía a costa de los derechos a la vida, a la salud y al ambiente de los ciudadanos y principalmente de los indígenas en aislamiento y contacto inicial.

En el año 2004, el 13% de la Amazonía peruana se encontraba ocupada con actividades petroleras, mientras que hoy esa superficie se ha expandido al 75% como consecuencia de una segunda ola de concesiones de petróleo y gas a partir del 2005, alimentada por el boom de crecimiento de las economías de los EE.UU., Europa, China y la India y el alza del precio del barril de petróleo a 140 dólares americanos en el año 2008. Muchos de los más de 60 contratos firmados ya estaban vigentes al producirse la crisis de la economía mundial en 2008.

Este incremento de operaciones petroleras se ha generado en medio de una mala gestión ambiental, la falta de recursos para

* Originalmente publicado en BENAVIDES, Margarita (Editora), 2010, Atlas de la Amazonía Nor Este, Lima, Instituto del Bien Común.

funcionar a un nivel adecuado y la flexibilización del sistema de control ambiental mientras que la gestión social es voluntaria.

Estas actividades extractivas con un pobre record ambiental y social afectan principalmente a pueblos indígenas y sus organizaciones representativas, las mismas que han venido definiendo diferentes estrategias de defensa, alianza y, eventualmente, colaboración. Esta situación, de por sí grave, se vio inflamada por la aprobación sin control del Congreso de un paquete de decretos legislativos que buscan modificar la estructura de propiedad de la tierra, lo que condujo a los paros indígenas amazónicos de 2008 y 2009; que demandaron el respeto al territorio y, sobre todo, la implementación del mecanismo de respeto al derecho a la consulta sobre actividades, políticas o proyectos que los pudieran afectar.

La asimetría entre los actores empresariales y los actores comunales involucrados en los conflictos socio-ambientales es el tema central de cualquier propuesta de construcción de legitimidad y gobernabilidad en la región. Al examinar estos conflictos en torno a las políticas de recursos naturales, nos encontramos con un divorcio entre los discursos de la legislación y de los funcionarios públicos y la ejecución de estos discursos a todos los niveles. El marco jurídico tiene muy poca relevancia para los usuarios de los recursos en la toma de decisiones sobre cómo administrar los recursos, la forma de resolver los conflictos y la manera de compensar los daños y perjuicios.

La actividad petrolera en la Amazonía está pronta a cumplir 100 años¹. La primera exploración de petróleo en la Amazonía peruana se produjo en 1911 sobre territorio Ashaninka en la Amazonía central peruana (Dandler et al 1998:32).

En 1969, la junta militar nacionalista encabezada por el general Juan Velasco Alvarado (1969-1974) decidió expropiar la *International Petroleum Company* (IPC), filial de *Standard Oil* de Nueva Jersey, ESSO. Como resultado de ello, el 24 de julio de 1969 el gobierno creó la empresa estatal de petróleo de Perú - PETROPERU (PETROPERU 1995:12). El objetivo era desarrollar una empresa petrolera estatal capaz de explorar y producir petróleo.

El gobierno militar decidió construir un oleoducto de 854 kilómetros de longitud desde el río Marañón, en el poblado de San José de Saramuro, al puerto de Bayovar en la costa norte peruana. A pesar de que este gasoducto tiene una capacidad de 200.000 bbl/d, durante el decenio de 1990 solo llevó 75.000 bbl /d

1 En 1867, solo cuatro años después de la instalación del primer pozo de petróleo en Titusville, Pennsylvania, se perforó un pozo en Zorritos en el noroeste peruano. Los campos petroleros de La Brea y Pariñas iniciaron su producción en la costa norte en 1905 (PETROPERU 1995:5).

de petróleo crudo (Ministerio de Energía y Minas 1999:50) debido a la tendencia decreciente de nuestra producción petrolera.

Hacia el final del milenio, en el Perú todavía se debate la conveniencia o no de desarrollar las normas ambientales y establecer otras para gestionar el impacto social y ambiental de las actividades petroleras, en particular el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, la transición del discurso a la acción fue y sigue siendo lenta, situación que es más grave aún cuando involucra los derechos de poblaciones amazónicas, en particular los pueblos indígenas. Los conflictos socioambientales marcaron la dinámica de evolución de la legislación y ha sido la presión de las poblaciones locales la que ha logrado, por ejemplo, medidas como la obligatoriedad de la reinyección de las aguas salobres que emanan con el petróleo, resultado de la luchas de los achuar.

En el caso de los impactos ambientales y sociales del desarrollo de la energía, el estudio de caso sobre la propuesta de explotación petrolera en la Reserva Nacional Pacaya Samiria a comienzos de los 90 (Soria, 2003) muestra cómo el proceso de desarrollo del marco jurídico pone de manifiesto la tensión entre el texto de la ley y su ejecución en la realidad social (Habermas, 1997, 1-9). Es decir, está el texto normativo, la letra de la ley expresando los resultados del debate político, así como la interpretación social de los hechos y las interpretaciones realizadas por los funcionarios políticos y técnicos de la administración pública, el sector privado, las organizaciones no gubernamentales y el público en general.

En el caso estudiado (Soria, 2003), la tensión generada por este conflicto dio lugar a la derogatoria, modificación y reformulación de un tercio del Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales del Perú entre 1991 y 1992. Dichas modificaciones respondieron a la visión de desarrollo imperante, otorgándole mayor valor a la extracción de recursos que a los impactos negativos que se venían ocasionando, buscando así proteger y atraer a la inversión extranjera.

La comparación de dicho estudio de caso con la evolución del marco general de la legislación ambiental en el Perú de la década de 1990 nos sugiere algunos hallazgos: entre ellos, por ejemplo, el proceso del desarrollo sostenible tuvo en el Derecho Ambiental una herramienta muy efectiva para la acción civil. El Estado, los grupos ambientales y la población local se beneficiaron de la constitución de un discurso y de la práctica de derechos ambientales y humanos a nivel internacional. Durante la segunda mitad de la década de 1990, Perú atravesó un proceso lento de institucionalización y desarrollo de legislación ambiental con miras a promover el desarrollo sostenible. Este proceso ocurrió paralelo y contemporáneo al desarrollo de la actividad a regularse.

Si bien en la década de 1990, hubo una tendencia de la opinión pública en favor de regulaciones ambientales más detalladas y estrictas, sin embargo, en la

práctica el gobierno de Fujimori abolió y modificó una tercera parte del Código Ambiental. Durante este periodo el desarrollo más significativo de la política ambiental ocurrió a través de un acercamiento sectorial. No se utilizó una perspectiva holística que permitiera crear una institución ambiental central como eje para la administración de un sistema ambiental que atravesase los diferentes sectores del Estado sino por el contrario, cada Ministerio era responsable de la entrada en vigor y vigilancia de la legislación ambiental de la actividad que regulaban. El desarrollo de la legislación pensando solo en casos futuros sin resolver los problemas ocurridos en el pasado generó un pasivo histórico de impactos negativos.

Así pues, los conflictos ambientales impactan en el desarrollo del marco legal. En el caso peruano a comienzos de 1990 el impacto fue negativo en el corto plazo, cuando el gobierno decidió abolir un tercio del Código Ambiental. Sin embargo, en el largo plazo, dominó la tendencia global de desarrollar la legislación ambiental. El debate ambiental alcanzó al corazón del gobierno, es decir, al gabinete ministerial, produciendo una división entre quienes apoyaban el desarrollo petrolero y el crecimiento económico; y aquellos que promovían el cuidado ambiental y el manejo de los recursos naturales.

Aún a principios de los 90 los gobiernos ingresaban a los conflictos ambientales con la visión de que el desarrollo energético tendría que ser discutido, negociado y resuelto entre el Estado y las compañías privadas involucradas. Las poblaciones locales y los ambientalistas no fueron considerados como parte de las negociaciones iniciales, sino como un problema a ser tratado una vez que las operaciones se iniciaran, es decir, no había ningún reconocimiento del derecho de estas poblaciones para participar en el proyecto energético que, sin embargo, iba a transformar su hábitat y forma de vida. En los '90 los gobiernos deseaban que la población local aceptara lo que había sido acordado entre el gobierno y la compañía, así sea en perjuicio de su dignidad.

Hacia fines de los 90 varias partes interesadas como el representante de la Defensoría del Pueblo (Tobin, Noejovich y Yañez 1998) y AIDASEP (1999), propusieron la necesidad de realizar negociaciones con las organizaciones indígenas sobre las actividades a desarrollar antes del inicio de éstas a fin de prevenir impactos sociales no deseados. Así el impacto social de las actividades petroleras estaba empezando a ser evaluado y una nueva política parecía estar comenzando a diseñarse de acuerdo con el ratificado Convenio 169 de la OIT.

Sin embargo, después de varios esfuerzos entre organizaciones indígenas como AIDASEP, consultores y organizaciones no gubernamentales con el Ministerio de Energía y Minas, el Estado peruano no aprobó ninguna norma en este sentido sino que optó por el camino de ir progresivamente formalizando la participación ciudadana para todos los ciudadanos en general y no atendió de

manera especial una de las formas de esta participación ciudadana especializada de los indígenas que es el mecanismo de la consulta previa libre e informada; ello se refleja en la regulación de las audiencias públicas en el sector energía y minas aprobadas desde los '90² hasta el año 2008 cuando se aprobaron dos nuevos reglamentos de participación ciudadana que muestran un lento y progresivo avance que, sin embargo, irrespeta el Derecho Internacional y las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sobre el derecho a la consulta de los pueblos indígenas.

Este avance lento y progresivo se constató luego de la presión generada por actores sociales promovidos por los diferentes conflictos socioambientales que el Estado no los resuelve sino intenta postergarlos y dilatarlos.

La política estatal aborda cada caso como un proceso particular sin una adecuada atención a los derechos ambientales y sociales, como regla mínima para todos. Por ejemplo, a mediados de los '90 se vende a Maple Gas un lote de PetroPerú que involucraba a la Comunidad Nativa Canaán de Cachiyacu, Maple compró la concesión de PetroPerú sin pasivos ambientales ni sociales. Hacia el 2000 la comunidad presentó quejas a la defensoría y otras instituciones por la afectación de su territorio, ambiente, salud y empleo, reclamando durante varios años, hasta que finalmente la misma comunidad se vio obligada a tomar los pozos iniciándose un proceso de negociación sobre las demandas de la comunidad.

Esta comunidad demandaba de Maple Gas y el Estado: la satisfacción de derecho al empleo (PetroPerú solía emplear mano de obra de la comunidad y Maple ya no lo hacía), el derecho al ambiente (debido a la contaminación histórica o pasivo ambiental), el derecho a la salud (afectado por la contaminación), y sobre todo el uso de tierras de la comunidad para la extracción petrolera (que la empresa y el Estado negaban, se estuviera dando), finalmente, se demandó el derecho a la participación y consulta previa para el proceso de compensación (sobre el uso de la tierra comunal superpuesta por las actividades extractivas).

2 Así, por ejemplo, se aprobaron la Exoneración del procedimiento de Audiencias Públicas a los Estudios de Impacto Ambiental, Resolución Ministerial 391-96-EM/SG; el Reglamento de Participación Ciudadana en el Procedimiento de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental, a través de Audiencias Públicas aprobado a través de la Resolución Ministerial 728-99-EM/VMM; Reglamento de Consulta y Participación Ciudadana en el Procedimiento de Aprobación de los Estudios Ambientales en el Sector Energía y Minas (Resolución Ministerial 596-2002-EM/DM); Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de actividades energéticas dentro de los procedimientos administrativos de evaluación de los estudios ambientales (RM 535-2004-MEM/DM).

Este proceso llevó años para que la empresa acepte su responsabilidad. La intervención de la Defensoría del Pueblo fue incansable y permanente pese al poco interés del sector de Energía y Minas y la empresa Maple Gas, quienes por el contrario buscaban retardar la solución del conflicto.

Excepcionalmente, se dan cambios significativos que impactan positivamente el marco legal. El caso del Río Corrientes ha tenido un impacto significativo sobre la política pública en la medida que dispone la reinyección de aguas de producción como regla general, *solo que lo hace para operaciones futuras y el Estado no manda adecuar las operaciones ya en curso*, acumulando así el pasivo ambiental de su propia gestión ambiental. Este cambio de política fue resultado de la presión directa del pueblo awajun, así Chirif nos dice:

“La gesta de los achueros del Corrientes en defensa de su salud y la de su medio ambiente comenzó una serie de protestas indígenas el año 2006. Frente a ellas, el gobierno, al igual que ahora, al igual que siempre, negó las evidencias de contaminación y dilató asumir su responsabilidad de defender a sus ciudadanos. Sin embargo, la irresponsable táctica de dilación para cansar a quienes reclaman no funcionó en este caso y los achueros, exacerbados por el gobierno, tomaron las instalaciones y, luego de una situación tensa, lo obligaron a asumir su rol. El acta de Dorissa, que selló los acuerdos de los indígenas con la empresa y el Estado para comenzar a sanear la zona (reinyectando las aguas de formación), recogiendo los desechos de petróleo acumulado en pozas y reconociendo demandas sociales (educación y salud, que por cierto no han sido atendidas) es presentada por el ministro del ambiente, Antonio Brack, como una muestra de que la extracción minera y de hidrocarburos es ahora una operación “limpia” y que la contaminación es problema del pasado” (Chirif, 2009).

Por otro lado, un caso significativo en el tema de actividades petroleras y pueblos en aislamiento son el caso de las propuestas de reservas indígenas cacataibo afectadas por las actividades petroleras de los lotes 107 y ahora 133. En el caso del lote 107 la empresa sostuvo una asamblea con la Federación Nativa de Comunidades Cacataibo (FENACOCA) la asamblea voto por autorizar o no las líneas sísmicas en áreas superpuestas a la reserva indígena propuesta, el resultado de la votación fue 12 votos a favor de la exploración en tierras de aislados y 18 votos en contra, sin embargo Petrolífera Petroleum del Perú exploró las áreas ocupadas por aislados.

La empresa continuó operando en áreas con alta incidencia de avistamientos, produciéndose más avistamientos en las líneas sísmicas y exponiendo a los indígenas al riesgo de sus vidas. Así se produjeron al menos 4 avistamientos, solo 2 de los cuales fueron reportados e investigados, mientras al menos otros dos casos fueron reprimidos. Sin duda alguna, el interés de explorar en la búsqueda de petróleo en áreas con aislados no respeta la dignidad humana de los ciudadanos que la habitan, como lo demuestra tanto el caso de la propuesta reserva indígena Cacataibo como

en el caso de la propuesta reserva indígena Napo Tigre donde Perenco intenta entrar en el territorio de los pueblos en aislamiento arabela y waorani.

Si bien la legislación ha avanzado y se ha comenzado a regular el impacto ambiental en las últimas dos décadas también es necesario reconocer que los conflictos socioambientales alrededor del petróleo siguen estando marcados por prioridades de los gestores políticos del aparato público antes que por los gestores técnicos de este aparato administrativo.

Si revisamos los hechos registrados a partir del 2000 podemos notar la prioridad gubernamental por un modelo de crecimiento económico y de promoción de la inversión privada aun a costa de los derechos a la vida, la salud y el ambiente de los ciudadanos, el caso es particularmente grave cuando se trata de pueblos en aislamiento y contacto inicial. Como ejemplo podemos citar la orden del ex presidente peruano Alejandro Toledo, quién dijo que: “el gas de Camisea debía llegar a Lima el 4 de agosto de 2009 a cualquier costo”. Esta presión política sobre los funcionarios técnicos de iniciar las actividades a pesar de existir reclamos sobre los derechos humanos vulnerados y el pedido de indemnización a las poblaciones locales, la compensación por el impacto sobre los pueblos indígenas no contactados y de los pueblos indígenas en contacto inicial, entre otros, pero más gravemente la omisión de un análisis técnico detallado que hubiera permitido mejorar el diseño, nada de esto hubo, peor aun produciéndose 5 derrames del gasoducto en su año inaugural. Similar actitud, se percibe en el actual presidente peruano Alan García quien redujo los plazos para la revisión de los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y ordenó literalmente “que el papeleo no retrase la inversión”.

Las evidencias de los impactos que generan estos cambios se pueden apreciar en el impacto sobre la política petrolera en áreas naturales protegidas y reservas para indígenas en aislamiento, donde INDEPA se ha reducido a 8 funcionarios, favoreciendo la inacción en las Reservas Indígenas; la política de desarticulación de las comunidades, sus tierras y bosques comunales; la política de desarrollo de infraestructura sin ordenamiento ambiental ni consulta; la política de desarrollo de la minería aurífera en Amazonía; la promoción de la inversión forestal (propiedad); la promoción de la agricultura industrial (exportación, bio-combustibles) y la restringida visión de desarrollo que lo equipara al desarrollo económico, entre otras, sin adecuada atención de los aspectos ambientales y sociales.

Las acciones de desatención o postergación y de omisión por parte del Estado respecto a los derechos de los pueblos indígenas pueden continuar generando espacios de reclamos masivos como los paros amazónicos, antes descritos, teniendo como único fin el respeto al territorio, a la consulta, a la libre determinación de los pueblos, a los derechos fundamentales y al derecho a un trato equitativo respetando sus diferencias.

BIBLIOGRAFÍA

AIDSESEP

Propuesta de AIDSESEP, Procedimientos de consulta y participación para las operaciones hidrocarburíferas en los territorios de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana, Lima, 1999.

CHIRIF, Alberto

No es tiempo para permanecer callados, Lima, 2009, disponible en: <<http://www.sjrmecuator.org.ec/portal/files/No%20es%20tiempo%20para%20callar%20por%20Alberto%20Chirif.pdf>>

DANDLER, Jorge; GONZÁLES URDAY, Antonio; LLOSA LARRABURRE, Jaime; MOORE, Thomas; ROLDÁN ORTEGA, Roque; SIVERTSEN, Lisbeth; SMITH, Richard. C.; TAMAYO, Ana Maria; TRESIERRA, Julio y Luis VARGAS AYBAR.

Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana y Desarrollo Sostenible, Lima, Hivos, OIT, PNUD, 1998.

HABERMAS, Jürgen.

Between Facts and Norms, Cambridge, Polity Press, 1997.

Petróleos del Perú

Libro de Plata 1969-1994, Lima, Petroperu, 1995.

Ministerio de Energía y Minas. 1999.

Atlas Minería y Energía en el Perú, Lima, Ministerio de Energía y Minas.

SORIA, Carlos

The Path to Sustainable Development: Environmental law and civil society in Chile, Ecuador and Peru, Ph. D. Thesis, School of Humanities (Spanish), Faculty of Education, Humanities, Law and Theology, Adelaide, The Flinders University of South Australia, 2003.

“Camisea: ¿por qué cuesta tanto el gas barato? Iconos”, en *Revista de Ciencias Sociales*, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Académica de Ecuador, No. 21, Quito, enero, 2005, pp. 47-55.

TOBIN, Brendan; NOEJOVICH, Flavia y Carlos YAÑEZ.

Petroleras, Estado y Pueblos Indígenas: El juego de las expectativas, Lima, Defensoría del Pueblo, 1998.