

(In)sostenibilidad de los hidrocarburos en la cuenca amazónica peruana

César Leonidas Gamboa Balbín*

Resumen

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 especies 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 por implementar una política incoherente de promoción de las inversiones de hidrocarburos en la Amazonía peruana, afectando el establecimiento de lotes a ámbitos de conservación como áreas protegidas, derechos preexistentes y otros ámbitos de protección como las reservas territoriales para pueblos indígenas aislados. Este trabajo 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 política coherente y sostenible de hidrocarburos que beneficie al inversionista, a los pueblos indígenas y a las futuras generaciones de nuestro país.

Palabras clave: exploración y explotación de hidrocarburos, Amazonía peruana, superposición de lotes, reservas territoriales, áreas naturales protegidas.

* Vicepresidente de la fundación Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (Perú). Agradezco a las organizaciones del Colectivo "Áreas Naturales Protegidas e Hidrocarburos" por el apoyo para la elaboración de esta investigación. Asimismo, agradezco a Debby Moskovits de Field Museum de Chicago y a Steve Cornelius de MacArthur Foundation por el apoyo material en la presentación de esta ponencia.

*“La edad de piedra no se acabó porque se terminaron las piedras.
La era del petróleo acabará, pero no cuando se termine el petróleo”.*
(Sheik Ahmed Kaki Yamani, ex ministro de Petróleo de Arabia Saudita)

Antecedentes y situación actual

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 extractivas¹. Es más en el caso del Perú, su regulación ha incluido como una finalidad de este tipo de conservación in situ a la contribución que pueda hacer al “desarrollo nacional”².

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 conservar 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 de la Comisión Bruntland, 1987).

Por otro lado, el Perú ha sido recientemente reconocido mundialmente como el país que tiene en su seno a una de las “7 maravillas del Mundo”, la ciudadela de Macchu Picchu, considerado patrimonio cultural y natural de la humanidad y del Perú, tiene el status de santuario histórico y nacional, es decir, es un área natural protegida (ANP). Así como Macchu Picchu, existen otros ámbitos geográficos que por los valores que encierran (social, histórico, arqueológico, natural, biológico, humano, etc), deben ser protegidos y conservados.

1 IV Congreso Mundial de Parques Nacionales y Otras Áreas Naturales Protegidas de la UICN (Caracas, 1992): “ANP 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”.

2 Ley No. 26.839, sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (1997) y Ley No. 26.834, de áreas naturales protegidas.

Actualmente, la política del Estado peruano busca intensificar la promoción de actividades extractivas en los Andes y la Amazonía peruana, a través del llamado “proceso de *shock* de inversiones”, en áreas desatendidas históricamente por el Estado. Sin embargo, los conflictos sociales y ambientales generados por este tipo de promoción de las inversiones nos llevan a sugerir la necesidad de solucionar pronta y oportunamente el conflicto jurídico generado por la actual política energética que no incluye, por ejemplo, los principios de conservación de la biodiversidad ni el respeto a los derechos de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial de la Amazonía peruana.

De los 78 millones de hectáreas que representan la Amazonía peruana de toda la cuenca amazónica, casi 53 millones de hectáreas tienen lotes de hidrocarburos. En los últimos 3 años (2003-2007)³, el 68 % de la Amazonía peruana viene siendo lotizada a través de una incoherente e irresponsable política de inversión de hidrocarburos.

Los recientemente otorgados lotes adjudicados mediante proceso de licitación pública en el 2007 se superponen con dos áreas naturales protegidas y una reserva territorial para pueblos indígenas en aislamiento. Estos últimos lotes se suman al número de lotes irregularmente superpuestos a áreas nacionales protegidas y que vulneran los derechos de los pueblos indígenas, aumentando el porcentaje de lotes otorgados en la amazonía y con ello, los posibles impactos socioambientales a ámbitos regionales de conservación de la biodiversidad tan importantes para la seguridad alimentaria y de diversidad biológica de las futuras generaciones de peruanos (WWF, 2007: 5).

Sumado al problema de incoherencia de la política pública hidrocarburiífera y los posibles conflictos socioambientales – hay cerca 24 lotes de hidrocarburos sobre cientos de comunidades nativas –, existe también una grave amenaza a los derechos humanos de los pueblos indígenas aislados.

En consecuencia, en el Perú como en América Latina, podemos encontrar que los componentes de la sostenibilidad con que deben contar las industrias extractivas, especialmente la explotación de hidrocarburos

3 Datos recogidos por el Instituto de investigaciones de la Amazonía peruana IIAP y el Instituto del bien común (IBC, 2007). Disponibles [30/04/2007] en: <http://www.ibcperu.org.pe>.

ros, ha sido afectada por el desequilibrio causada por una lotización de la Amazonía peruana, sin considerar un consenso local, regional o nacional de actores, el marco constitucional y legal vigente, los posibles impactos a los ecosistemas y a la forma de vida de los pueblos indígenas por parte de las actividades de hidrocarburos en la Amazonía peruana, como veremos a continuación.

Irregularidades actuales de superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas (2003-2007)

Si bien es cierto que no todas las superposiciones de lotes de hidrocarburos provienen de un proceso de otorgamiento irregular – lotes de hidrocarburos que son otorgados a empresas antes que se establezca el ANP –, las irregularidades que se contemplan en la presente investigación corresponden a problemas que se producen como efecto del incumplimiento del marco legal cuando se produce la superposición de lotes después del establecimiento de áreas nacionales protegidas o reservas territoriales.

Actualmente, en todo el territorio nacional, existen más de 62 lotes de hidrocarburos otorgados a empresas⁴, y de manera irregular se han otorgado contratos de licencia de exploración y explotación⁵ de 12 lotes encontrándose superpuestos a 11 áreas nacionales protegidas (Cf. Cuadro 1)

4 Datos disponibles [11/04/2007] en: <http://www.perupetro.com.pe> y <http://www.minem.gob.pe>.

5 Debemos señalar que 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.

Cuadro 1 Listado de superposición de lotes de hidrocarburos con áreas nacionales protegidas de forma irregular hasta abril 2007			
Empresa Titular / Operador	Lotes en la Amazonía / Fecha	Departamento / Región	Áreas Naturales Protegidas / Fecha de creación
Repsol	57 (2003)	Cuzco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Petrobrás	58 (2005)	Cuzco	Reserva Comunal Matsiguenga (2003)
Hunt Oil	76 (2005)	Madre de Dios	Reserva Comunal Amarakaeri (2002)
Burlington	104 (2005)	Loreto	Zona Reservada Pucacuro (2005)
Petrolífera	107 (2005)	Huanuco	Reserva Comunal Yanesha (1988) / B. P. San Matias San Carlos (1987)
Pluspetrol	108 (2005)	Junín, Pasco, Ayacucho	Reserva Comunal Ashanink (2003) / B. P. San Matias San Carlos (1987)
Sapet	111(2005)	Madre de Dios	Reserva Nacional Tambopata (2000)
Pan Andean	114 (2006)	Uyacali	Reserva Comunal El Sira (2001)
Hocol	116 (2006)	Amazonas	Zona Reservada Santiago Comaina (1999)
Petrobrás	117 (2006)	Loreto	Zona Reservada Güeppi (1997)
Barrett	125 (2006)	San Martín	Bosque de Protección Altomayo (1987)
Burlington	129 (2007)	Loreto	Zona Reservada Pucacuro (2005)
Total	12 Lotes	10Departamentos	11 ANPs
Elaboración del autor. Fuente Perupetro e Inrena. Disponible [30/06/2007] en: http://www.perupetro.com.pe ; http://www.inrena.gob.pe .			

Incongruencia constitucional de la política de hidrocarburos

Por otro lado, el marco constitucional señala el contenido de las políticas públicas referidas a la conservación de la biodiversidad mediante áreas naturales protegidas. La Constitución 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 aún, estas disposiciones constitucionales deben interpretarse de acuerdo a lo señalado en el Convenio de Diversidad Biológica⁶, en cuanto

6 Aprobado mediante Resolución Legislativa No. 26.181 de 30 de abril de 1993. Entró en vigor para el Perú el 07 de septiembre de 1993.

a la conservación de la naturaleza a través de áreas nacionales protegidas:

“Artículo 8. Conservación in situ

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

- a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;
- b) Cuando sea necesario, elaborará 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 [...].”

En ese sentido, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) y Perupetro S. A. han vulnerado el orden constitucional al suscribir contratos de lotes de hidrocarburos antes señalados superpuestos a áreas nacionales protegidas puesto que los artículos 67 y 68 de la Constitución del Perú 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 de hidrocarburos en áreas nacionales protegidas que señala la legislación regulatoria.

Por otro lado, el rol del Tribunal Constitucional Peruano (TCP) ha sido proclive a una posición garantista de los derechos humanos y bajo su tesis de la “Constitución Viviente”, ha logrado ciertos alcances importantes en la tutela de los derechos sociales y ambientales de muchos ciudadanos. Ya ha sentenciado de manera eficiente y garantista sobre las concesiones de recursos naturales⁷ y es de esperar que, si no hay rectificación de las políticas de hidrocarburos del Estado peruano, haga lo mismo con los contratos de licencia de lotes de hidrocarburos que se superponen con tierras de comunidades⁸, áreas nacionales protegidas y reservas territoriales.

7 Última Sentencia del TCP, 20 de abril de 2007 (Exp. No. 1.206-2005-PA/TC), la cual declara fundado el Recurso Extraordinario de la Asociación de Promotores de Salud del Vicariato San José del Amazonas “Blandine Masicote Perú” y se fundamenta en el derecho a gozar de un medio ambiente adecuado equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida así como el principio de prevención como defensa del derecho a un ambiente y adecuado al desarrollo de la vida.

8 Vale la pena señalar que la superposición de lotes con respecto a tierras de comunidades nativas, difiere con la superposición de áreas protegidas y reservas territoriales para pueblos indígenas aisla-

En el caso de áreas nacionales protegidas, y de lo señalado anteriormente, en una reciente sentencia el TCP ha consagrado el “derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida”, mediante los principios 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 “a ejecutar acciones y adoptar medidas técnicas que tengan como fin evaluar los posibles daños que se pueda ocasionar al medio ambiente”⁹. Entre esas medidas técnicas, encontramos el estudio previo de compatibilidad de las actividades de hidrocarburos a realizarse en áreas nacionales protegidas, tal como veremos a continuación en la legislación de conservación de la biodiversidad.

Incongruencia legal de la política de hidrocarburos

Uno de los requisitos de la legislación de áreas nacionales protegidas es la realización de un estudio de compatibilidad (jurídico y biológico) previo al otorgamiento del derecho (minero o hidrocarburífero) para que la autoridad competente, el Inrena (Instituto Nacional de Recursos Naturales) deba pronunciarse si es posible realizar actividades extractivas dentro de las áreas nacionales protegidas, según su categoría, zonificación, Plan Maestro y objetivos del área. En ese sentido, el art. 27 de la Ley de áreas naturales protegidas (Ley No. 26.834) 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”.

dos. En estos casos, desde lo formal y la práctica que no se ha seguido con un proceso de consulta previo, libre e informado a los pueblos indígenas, según los parámetros de los artículos 6, 7 y 15 del Convenio No. 169 de la OIT, derecho aclarado por la OIT en su Guía del Convenio y otros documentos (Carta de OIT de 23 de julio de 2007 a la Defensoría del Pueblo); y sobre todo, porque la legislación nacional y de hidrocarburos no reconoce el derecho a la consulta previo, libre e informado a la suscripción de los contratos de licencia de exploración o explotación de hidrocarburos. Actualmente, existen propuestas legales y reglamentarias – el propio Ministerio de Energía y Minas – que intentan corregir esta vulneración del derecho de consulta de los pueblos indígenas, que si bien no invalidan todos los procesos, se podrían señalar ejemplos (pueblos Achuar, Candoshi y Quechuas Lamistas en lotes 101, 102, 112; Awajun en el lote 116; Achuar en el Corrientes, etc.).

9 Sentencia del TCP, 20 de abril de 2007, fundamento 10; Cf. también Canosa (2004: 225).

En consecuencia, es necesario para realizar la actividad de hidrocarburos en áreas nacionales protegidas, contar previamente con un estudio que evalúe la compatibilidad de la actividad hidrocarburífera con los fines de un ANP. Entre los criterios de compatibilidad se contemplan los siguientes elementos técnicos-normativos y los biológicos: compatibilidad con la categoría del ANP; compatibilidad con la zonificación asignada al Plan Maestro; compatibilidad con la el Plan Maestro como un instrumento de planificación y como conjunto normativo de disposiciones que permiten o no actividades; y compatibilidad con los objetivos y fines del ANP.

Este último criterio es el más importante, por cuanto le otorga al Inrena una discrecionalidad para aplicar los principios de la conservación de la biodiversidad así como interpretar una necesaria protección estricta en un ANP y considerar el impacto y amenazas de las actividades hidrocarburíferas que solicitan autorización.

El contenido de los criterios anteriormente señalados está guiado por los siguientes principios biológicos, normativos y político-administrativos que ayudan a determinar la compatibilidad de las actividades hidrocarburíferas en un ANP de uso directo: singularidad y fragilidad del ecosistema que se pretende proteger con el ANP; valor social e interés nacional que encierra el ANP; factibilidad de asegurar el manejo sostenible del ANP; y viabilidad de actividades económicas sostenibles preexistentes (Ghersi *et. al.*, 2006; Carhuatocto, 2007).

El reglamento de la Ley de áreas nacionales protegidas abunda más y señala pautas para el establecimiento del procedimiento operativo de la actividad extractiva en estas áreas. Con la suscripción de los contratos entre Perupetro S. A. y las doce empresas que tienen lotes superpuestos en once áreas naturales protegidas, se ha incumplido con, un estudio de compatibilidad para determinar si es posible realizar en el ANP actividades hidrocarburíferas; la coordinación intersectorial entre la autoridad sectorial de energía y el Inrena; y la autorización respectiva del Inrena para permitir el otorgamiento del lote superpuesto a áreas nacionales protegidas.

En ese sentido, el art. 116 del mencionado reglamento (Decreto Supremo No. 038-2001-AG) sentencia el contenido de la vulneración normativa:

“Artículo 116.- Procedimientos para operaciones de hidrocarburos o de minería.

En caso de las actividades de hidrocarburos o de minería que se superpongan en todo o en parte con un área natural protegida o su zona de amortiguamiento, se observa el siguiente procedimiento:

La autoridad sectorial competente debe coordinar previamente con el Inrena, para definir la compatibilidad de la actividad con la naturaleza jurídica y condiciones naturales del área involucrada;

De existir la compatibilidad, la Dirección General emite una directiva que establezca los condicionantes legales y técnicos que supone operar en el área involucrada, siempre buscando las mejores prácticas posibles [...]”

Estos procedimientos no sólo contemplan la necesidad del estudio previo a la propia actividad de explotación en sí, sino a toda aquella relacionada a la actividad extractiva, tal como se desprende de la legislación sobre conservación de la biodiversidad. En ese sentido, tanto la legislación de áreas nacionales protegidas como de la interpretación de normas en dicha materia precisan una coordinación permanente entre sectores, la realización de un estudio de compatibilidad y una autorización manifiesta del Inrena para permitir actividades de hidrocarburos en áreas nacionales protegidas, previa a la suscripción de los contratos. Este requisito también se menciona en el art. 13 de la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (Ley No. 26.821), así como el art. 22 de la Ley sobre la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica (Ley No. 26.839), la cual señala claramente que no sólo debe entenderse la necesidad de realizarse el estudio de compatibilidad previo a las actividades “estrictamente” de aprovechamiento del recurso natural, sino a toda la actividad relacionada a ella, es decir, el estudio de compatibilidad debe ser evidentemente previo a las actividades de exploración de hidrocarburos, previo a la suscripción de los contratos.

Posición crítica de la sociedad civil y recomendaciones de la Defensoría del Pueblo

A partir del pronunciamiento de organizaciones indígenas y ambientalistas¹⁰, la Defensoría del Pueblo inició una investigación de oficio sobre la superposición de lotes que finalizó con el “Informe de Defensoría del Pueblo No. 009-2007-DP/ASPMA.CN, superposición de lotes de hidrocarburos con áreas naturales protegidas y reservas territoriales en la Amazonía peruana” (20/03/2007), arrojando como recomendaciones finales la obligación del Estado en respetar y adecuar sus prácticas a la legislación de áreas nacionales protegidas y al respeto de los derechos humanos de los pueblos indígenas aislados.

En el caso de la superposición de lotes de hidrocarburos con áreas nacionales protegidas, dice el Informe que 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 nacionales protegidas de uso directo y sus zonas de amortiguamiento sin la opinión técnica favorable del Inrena, “condiciona” la evaluación de compatibilidad que el Inrena debería realizar antes de la suscripción del contrato, poniendo en riesgo los fines del SINANPE y perjudicando los derechos del inversor en estas actividades; y, si después el Inrena 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 que supuestamente gozan los derechos de terceros y la política de promoción de las inversiones en actividades hidrocarburíferas.

En consecuencia, es por ello que el Informe de la Defensoría recomienda al Estado abstenerse de otorgar derechos a las empresas para realizar actividades hidrocarburíferas que amenacen la diversidad biológica y a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial¹¹.

10 Cerca de 30 organizaciones suscribieron el “Pronunciamiento sobre la superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales y áreas naturales protegidas”, *La República*, 01/02/2007.

11 Informe de Defensoría del Pueblo No. 009-2007-DP/ASPMA.CN, Recomendaciones 3 y 4.

Estas recomendaciones no son propiamente vinculantes; sin embargo, señalan una salida para solucionar el conflicto jurídico y social causado por las superposiciones de lotes. La Defensoría recomienda al MINEM y a Perupetro S. A., que cumpla con la legislación de áreas nacionales protegidas, solicitando la opinión técnica al Inrena para los lotes licitados este 2007 que se superponen con la Reserva Comunal (RC), El Sira y la Zona Reservada (ZR) Sierra del Divisor.

*Irregularidades de oferta pública de 19 lotes
frente a la superposición con áreas naturales protegidas*

A inicios de 2007, Perupetro S. A., la empresa estatal encargada de negociar los lotes de hidrocarburos con las empresas privadas, inició la licitación pública de 19 lotes de hidrocarburos en una oferta pública internacional y nacional que duraría hasta julio de este año¹². El pasado 12 de julio se adjudicaron 13 de los 19 lotes y se suscribirán los contratos entre Perupetro S. A. y las empresas ganadoras¹³ (Cf. Cuadro 2).

Lotes	Áreas Naturales Protegidas (02)
131	RC El Sira
135	ZR Sierra del Divisor
138	ZR Sierra del Divisor
139	ZR Sierra del Divisor
Total	05 Lotes afectaran 02 ANPs

Elaboración del autor. Fuente: Perupetro, e Inrena. Disponible [30/06/2007] en: <http://www.perupetro.com.pe>; <http://www.inrena.gob.pe>.

12 Disponible [30/06/2007] en: <http://www.perupetro.com.pe>.

13 Al 29 de agosto, no se había publicado en el Diario Oficial los decretos que aprueban la suscripción de los contratos de licencia entre Perupetro y las empresas ganadoras de la licitación pública.

14 Esta relación de lotes contiene sólo los lotes que se encuentran en la Amazonía peruana.

Cinco los lotes que participaron de la oferta pública de 19 lotes de hidrocarburos que se encontraban superpuestos a 2 áreas nacionales protegidas de suma importancia social y biológica: La RC El Sira¹⁵; y, La ZR Sierra del Divisor¹⁶.

En ese sentido, este proceso de otorgamiento de lotes, Perupetro S. A. no ha considerado los conflictos que pudieran generarse ante la superposición de estos a las áreas nacionales protegidas¹⁷. Un ejemplo de ello es la superposición de tres lotes (137, 138 y 139) sobre la ZR Sierra del Divisor, un ANP que contiene formaciones geológicas de millones de años de antigüedad y que conforman la única cadena montañosa del llano amazónico, albergando especies endémicas de flora y fauna, que urge una protección y conservación especial (Vriesendorp, 2006).

Asimismo, 4 lotes de hidrocarburos se superponían a 3 reservas territoriales y 12 de estos lotes ofertados se superponen con varias comunidades nativas. Esta problemática viene siendo advertida por organizaciones de la sociedad civil desde el año 2005 expresando su preocupación por esta situación de superposición de lotes con ámbitos de conservación/protección y derechos preexistentes.

Vale precisar que las zonas reservadas son áreas naturales protegida de categoría transitoria, hasta definirse una categoría final. Mientras tanto, según la normatividad nacional peruana, gozan de la mayor protección posible, bajo la aplicación del principio precautorio según los arts. 13 de la Ley No. 26.834, Ley de áreas naturales protegidas y el artículo 115 del Reglamento de la Ley de áreas naturales protegidas establece:

“En el caso de Zonas Reservadas de acuerdo a su naturaleza y en aplicación del principio precautorio, el Inreña puede determinar que no es

15 Establecida mediante el Decreto Supremo No. 037-2001-AG, del 22/02/2001, y ubicada en las regiones Huánuco, Pasco y Cusco.

16 Establecida mediante la Resolución Ministerial No. 283-2006-AG, del 11/04/2006, y ubicada en las regiones Loreto y Ucayali.

17 Este análisis se desprende de la información señalada en las Bases del Proceso de Selección No. Perupetro-CONT-001-2007 de 01/2007, en las cuales se muestran las coordenadas UTM de cada lote y con las que se demuestra la superposición de lotes con las áreas nacionales protegidas RC El Sira y la ZR Sierra del Divisor. Disponible [30/01/2007] en: <http://mirror.perupetro.com.pe/promocion2007/inicio.htm>.

posible realizar actividades relacionadas a explotación de recursos naturales no renovables hasta su categorización final”.

*Irregularidades de oferta pública de 19 lotes
frente a la superposición con las reservas territoriales existentes*

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 dentro de las áreas donde habitan los pueblos indígenas aislados¹⁸, los principios de protección desarrollados en el ámbito internacional¹⁹, en la legislación comparada²⁰, y en la doctrina jurídica (IWGIA, 2006; DAR, 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.

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 de hidrocarburos 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

18 Segunda disposición transitoria del Decreto Ley No. 22.175, Ley de desarrollo de comunidades nativas en Selva y en Ceja de Selva; artículo 5, literal c) de la Ley No. 28.736, Ley de protección especial a favor de los pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial, vigente desde el 19/05/2006.

19 “Declaración de la UICN” (2004), “Declaración de Belém” (2005) y “Llamamiento de Santa Cruz” (2006).

20 Casos de las zonas de protección etnoambiental en Brasil, la zona de reserva absoluta Toromona en Bolivia y la Zona intangible Tagaeri Taromenane en Ecuador.

humanos. Ello acarrearía sanciones internacionales para el Estado en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos²¹.

Pese a todo esto, Perupetro S. A. y el MINEM no han seguido los compromisos asumidos con algunas organizaciones de la sociedad civil, ni las recomendaciones fundamentadas de la Defensoría. Perupetro S. A. seguía ofreciendo lotes de hidrocarburos que se superponían con reservas territoriales reconocidas jurídicamente por el Estado como áreas donde habitan pueblos indígenas en aislamiento y en contacto inicial. (Cf. Cuadros 3 y 4)

Cuadro 3 Listado de superposición de lotes de hidrocarburos con reservas territoriales para pueblos indígenas aislados de forma irregular hasta abril de 2007			
Empresa Titular / Operador	Lotes en la Amazonía	Departamento / Región	Empresa Titular / Operador
Pluspetrol, Hunt Oil, Sk Corp	88	Cuzco	R. T. Kugapakori, Nahua, Nanti y Otros
Petrobrás	110	Ucayali	R. T. Murunahua / Reserva Territorial Mashco Piro
Sapet	113	Madre de Dios	R. T. Pueblos Indígenas Aislados de Madre de Dios
Total	03 Lotes	03 Departamentos	04 RTs
Elaboración del autor. Fuente: Perupetro. Disponible [30/06/2007] en: http://www.perupetro.com.pe			

21 La Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana (AIDSESP) interpuso dos solicitudes de medida cautelar ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos contra el Estado peruano por la superposición de lotes sobre la RT Nahua Kugapakori (Lote 88 de Pluspetrol) y propuesta de RT Napo Tigre (Lotes 67 de Barrett y 39 de Repsol YPF). La primera solicitud ha sido admitida y se ha cursado parte al Estado Peruano para que responda sobre este petitorio hasta la segunda semana de septiembre de 2007.

Cuadro 4 Listado de la superposición de la oferta pública de 19 nuevos lotes de hidrocarburos con tierras de comunidades nativas y rts para pueblos indígenas aislados ²²		
Lotes	Tierras de Comunidades Nativas	Reservas Territoriales para Pueblos Indígenas Aislados
130	Sí	No
131	Sí	No
132	Sí	Reserva Territorial Murunahua
133	Sí	Reserva Territorial Madre de Dios
134	Sí	No
135	Sí	No
136	Sí	No
137	Sí	No
138	Sí	Reserva Territorial Isconahua
139	Sí	Reserva Territorial Isconahua
140	No	No
143	Sí	No
Total	12 Lotes afectarán a comunidades	04 Lotes afectaran 03 RTs
Elaboración del autor. Fuente: Perupetro. Disponible [30/06/2007] en: http://www.perupetro.com.pe		

Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil han llamado la atención de la problemática de las superposiciones²³. Estas denuncias dieron pie a que la Defensoría del Pueblo se pronuncie sobre esta última situación, señalando 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.”²⁴

22 Esta relación de lotes contiene solamente los lotes que se encuentran en la Amazonía peruana del bien común (IBC, 2007). Disponibles [30/04/2007] en: <http://www.ibcperu.org.pe>.

23 Comunicado del Colectivo de organizaciones de la sociedad civil ANP-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*, 19/04/2007.

24 “Informe de Defensoría del Pueblo No. 009-2007-DP/ASPMA.CN”, Conclusión 8.

Con respecto a los compromisos asumidos entre el MINEM y las organizaciones indígenas, el 5 de febrero de 2007 se suscribió el Acta²⁵ 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 el cumplimiento de este compromiso político y jurídico:

“Ante la preocupación comunicada, respecto a los lotes materia de concurso internacional por Perupetro, luego de que se conozca la existencia de inversionistas interesados en alguno de los lotes a ser licitados, la empresa dará a conocer las modificaciones del área de los lotes para evitar superposiciones con las reservas territoriales, declaradas así oficialmente por el Estado”²⁶.

Epílogo: resultados de la licitación pública de los 19 lotes

De los 19 lotes ofrecidos por Perupetro S. A., sólo hubo 13 ofertas de empresas y se otorgaron la buena proporción de lotes en la Amazonía peruana a las siguientes empresas (Cf. Cuadro 5).

25 El acta fue suscrita entre el MINEM, Perupetro S.A., la Presidencia del Consejo de Ministros, el Ministerio de Agricultura, el Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (INDEPA) y las organizaciones indígenas AIDSESP y CONAP. Estuvo presente la Defensoría del Pueblo. Poco después, el INDEPA ha sido “desactivado” por Decreto Supremo No. 001-2007-MIMDES del 22/02/2007 y ha sido incluido al Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social MIMDES bajo a Dirección General de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano (Reglamento de Organización y Funciones del MIMDES, Decreto Supremo No. 006-2007-MIMDES, 03/07/2007).

26 Párrafo del Acta de 05/02/2007.

Cuadro 5 Listado de la superposición de la oferta pública de 19 nuevos lotes de hidrocarburos con ANP, tierras de comunidades nativas y RTS para pueblos indígenas aislados		
Lote	Empresa adjudicada	Superposición
130	CEPSA Pan Andean Samaraneftegaz	Tierra de Comunidades Nativas
131	Pan Andean	Reserva Comunal El Sira Tierra de Comunidades Nativas
138	Relience Industries SK Corporation Pacific Stratus	Zona Reservada Sierra del Divisor Reserva Territorial Isonahua Tierra de Comunidades Nativas
134	Talismán-Ecopetrol Pacific Stratus	Tierra de Comunidades Nativas
135	Pacific Stratus	Zona Reservada Sierra del Divisor Tierra de Comunidades Nativas
136	Pacific Stratus	Tierra de Comunidades Nativas
143	Consorcio: Korea National Oil Corp, China National Petroleum Corporation, PLUSPETROL Hunt Oil Petrolífera Petroleum	Tierra de Comunidades Nativas
07 Lotes	16 empresas	07 Lotes afectan tierras nativas 03 Lotes afectan 02 ANPs 01 Lote afecta 01 RT
Elaboración del autor. Fuente: Petroperu. Disponible [30/06/2007] en: http://www.perupetro.com.pe		

Es importante resaltar que los lotes (132, 133 y 139) 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. No obstante ello, el Estado sigue insistiendo en ofrecer dichos lotes en un anunciado proceso de licitación pública para el 2008²⁷.

27 Disponible [14/07/2007] en: <http://www.andina.com.pe/NoticiaDetalle.aspx?id=135845>

Posibles soluciones: más allá de lo legal

En ese sentido, la relación entre áreas nacionales 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, teniéndolo como base de respeto y reglas de juego claras, iniciando un proceso de diálogo claro entre los diversos actores (Estado, la sociedad civil y empresas), sobre la bases de conceptos claros, intereses identificados y un proceso que venza la desconfianza histórica entre estos actores. Es pues necesario vencer mitos, aclarar nociones, lograr compromisos de mejores prácticas sobre la base de una ética del consenso y de cooperación, tal como señala Suárez de Freitas:

“La sociedad demanda un acuerdo inteligente entre las industrias extractivas y la conservación de la naturaleza, incluyendo las áreas protegidas, para continuar recibiendo los beneficios de ambas. Esto requiere construir confianza, establecer reglas muy claras, con institucionalidad fuerte que asegure cumplimiento de las normas y una gestión ambiental de alta calidad en las actividades extractivas. Por su parte, las ANP deben ser fortalecidas para su manejo técnico, asegurando el cumplimiento de sus objetivos de conservación, de mitigación de la pobreza y, en ese marco, hacer posible la existencia de actividades que no impidan sino que por el contrario contribuyan al logro de estos objetivos”.

(Suárez de Freitas, 2007).

Por otro lado, es importante reconocer la historia y las malas experiencias de actividades extractivas y asumir ese pasivo social puesto que los conflictos socioambientales aun se viven por todos los actores, aun empresas no comprometidas en ello deben asumir su responsabilidad en exigir a otras mejorar el cumplimiento de altos estándares sociales y ambientales.

Conclusiones

Una primera conclusión es la necesidad de 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 nacionales protegidas y de los principios y acuerdos del sistema jurídico nacional a favor de la protección de los pueblos indígenas aislados.

Una segunda conclusión es superar la vulneración del marco constitucional y legal de conservación a través de áreas nacionales protegidas y protección de derechos de los pueblos indígenas mediante reservas territoriales. Para ello, el Estado debería abstenerse de seguir ofreciendo y lotizando la Amazonía peruana hasta desarrollar mecanismos eficaces de protección y específicamente, el estudio de compatibilidad para las actividades de hidrocarburos en áreas nacionales protegidas, definiendo los criterios de compatibilidad jurídicos y biológicos.

Cabe acotar que las irregularidades ponen en riesgo la seguridad jurídica de la inversión en el país, no sólo 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 ésta 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.

En consecuencia, la superposición de los lotes de hidrocarburos con áreas nacionales protegidas, reservas territoriales para pueblos indígenas aislados, 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. Esto pasaría por la creación de una institucionalidad autónoma ambiental-social en el Estado y mejorar 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.

Bibliografía

- Canosa Usera, R. (2004). *Constitución y medio ambiente*. Lima: Jurista Editores.
- Carhuatocto, H. (2007). “Estrategias de conservación en situ y desarrollo sostenible”, (manuscrito).
- Gheri, F.; Luna, P. (2006). “Hidrocarburos y áreas naturales protegidas”. Lima: Plan director para áreas naturales protegidas del Perú, Documento de trabajo.
- Suárez de Freitas, G. (2007). “Áreas naturales protegidas e industrias extractivas. En búsqueda del equilibrio”. IV Congreso Internacional de Legislación de Minería, Hidrocarburos y Electricidad, 21 de junio de 2007, Lima.
- Vriesendorp, C. (2006). *Rapid Biological Inventories: 17. Sierra del Divisor*, Chicago: Field Museum.
- WWF (World Wildlife Fund) (2007). *Áreas Naturales Protegidas Perú*. Lima: WWF-TNC-CI.