

LOS INDÍGENAS DEL BAJO URUBAMBA Y LA EXPLOTACIÓN DE GAS EN EL PERÚ

Por Guillaume Fontaine

Introducción

La posición de exportador neto de gas para el Perú, significa importantes ingresos, para financiar las necesidades del desarrollo humano. En efecto, en 2006 las regalías percibidas por el Estado como parte de la producción de hidrocarburos alcanzaban 855 millones de USD (Propuesta Ciudadana, 2007: 7). Hoy, una gran mayoría de los bloques licitados o por licitar se concentran en la región amazónica, donde se superponen con territorios indígenas (Cf. Anexo 1, mapa 1).

La población indígena representa un 47% en el Perú (con 12,7 millones de personas) (Roldán, 2004: 137). Los territorios legalizados cubren el 8,4% del territorio peruano (107.900 km²)¹. Con una extensión de unos 651.000 km², la Amazonía peruana ocupa el segundo lugar en la cuenca amazónica y alberga un 10% de la población nacional (2,4 millones de personas, en su mayoría indígenas) (Perz et al., 2003: 21; Bilsborrow, 2003: 65). La colonización de la región amazónica se aceleró con la intensificación de la exploración petrolera en los años ochenta.

Las comunidades indígenas y campesinas locales entraron en un ciclo de cambio social acelerado y se organizaron para enfrentar los impactos socioambientales generados por la explotación de hidrocarburos. Desde luego, se multiplicaron también los conflictos entre empresas petroleras y comunidades indígenas locales (La Torre López, 1998).

El descubrimiento del mayor yacimiento de gas natural del país, en el Bajo Urubamba, suscitó mucha resistencia, hasta el inicio de su explotación, bajo el nombre de "Proyecto Camisea". Desde que inició la fase exploratoria, en 1981, pero más que todo desde que entró en producción, en 2003, la incidencia de este proyecto en las poblaciones indígenas del Bajo Urubamba ha sido doble: genera fuertes presiones para los grupos no contactados o en aislamiento voluntarios, ubicados en la reserva territorial kugapakori, nahua y nanti (RTKN), así como para el parque nacional Manú; y representa una serie de oportunidades y amenazas para las poblaciones

¹ Fuente: COFOPRI, 2006. Disponible [diciembre de 2008] en:

http://www.minem.gob.pe/archivos/dgss/publicaciones/tripartito/ucayali/exposicion_cofopri.pdf
El COFOPRI, Organismo de formalización de la propiedad informal, sustituyó al Programa especial de titulación de tierras (PETT) en la nueva administración. Se trata de un organismo público descentralizado adscrito al sector de vivienda.

machiguenga, yine y (en menor medida) ashaninka, que condicionarán la evolución de la “gobernanza económica” para estos pueblos en las próximas décadas.²

Pese a la amplia extensión geográfica del proyecto Camisea en su conjunto, el estudio se concentra en la zona de influencia directa de las actividades de extracción y procesamiento en los lotes de explotación 88 y 56 (actualmente en actividad) y la estación de Malvinas (Cf. Anexo 1, mapa 3). La investigación busca en particular evaluar en qué forma este proyecto afecta la gobernanza económica de diez comunidades, representadas principalmente por la organización CECONAMA y en menor medida por las organizaciones Feconayy y Comaru³ (Cf. Anexo 1, tabla 1.). Nos interesa analizar el rol de estas organizaciones – cuyo perfil es más gremial que político – en el fortalecimiento de las capacidades de organización y gestión de las comunidades locales.

Este caso es relevante para el análisis de las condiciones de la gobernanza económica indígena, según los principales principios adoptados por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en su “Estrategia para el desarrollo indígena”.⁴

Tres preguntas deberán ser contestadas: ¿En qué medida el acceso a ingresos generados por las actividades de hidrocarburos (directa e indirectamente) coadyuvan a una mejor gobernanza económica local? ¿Cómo enfrentan las comunidades indígenas los problemas ambientales y sociales generados por estas actividades? ¿Cómo ayudan las organizaciones locales y nacionales a lograr un modelo de desarrollo

² Al traducir el término anglosajón “*governance*” por “gobernanza”, conforme lo recomienda el servicio de traducción de la Comisión Europea (Solá, 2000; Sosa Martínez, 2000), no pretendemos introducir ninguna diferencia conceptual con el término de “governabilidad”, usado en los documentos de referencia publicado en español por el BID. Por lo tanto, asumimos aquí su definición de “governabilidad indígena”: “La gobernabilidad indígena se define como el ámbito de gestión de los pueblos indígenas que, dentro de la estructura de las normas de derecho aplicables y de los estados nacionales de los cuales dichos pueblos forman parte, y teniendo en cuenta las formas de organización propias de los pueblos indígenas, plantea el control de su propio desarrollo económico, social y cultural, la gestión interna de sus tierras y territorios en reconocimiento de la relación especial que existe entre el territorio y la identidad étnica y cultural, y una participación efectiva de los pueblos indígenas en el gobierno local, subnacional y nacional.” (BID, 2006 a: 5.)

³ Respectivamente: Central de comunidades nativas matsigenka “Juan Santos Atahualpa”, Federación de comunidades nativas yine yane y Consejo matsigenka del río Urubamba.

⁴ “[...] Fortalecer la gobernabilidad económica de los pueblos indígenas en términos del manejo de recursos públicos y del manejo administrativo y técnico de empresas y emprendimientos indígenas en forma transparente, incluyendo reinversión y distribución de las utilidades de esas actividades, así como el monitoreo y la sostenibilidad de estos proyectos [...] Promover y fortalecer la capacidad institucional de los pueblos indígenas (particularmente sus organizaciones propias con base comunitaria), estados y otros actores relevantes para responder a las demandas indígenas, con énfasis en potenciar las capacidades locales e indígenas de planificación, gestión y articulación así como en buscar apoyo externo adicional (ONG, fundaciones, empresas privadas, otros grupos indígenas y otros) cuando sean necesarios y socioculturalmente pertinentes [...] Fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para el diálogo y la negociación con los Estados, empresas privadas y otros intermediarios (ONG, agentes financieros y otros). Para estos efectos, es necesario fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para planificar su propio desarrollo y diseñar, presentar y ejecutar proyectos.” (BID, 2006 b: 37.)

sostenible (más allá de la tradicional asistencia ofrecida por las empresas preocupadas por las “relaciones comunitarias”)?

Detrás de estas problemáticas, se trata de evidenciar las interacciones entre tres niveles de gobernanza económica: aquel de la economía tradicional indígena; aquel de la economía de mercado; y aquel de la economía intercultural. Estas interacciones han sido identificadas por la “Estrategia para el desarrollo indígena” del BID como un problema central para apoyar el “desarrollo con identidad” – a través de acciones destinadas a fortalecer las tierras, el territorio y la gobernabilidad local, reducir la marginalización y exclusión y potenciar las ventajas comparativas de las comunidades indígenas. (BID, 2006 b: 34-35).

En la primera parte de este informe, presentamos una síntesis del marco regulatorio que atañe a la extracción de hidrocarburos en territorios indígenas. Luego describimos las experiencias de participación indígena en la extracción de gas en el Perú. En la tercera parte analizamos el efecto de estas experiencias para la gobernanza económica indígena en este país.

El efecto del proyecto Camisea en la gobernanza ambiental peruana

En el Perú, tras la denuncia de los impactos generados por la irrupción de empresas petroleras en territorios indígenas, en la década del ochenta, estas últimas tuvieron que modificar sus prácticas sociales y ambientales. Desde luego, procuraron garantizar una mayor protección a las poblaciones locales y el medio ambiente, expuestos a los riesgos de contaminación y de cambio social acelerado en sus áreas de intervención directa e indirecta.

Según la Constitución Política de 1993, que reemplaza la Constitución de 1979 y sigue vigente, el Estado determina la política nacional del ambiente y promueve el uso sostenible de los recursos naturales. En el ámbito sectorial, en 1993, se expidió la Ley orgánica de hidrocarburos y el Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos. Este último fue derogado y reemplazado en 2006, para especificar las normas para la elaboración de los estudios de impacto ambiental y completar la Ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (2001), que se aplica a cualquier actividad extractiva. En 2005, se elaboró el Texto único ordenado de la Ley orgánica de hidrocarburos, luego el Texto único de procedimientos administrativos del Ministerio de Energía y Minas, que consigna los requisitos para la aprobación de los estudios de impacto ambiental.

La legislación ambiental fue reformada para enmarcar con mayor eficacia las actividades extractivas, en particular en relación con las áreas protegidas del país. En 1997, se aprobó la Ley general del ambiente, que derogó y reemplazó el Código del

medio ambiente y los recursos naturales, para normar el régimen de aprovechamiento de los recursos naturales renovables y no renovables. El mismo año, se expidieron la Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales (que considera el concepto de zonificación ecológica y económica) y la Ley de áreas naturales protegidas (que establece tres clases de áreas en función de su administración: áreas nacionales (incluyen a nueve categorías, divididas entre áreas de uso directo e indirecto), áreas regionales y áreas privadas). Estos textos fueron complementados en 2001 por la Ley forestal y de fauna silvestre y el Reglamento de la Ley de áreas naturales protegidas, que establece que las actividades de hidrocarburos dentro de un área protegida están sujetas a un procedimiento específico (coordinación entre el Ministerio de Energía y Minas (MEM) y el Instituto nacional de recursos naturales (INRENA), definición de los términos de referencia para los estudios de impacto ambiental por el INRENA, etc.).

El reconocimiento de los derechos indígenas es menos formalizado que en el Ecuador y se limita principalmente a otorgar a las comunidades amazónicas una protección por la tutela del Estado. Aunque la firma del Convenio 169 de la OIT por el Estado peruano fue aprobada en 1993, la consulta a los pueblos indígenas peruanos no estuvo regulada sino hasta el 2008, con la adopción del Reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades energéticas. Desde 1978, la Ley de comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y ceja de selva señala la necesidad de determinar un área territorial provisional, para la demarcación de territorios de comunidades en aislamiento voluntario o no contactadas, en función de sus modos tradicionales de aprovechamiento de los recursos naturales. En lo que atañe a las comunidades afectadas por el proyecto Camisea, esto llevó en un primer momento (1988 y 1990) a la creación de la Zona reservada del Apurímac (cordillera de Vilcabamba) y la Reserva del Estado a favor de los grupos étnicos kugapakori y nahua. En 2003, se crearon la Reserva comunal machiguenga (Cordillera de Vilcabamba, flanco oriental), la Reserva comunal ashaninka (Cordillera de Vilcabamba, flanco occidental) y el Parque nacional Otishi (entre las reservas comunales machiguenga y ashaninka). En estas áreas, que pertenecen a la categoría de “uso directo”, se permite actividades extractivas según lo establezca su respectivo plan maestro, conforme lo estipula el Régimen especial de administración de reservas comunales (de 2005). No es el caso de la Reserva territorial del Estado a favor de los grupos étnicos en aislamiento voluntario y contacto inicial kugapakori, nahua, nanti y otros (RTKN), un área de 456.672,73 has constituido a partir de la Reserva del mismo nombre creada en 1990.

Las ambigüedades de una empresa comunitaria extractiva

Las tres fases del conflicto por el proyecto Camisea en el Perú

El hallazgo de yacimiento de gas natural en el Bajo Urubamba originan un conflicto ambiental de múltiples niveles, que implicaba a tres tipos de actores: el Estado, empresas petroleras y organizaciones de la sociedad civil. Este conflicto pasará por tres fases principales.

En la década del ochenta, el choque inicial provocado por la irrupción de Shell en territorio nahua generó un rechazo a cualquier actividad petrolera en la región, por parte de numerosas organizaciones sociales y organizaciones no gubernamentales ecologistas e indigenistas. El contacto con los nahuas realizado por Shell en la década del ochenta tuvo consecuencias particularmente negativas por estas comunidades en aislamiento. Una epidemia de gripe provocada por el traslado forzado de un grupo de individuos a Sepahua, provocó la muerte de 40 a 60 personas (entre 200 contactadas) en 1984. (Zarzar, 1987; Clousdey, 1988.) Este acontecimiento marca el inicio de la campaña que llevó a la creación de la reserva kugapakori y nahua, en 1990. Por otro lado, desde 1985, las comunidades machiguenga solicitaron la redacción de un convenio que considerara la valoración de las tierras y árboles maderables explotados por la empresa, pero este pedido no será atendido – en oposición con los contratos de concesión de usufructo de terrenos, firmados entre Shell y las comunidades de Sepahua y Nuevo Mundo en 1984. Esta negociación fue el centro de un proceso de organización política en la región del Urubamba.⁵ Entre 1986 y 1988, Shell anunció el descubrimiento de un yacimiento de gas natural y condensados en San Martín y Cashiriari (futuro lote 88), luego en Mipaya y Pagoreni (futuro lote 56). En enero 1988, se organizó el primer foro “El gas de Camisea: un recurso estratégico para la región Sur”, en Cusco, donde se discutieron los términos de referencias del acuerdo de bases, negociado con Shell en febrero. Durante este año, Petroperú convocó varias reuniones de consulta con las organizaciones sociales e indígenas, para recibir criterios sobre los impactos sociales y ambientales potenciales del proyecto Camisea. Sin embargo, en agosto de 1988, las negociaciones entre Petroperú y Shell se

⁵ Tras un primer intento fallido de organización de las comunidades matsigenka en el Alto Urubamba, en 1985, se creó la Central de comunidades nativas matsigenka “Juan Santos Atahualpa” (CECONAMA)⁵, al origen de la creación de la organización nacional, Confederación de nacionalidades amazónicas del Perú (CONAP), dos años después. En 1988, se creó el Consejo Matsigenka del río Urubamba (COMARU)⁵, que se afilió en 2001 a la Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana (AIDSESP). En 1999, se creó el Comité de gestión para el desarrollo sostenible del Bajo Urubamba (CGBU)⁵, que elaboró un “Plan estratégico 2001-2005” y un “Plan de desarrollo del Bajo Urubamba 2002-2006”, avalado por COMARU y CECONAMA, a las que se sumaron la FECONAYY, de creación reciente.

rompieron y Shell se retiró del país. Las negociaciones formales no se retomaron hasta 1996, con un nuevo equipo a la dirección de Shell Perú.

Con el inicio del proceso de licitaciones de lotes para la exploración de petróleo y gas natural, en 1994, se reactivaron las negociaciones entre el gobierno peruano y las empresas multinacionales del sector de hidrocarburos. Hasta 1999, se firmaron 34 contratos de licencia para la exploración y explotación de hidrocarburos, en un área de unos 14 millones de hectáreas. En este contexto, las organizaciones indígenas del Urubamba organizaron el Segundo encuentro regional de comunidades nativas, en Nuevo Mundo, en el cual participaron 100 delegados de las tres federaciones, además de algunos nahuas. En la declaración final, ellos manifestaron su no-oposición al desarrollo del proyecto Camisea y expresaron su disposición al diálogo y a la negociación con el Estado y Shell. En mayo de 1996, el Estado y Shell firmaron el contrato para la exploración y explotación de los campos de gas de Camisea (lote 88, ubicado en Bajo Urubamba), por una duración de 40 años. No obstante, Shell no consiguió la extensión de plazo, para estudiar las implicaciones financieras de los cambios del plan de comercialización y distribución del gas introducidas por el gobierno, luego abandonó nuevamente el proyecto Camisea y se retiró del Perú.

Finalmente, en la década del dos mil, la oposición frontal de los años ochenta evolucionó hacia una estrategia de incidencia política por parte de los actores sociales. (Ross, 2008.) En 1999, el presidente Fujimori firmó un “Memorándum de políticas económicas y financieras del gobierno del Perú 1999-2002” con el FMI, que tiene una relación directa con la suscripción del futuro contrato para el proyecto de gas Camisea y la intensificación de la política de exploración y explotación de petróleo y gas natural en el país. En el 2000, Alberto Fujimori firmó un contrato de licencia, para la explotación del gas y líquidos de gas, y otro de concesión, para el transporte de gas natural y líquidos de gas natural (Camisea-Lima) y distribución de gas natural (Lima y Callao). Tras su renuncia, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo asumieron la política energética de su predecesor y convirtieron al proyecto Camisea en una apuesta estratégica para el desarrollo del país y la consolidación de la democracia. Sin embargo, se enfrentaron con la creciente presión de la sociedad civil. En efecto, ante la falta de información imparcial sobre el proyecto Camisea, los indígenas solicitaron un análisis independiente sobre los impactos potenciales de este proyecto⁶, que emitió reservas sobre el rigor de las normas ambientales y sociales aplicadas en el estudio de impacto para el proyecto Camisea. Por otro lado, varias organizaciones de

⁶ La autora fue Patricia Caffrey, ex directora de la oficina de WWF en Bolivia.

conservación contrataron un informe⁷, que sugirió proceder con el financiamiento público del proyecto, siempre y cuando se realizara un plan de monitoreo y evaluación independiente.

El BID tuvo un rol importante en la ejecución del proyecto Camisea, que rebasa su participación en el financiamiento de las inversiones. En 2002, aprobó un préstamo de 5 millones de USD para el fortalecimiento institucional del gobierno peruano, que creó el Grupo técnico de cooperación interinstitucional (GTCl) y la Defensoría de Camisea con este aporte. En 2003, aprobó un crédito de 75 millones de USD (más 60 millones de USD en forma de garantía). Sin embargo, una serie de accidentes ocurridos en el sistema de transporte de gas natural y gas líquido, entre 2004 y 2006, llevaron al banco a contratar una auditoría social y ambiental del proyecto Camisea a ICF International, cuyos resultados, publicados en junio de 2007, no plantean objeciones de fondo al proyecto. Un mes después, PerúPetro anunció la firma de 22 contratos en el 2007 para la exploración y explotación de nuevos lotes en el Perú; en el área circundante al proyecto Camisea, se ubicaban los lotes 56 (Hunt Oil), 57 (Repsol-YPF) y 58 (Petrobras).

Entre tanto, se había iniciado el Plan de monitoreo ambiental comunitario (PMAC), con el financiamiento de Pluspetrol y TGP, que fue ampliado al lote 56 y al Alto Urubamba en 2004.⁸ Por su apoyo al proyecto, el BID se convirtió en interlocutor de un grupo amplio de la sociedad civil, interesado en incidir en el proyecto Camisea, coordinado por la Sociedad peruana de derecho ambiental (SPDA). La iniciativa de esta ONG peruana hacía contrapeso a un grupo de organizaciones activistas como *Amazon Watch*, *Friends of the Earth* y *Rainforest Action Network*, que insistían en cancelar el proyecto Camisea. Una divergencia similar se puede observar entre las organizaciones indígenas nacionales en aquella época. Es así como la CECONAMA, la Feconayy y la CONAP elaboraron un documento de propuestas dirigidas a asegurar la participación de los machiguenga y yine yane en los beneficios esperados del proyecto Camisea. En cambio, desde mayo de 2003 la AIDSESEP se apartó de la negociación y adoptó una postura cada vez más crítica con el proyecto Camisea, en particular a propósito de las amenazas que este representa para los pueblos no contactados o en aislamiento voluntario. Al igual que varias ONG estadounidenses,

⁷ CI (Conservación Internacional), WWF (World Wildlife Fund) y TNC (The Nature Conservancy), en coordinación con el Smithsonian Institute. El autor es Robert Goodland, ex asesor ambiental senior del Banco Mundial.

⁸ En 2008, el PMAC del Bajo Urubamba involucra a 9 comunidades nativas (Camisea, Ticumpinía, Sgakiato, Nuevo Mundo, Kiriguete, Shivankoreni, Cashiriari, Puerto Huallana y Nueva Vida) y 2 asentamientos de colonos (Túpac Amaru y Shintorini). Opera con un comité de coordinación integrado por CECONAMA, FECONAYY y COMARU, apoyado por la ACPC (Asociación para la conservación del patrimonio de Cutiverini).

solicitaron postergar de seis meses el voto del BID para el financiamiento del proyecto y presionaron a Exim Bank por no apoyarlo. Por último, Exim Bank negó el financiamiento de 214 millones de USD a Pluspetrol para el componente de *upstream* del proyecto Camisea, tras considerar que éste no cumplía con los requisitos ambientales del banco.

Los efectos positivos sobre la gobernanza indígena

En el transcurso del conflicto ambiental generado por el proyecto Camisea, los actores sociales asumieron un papel particular, en función de sus respectivas lógicas de acción y del contexto político descrito anteriormente. Se puede agrupar a estos actores en tres categorías, que son atravesadas por procesos de alianza u oposición según el momento. Una primera lógica de acción orienta a las comunidades indígenas hacia la defensa de estilos de vida dependientes de sus identidades colectivas y territorios tradicionales. Estas últimas están representadas a nivel local por tres organizaciones de segundo grado (COMARU, CECONAMA y FECONAYI) y a nivel nacional por dos organizaciones de tercer grado (AIDSESP para la primera y CONAP para las dos otras). (Mora, 2007.) Una segunda lógica de acción empuja a los individuos y grupos no indígenas a reivindicar beneficios económicos y sociales que atañen a los derechos humanos y la democracia. Ellos están representados a nivel local por organismos seccionales (municipios de Echarrati, gobierno de La Convención y distrito de Cusco) y organizaciones sociales reunidas dentro de una plataforma regional (Comité de gestión del Bajo Urubamba). Una tercera lógica de acción incita a los actores exógenos a promover la defensa del medio ambiente y de la diversidad cultural, en contra de los impactos derivados de las actividades petroleras en la Amazonía. (Shinai Serjali, 2004.) Ellos se agrupan en organizaciones no gubernamentales ecologistas (como la SPDA y la SNA) e indigenistas (como Racimos de Ungurahui) a nivel nacional; están apoyados por organizaciones internacionales como Oxfam América y Amazon Watch.

En su conjunto, los actores sociales, políticos y económicos deberían beneficiarse de la renta generada por la explotación del gas de Camisea, que constituye una parte esencial de los ingresos generados por el sector de hidrocarburos en el Perú. En 2007, la renta minera (incluyendo hidrocarburos y minerales) alcanzó 1.500 millones de soles (545,5 millones de USD)⁹. El distrito de Echarate, que agrupa a unos 18.000 habitantes entre los cuales aquellos del área de estudio, recibió por sí sólo 121 millones de soles por concepto de canon (44 millones de USD). Ahora bien,

⁹ Entrevista con Epifanio Baca y Carlos Monge, Grupo Propuesta Ciudadana, Lima, mayo de 2008.

la Ley del canon estipula que un 30% de estos ingresos deben servir a financiar proyectos productivos de las comunidades de la zona de explotación. Sin embargo, el gasto de esos ingresos está obstaculizado por dos principales problemas. En primer lugar, la definición de los límites de la zona de explotación depende del municipio de Echarate, lo cual puede relegar a las comunidades en un segundo plano a la hora de planificar el gasto público financiado por este rubro. Pero más que todo, la capacidad de gasto de las comunidades sigue siendo limitada, por falta de ingenieros calificados y de expertos en desarrollo, lo cual se convierte en un rompecabezas para ellas, a la hora de diseñar los planes de inversión en infraestructuras.

Las limitaciones impuestas por la gobernanza sectorial

La resolución del conflicto ambiental por el proyecto Camisea dio lugar a cuatro tipos de innovaciones institucionales. En primer lugar, la campaña de incidencia encabezada por Oxfam América llevó al BID a revisar algunas normas ambientales y culturales antes de otorgar cualquier préstamo para el financiamiento de proyectos de extracción petrolera en la Amazonía. Por otro lado, la mencionada campaña conllevó a la creación de un nuevo mecanismo de monitoreo ambiental y social para el proyecto Camisea. Además de las auditorías ordenadas por el BID y de los informes presentados a los organismos de control del Estado peruano, elaboraron un programa de monitoreo ambiental comunitario (PMAC) en el área de influencia del lote 88 y de los gasoductos. En tercer lugar, dada la importancia del proyecto Camisea y la complejidad de las apuestas que derivan de él se creó una estructura interministerial y multisectorial (el GTCI) apoyada por el BID a través de su programa de fortalecimiento institucional en el Perú.

Por último, la importancia de la renta generada por la explotación de gas en el Bajo Urubamba dio lugar, por un lado a una ley especial del canon de gas de Camisea, y por el otro a una nueva modalidad de control del gasto público por parte de la sociedad civil (con la plataforma de organizaciones Vigila Perú). (Propuesta Ciudadana, 2008.) En el caso de la explotación de gas, la renta incluye a las regalías y el impuesto a la renta. Para el contrato del lote 88, las regalías pagadas por el consorcio liderado por Pluspetrol representan 37,24%% del valor del gas a boca de pozo y el impuesto a la renta representa el 30% de las utilidades. Esta renta se reparte a la par entre el gobierno central y la región de Cusco. El 50% que beneficia a la región de Cusco se reparte entre el Gobierno regional (gobierno de Cusco) para inversiones y mantenimiento de infraestructuras, las universidades públicas, el distrito de Echarate, la provincia de La Convención y el departamento de Cusco. (Cf. Anexo 1, tabla 2.)

A pesar de estas innovaciones, que responden a las demandas sociales vinculadas al proyecto Camisea, no todos los retos fueron enfrentados y la perspectiva del desarrollo de nuevos lotes para la explotación de gas conlleva nuevas amenazas. En efecto, la multiplicación de los accidentes de transporte de gas, entre 2003 y 2005, ha mostrado que el control del riesgo ambiental no es total y ha generado mucha inquietud entre la población en cuanto a la confiabilidad de las infraestructuras y los procedimientos de gestión ambiental. La licitación de los lotes 54 y 57, que colindan con el 88, presenta una nueva fuente de riesgos para las comunidades del Bajo Urubamba. Al respecto, queda la duda de si las medidas adoptadas para el lote 88, bajo la responsabilidad de Pluspetrol, estarán asumidas de manera tan estricta por Petrobras y Repsol-YPF, operadoras de estos nuevos lotes.

Por otra parte, muchas demandas formuladas por las comunidades indígenas siguen insatisfechas. Tal es el caso, por ejemplo, de las crecientes demandas de empleos asalariados y de fuentes de ingresos no dependientes de los programas de relaciones comunitarias de las empresas de la zona. También es el caso de la demanda por servicios básicos como el acceso al agua entubada o a la luz eléctrica.

El desfase entre demandas sociales y respuestas del sistema institucional se explica en parte por la capacidad limitada de gasto de los organismos seccionales, relacionada con el SNIP y la desconcentración de recursos vinculada con la descentralización. Mientras tanto, el desarrollo del proyecto Camisea podría conllevar la activación de nuevos flujos migratorios en relación con la colonización agraria, más aún si entra en ejecución el proyecto de construcción de una vía entre Echarate y el Bajo Urubamba. (Comité de Gestión del Bajo Urubamba, 2002.)

Conclusión

Las experiencias de participación en proyectos de explotación de hidrocarburos en el Perú no permiten sacar conclusiones en cuanto al acceso a ingresos generados por estas actividades. En efecto, la participación de las comunidades locales tan solo se hizo efectiva en el 2006 y queda por ser evaluada. Sin embargo, dada la magnitud de los ingresos esperados, no cabe duda de que las expectativas de las comunidades ubicadas en áreas de influencia directa e indirecta de proyectos de esta naturaleza son altas. Ello puede explicar, hasta cierto punto, la actitud voluntaria de un sector importante de las organizaciones representativas, así como su predisposición a desarrollar nuevas capacidades de negociación y gestión. También puede explicar la oposición de sectores que representan a comunidades ubicadas fuera de las áreas de

influencia directa de aquellos proyectos, así como su propensión a concentrar su acción en el ámbito político.

Desde luego, la perspectiva de recursos económicos procedentes de la extracción de hidrocarburos suele convertirse en un factor de debilitamiento para las organizaciones. En primer lugar, genera cierta desconfianza hacia el comportamiento de los dirigentes involucrados en la parte dura de la gobernanza económica (el *core business*). En segundo lugar, es un factor de distanciamiento entre estos últimos y sus bases y es, al parecer, lo que hace difícil la generación de consenso en las asambleas generales y las reuniones con mucha afluencia. En tercer lugar, puede resultar difícil conservar un criterio ecuaníme, a la hora de definir quién debe participar de la renta petrolera o del canon de gas y en qué proporción.

Los impactos sociales y ambientales generados por las actividades de hidrocarburos son ahora bien documentados y las poblaciones amazónicas se benefician, al respecto, de la presencia de actores clave como las ONG de incidencia política y las organizaciones representativas de nivel nacional y regional. Sin embargo, la situación es contrastada entre el Perú y los demás países andino amazónicos. En efecto, en el Perú este tipo de conflictos no encuentra el mismo nivel de mediatización ni de polarización. Ello puede explicar, a su vez, que la disposición de las comunidades indígenas hacia los proyectos de extracción de hidrocarburos resulta más favorable en el Perú.

A pesar de la predisposición de varias organizaciones indígenas peruanas a impulsar una lógica de desarrollo empresarial en las comunidades, no se ha llegado a este nivel de emprendimiento o de compenetración con el sector de hidrocarburos en este país. Por su menor extensión, la actividad petrolera no ha afectado a la Amazonía peruana en las mismas proporciones, aunque se reportan casos de conflictos por contaminación en el norte y el nororiente del país.

El caso Camisea arroja dos lecciones adicionales, respecto de la gestión y mitigación de los impactos sociales y ambientales de las actividades petroleras. En primer lugar, ilustra que las organizaciones locales pueden unirse y tienen interés en hacerlo, a la hora de negociar el acceso a la información y el pago de compensaciones o de exigir del gobierno las medidas de control y sanción que son parte de una gobernanza ambiental eficiente – independientemente de las actividades que enmarca. En segundo lugar, muestra que la participación de las comunidades indígenas en los procesos extractivos no se limita a una mera cuestión de indemnizaciones o compensaciones. Es ante todo un derecho – no derogable – de administrar su territorio o hábitat, y por lo tanto de monitorear y supervisar todas las

actividades susceptibles de afectarlo. Este elemento es, sin lugar a duda, el factor de mayor cohesión en la gobernanza indígena de las comunidades del Bajo Urubamba, como lo ilustra el éxito del programa de manejo ambiental comunitario.

El caso del proyecto Camisea ofrece una lectura inédita, no sólo porque la participación de los indígenas en su ejecución no está asociada con un gobierno particular, sino también porque interviene en un contexto político opuesto. En efecto, hemos visto que la política de los gobiernos Paniagua y Toledo continuó en esencia aquella de Alberto Fujimori e hizo del proyecto Camisea un asunto emblemático para la transición democrática. El papel de la sociedad civil en este contexto fue explícitamente de respaldar la postura del gobierno, mientras exigiendo se cumplieran ciertas garantías. En este sentido, dos elementos llaman la atención: por un lado, las ONG radicales nunca pudieron imponer su agenda, pese a una fuerte presencia en las redes de incidencia transnacionales y pese al éxito de ciertas campañas, como la que incitó Exim Bank a retirar su apoyo al proyecto; por el otro, las organizaciones indígenas locales no dejaron ahondar sus divisiones, pese a ser afiliadas a dos organizaciones nacionales rivales y defender posturas e intereses a veces divergentes.

Con todo, la participación de los actores indígenas en el monitoreo ambiental comunitario, en la elaboración del “Plan de desarrollo del Bajo Urubamba” y en la negociación del canon de gas debería asegurarles unas ventajas importantes en materia de desarrollo sostenible. No solo estas comunidades han demostrado una capacidad de cohesión frente a amenazas externas que podrían resultar fatales para su identidad y sus condiciones físicas de vida. También han aprendido del proceso que, a lo largo de dos décadas, se convirtió en un factor de cambio social acelerado.

A pesar de todo, no cabe menospreciar las amenazas que siguen representando los proyectos de explotación de hidrocarburos en esta región. La primera que cabe resaltar es la perspectiva de colonización agrícola masiva, que deriva del proyecto de infraestructura vial contemplado en el “Plan de desarrollo del Bajo Urubamba”. Si bien es cierto el documento elaborado por el CGBU deja constancia de los desacuerdos entre ciertas organizaciones, también considera la integración de transporte como una de sus prioridades para asegurar el bienestar de las poblaciones locales.

La segunda amenaza que vale mencionar es el probable cambio de estilos de vida y hábitos de consumo que generará el canon de gas en el corto y el mediano plazo. Este problema está mencionado por los informes de monitoreo del PMAC y es objeto de una preocupación seria por parte de los actores sociales. No existe hasta la

fecha, ninguna información cuantificada sobre los efectos del aflujo de recursos en las comunidades locales. No obstante, las entrevistas a moradores dejan percibir la existencia de problemas vinculados con el alcoholismo y otras patologías sociales que no se reportaban una década atrás.

Finalmente, la participación de las comunidades en las actividades de extracción de hidrocarburos no significa que se haya resuelto el problema de la privatización de la política social del Estado. Al respecto, las relaciones comunitarias no han sido sustituidas por un nuevo tipo de relaciones entre empresas y comunidades. Más bien, al parecer, siguen siendo un *modus operandi* en el área de influencia de los lotes licitados, que se superpone a otros procesos como aquellos de monitoreo comunitario o de planificación estratégica. Es más, la misma política de inversión pública, hace que las necesidades básicas de las comunidades deban ser cubiertas por actores privados o caritativos, puesto que el sistema nacional de inversión pública (SNIP) contempla exclusivamente el financiamiento de obras de infraestructuras, al menos hasta el momento.

Recomendaciones

Hemos visto cómo una situación muy conflictiva como aquella de la década del noventa había desembocado en una experiencia novedosa de cooperación entre el sector privado, el Estado y la sociedad. Las inquietudes que sigue planteando la explotación de gas a los pueblos indígenas pudieron convertirse en motivos de preocupación para los actores exógenos y, desde luego, orientar las medidas tomadas por estos últimos en el sentido de un mayor control ambiental y una mayor participación social en estas actividades. Esta cooperación se benefició además de un marco normativo y de una política indigenista más apremiantes para la industria de hidrocarburos. Si bien es cierto, la protección de los territorios indígenas aún deja por hacer, los grupos en aislamiento voluntario o no contactados ya gozan de una protección especial que permite evitar repetir los errores cometidos en las décadas anteriores.

Coadyuvar al fortalecimiento organizacional

Existen divisiones internas a las organizaciones indígenas, en torno a la estrategia que se puede adoptar para sacar el mejor provecho de la actividad de gas y mitigar sus impactos sociales y ambientales. Ello nos recuerda que, sin ser el único punto de discrepancia entre las comunidades o entre sus dirigentes, las actividades de hidrocarburos constituyen un factor de división que no cabe menospreciar.

Se recomienda por lo tanto coadyuvar a la unidad de las organizaciones de segundo y tercer grado. Sin sustituir la dinámica propia de las comunidades, se puede facilitar los procesos de intercambio de información, consultas internas, comunicación con los actores económicos y políticos, etc. Estos son, a nuestro entender, los primeros pasos a seguir para crear, consolidar o reconstruir las condiciones de una gobernanza económica sostenible, en la cual la explotación de gas natural – y desde luego de otros recursos naturales no renovables – tenga importancia.

Capacitar para el monitoreo ambiental y social

A pesar de disponer de tecnologías y procesos de monitoreo ambiental muy sofisticados, la industria de hidrocarburos sigue presentando un alto riesgo de impactos negativos, directos o no. Esta situación genera una desconfianza que, según el caso, pueden dar lugar al rechazo a todo tipo de penetración de esta industria en territorios ancestrales. No solo esto genera una pérdida de lucro cesante para el Estado y el sector privado, pero genera una confusión en cuanto a los posibles beneficios que puedan interesar a las comunidades locales.

En este sentido se recomienda incentivar la participación de las organizaciones y comunidades desde la fase inicial de los estudios de impacto ambiental y social. En segunda instancia, se debería garantizar la participación de estos actores en el monitoreo ambiental y social de los impactos potenciales de las actividades de exploración, explotación y transporte. Por ello, la educación y la capacitación a los interesados constituyen un paso imprescindible, para que aquel proceso no se convierta en un simulacro ni avale prácticas poco transparentes. Además, es necesario preparar a los interesados a asumir un papel activo en los planes de contingencia, al nivel de las comunidades.

Controlar la colonización

De todos los impactos generados por las actividades de hidrocarburos en la cuenca amazónica, la colonización agrícola y la urbanización no planificada han sido y siguen siendo aquellos que mayor riesgo representan para la gobernanza económica de los pueblos indígenas. Quizá es ahí donde más se ejemplifican las carencias de la acción pública estatal, que en el caso particular de la industria de hidrocarburos conllevó a una privatización de la política indigenista. Es preciso alertar sobre los riesgos que presenta el actual proceso de descentralización para la cuenca del Urubamba. El proyecto Camisea constituye un vector de desarrollo nacional y regional comparable, aunque en proporciones distintas, con lo que significó el arranque de la explotación petrolera en el norte de la Amazonía ecuatoriana en la década del setenta.

Para evitar que los proyectos extractivos se conviertan en vectores de colonización de los territorios indígenas, recomendamos una política de legalización de dichos territorios que contemple su administración por autoridades legítimas. Ello significa ir más allá de la administración étnica del espacio, para anticipar posibles conflictos inter-comunitarios. En efecto, la evolución de los movimientos sociales amazónicos ha dado lugar a un fenómeno contradictorio, en el cual los pueblos indígenas de los países andino-amazónicos disfruten de derechos específicos, sin que dispongan siempre de la capacidad política de ejercerlos. Ello se traduce, en particular, por una creciente fragmentación de las organizaciones representativas, como en el Ecuador, en Colombia o en Venezuela. En segunda instancia, ello tiene consecuencias sobre el nivel de legitimidad de las comunidades afectadas – real o potencialmente – por las actividades extractivas en sus territorios, ante organizaciones exógenas como las ONG ecologistas o las organizaciones campesinas. Para evitar una polarización de los debates en torno a la administración territorial, es recomendable fomentar espacios, instrumentos y procesos de diálogo participativo como son los comités de gestión en acción en ambos países.

Favorecer un mayor reparto de los beneficios económicos

La importancia que representan para el Perú las regalías del gas no encuentra equivalencia en otras actividades económicas. Ello se materializa tanto en la magnitud de las inversiones y las ganancias, cuanto en la complejidad del sistema de gobernanza económica local y nacional. Es también una fuente de conflicto, en torno al reparto de la renta, y un obstáculo al desarrollo de actividades económicas alternativas, que, a la larga, puede convertirse en un obstáculo estructural a la gobernanza económica de los pueblos indígenas. Por lo tanto, es recomendable elaborar una estrategia de planificación del desarrollo que favorezca la sostenibilidad social y económica del desarrollo, además de su sostenibilidad ambiental.

Al respecto, la creación de un fideicomiso administrado por las organizaciones representativas debe ser considerada con cautela. Dada la fragilidad de los procesos organizativos en la cuenca amazónica y la tendencia a la fragmentación que se observa entre las organizaciones representativas, la administración de un fondo de inversiones debería estar a cargo de una instancia externa, cuya dirección no dependa de las dirigencias de turno, sea al nivel local o subregional, sea al nivel nacional. Recomendamos explorar la posibilidad, por ejemplo, de crear consejos de administración bi o tripartitos, asociando a los representantes de las comunidades interesadas con actores públicos y privados. Por otro lado, se debería contemplar

mecanismos de rendición de cuentas a las poblaciones locales que complementen el control legal ejercido por el Estado.

Asimismo, se debe usar con cuidado la noción de empresa étnica. Este tipo de instrumento de gobernanza económica encuentra ciertos límites que, sin invalidarlo como tal, lo hacen muy difícil de generalizar al conjunto de las comunidades interesadas en involucrarse en las actividades extractivas. En particular, puede resultar un detonante de conflictos inter-étnicos o inter-comunitarios, al fomentar una lógica individualista de reproducción social en contextos culturales donde imperan, más bien, las identidades colectivas. Por lo tanto, a la hora de apoyar semejantes iniciativas, se recomienda analizar las condiciones de reproducción social propias a cada grupo e identificar los factores de cambio social susceptibles de coadyuvar la iniciativa individual, sin perder de vista aquellos que descansan en una racionalidad orientada por valores comunitarios.

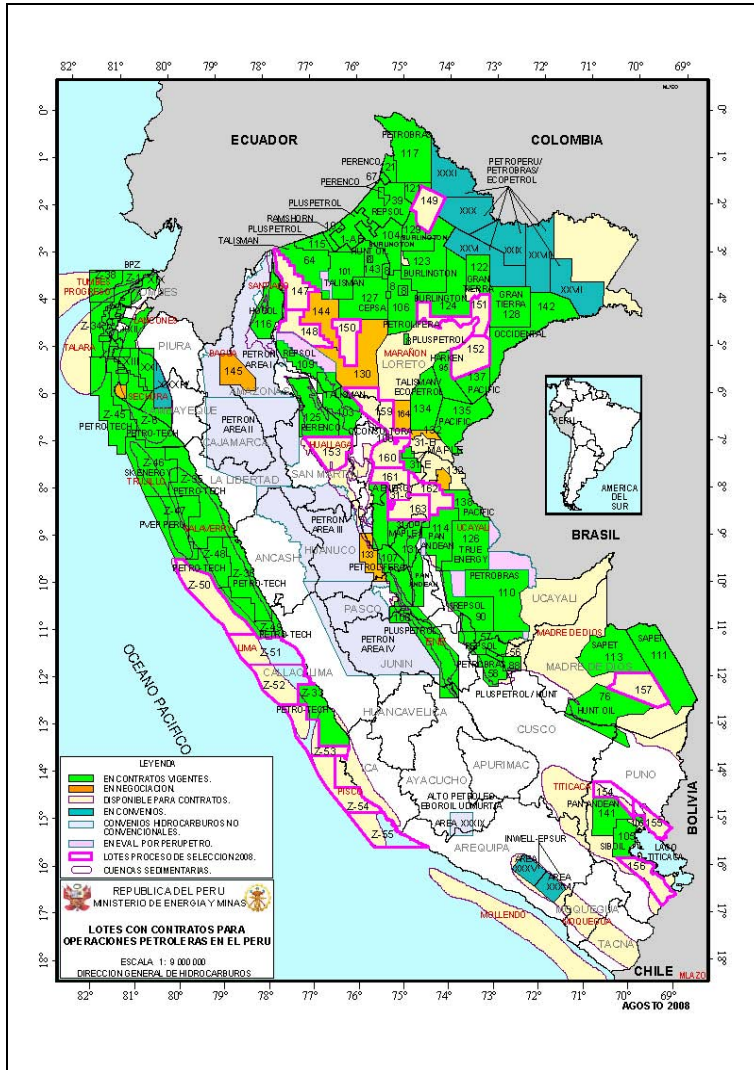
Bibliografía citada

- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2006 a, "Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte I: Política operativa sobre pueblos indígenas", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, 13 p. Disponible [10/2008] en: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2006 b, "Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte II: Estrategia para el desarrollo indígena", Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible, 44 p. Disponible [10/2008] en: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm
- Bilsborrow Richard E., 2003, "Cambios demográficos y medio ambiente en la región amazónica de los países andinos", in Aramburú Carlos E., Bedoya Garland Eduardo (Ed.), *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*, Lima, Consorcio de Investigación económica y social, pp. 53-86.
- Clousdey Tim, 1988, "La búsqueda del petróleo de la Shell y sus efectos sobre los nativos en la región del Bajo Urubamba, en la selva peruana", *Amazonía Peruana*, 9 (15): 119-128.
- La Torre López, Lily, 1998, ¡Sólo queremos vivir en paz! Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana, IWGIA, Racimos de Ungurahui, Copenhague.
- Mora Carlos (Coord.), 2007, La cultura ancestral matsigenka: respuesta a la modernidad del siglo XXI, Lima, CONAP.
- Perz Stephen G., Aramburú Carlos E., Bremner Jason, 2003, "Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela", in Aramburú Carlos E., Bedoya Garland Eduardo (Ed.), *Amazonía: procesos demográficos y ambientales*, Lima, Consorcio de Investigación económica y social, pp. 11-52.
- Propuesta Ciudadana, 2008, "Vigilancia de las industrias extractivas", 13, 17 p. Lima: Grupo Propuesta Ciudadana.
- Roldán Roque, 2004, "Importancia de los territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en el desarrollo rural", in: R. Echeverría (Org.), Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales, Washington D.C., BID, 135-161.
- Ross Catherine, 2008, "El caso del proyecto Camisea: logros y limitaciones de una coalición ciudadana naciente", in: M. Scurrah (Ed.), Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú, Lima, Oxfam-Instituto del Bien Común-Instituto de Estudios Peruanos, pp. 199-268.

- Shinai Serjali, 2004, Aquí vivimos bien. Kamyeti notimaigzi aka: Territorio y uso de recursos de los pueblos indígenas de la reserva Kugapakori Nahua, Lima, Shinai Serjali, 112 p.
- Solà Amadeu, 2000, “La traducción de *governance*”, PuntoyComa (Servicio de Traducción de la Unión Europea), No 65, Brussels. Disponible [10/2008] en :
<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm#fn1>
- Sosa Martínez Beatriz, 2000, “Governance: la comprensión y la expresión”, PuntoyComa (Servicio de Traducción de la Unión Europea), 66, Brussels. Disponible [10/2008] en:
<http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>
- Zarzar Alonso, 1987, “Radiografía de un contacto: los nahua y la sociedad nacional”, Amazonía Peruana, 8 (14): 91-114.

Anexo 1

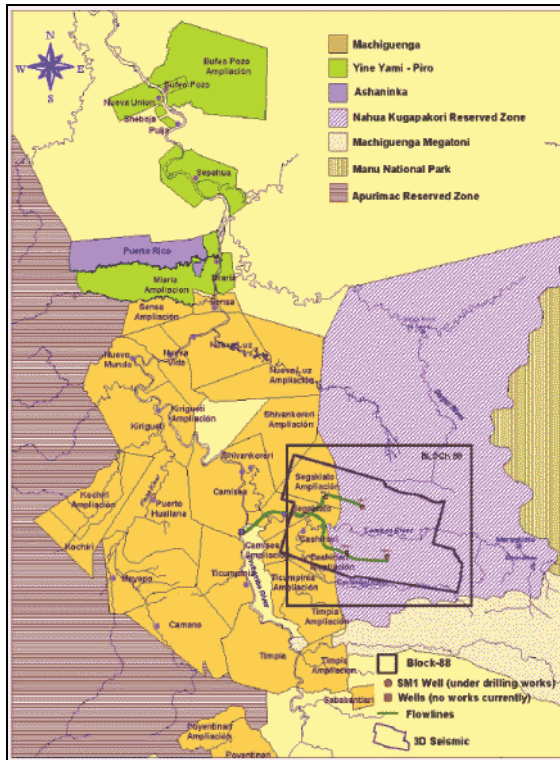
Mapa 1. Catastro petrolífero del Perú



Fuente: Ministerio de Energía y Minas del Perú, 2008.

Mapa 2. Ubicación del proyecto Camisea

La interacción entre extracción de hidrocarburos y gobernanza económica indígena en la región amazónica – G. Fontaine, M. Le Calvez



Fuente: Pluspetrol, 2008.

Tabla 1. Comunidades del área de extracción del proyecto Camisea (Perú)

Comunidad	Grupo étnico	Población	Participación en el área (%)	Organización representativa
Kirigueti	Machiguenga	887	18,3	COMARU
Timpía	Machiguenga	836	17,3	COMARU
Ticumpinía	Machiguenga	732	15,1	CECONAMA
Nuevo Mundo	Machiguenga y Ashaninka	589	12,2	CECONAMA
Camaná	Machiguenga	495	10,2	CECONAMA
Segakiato	Machiguenga	410	8,5	CECONAMA
Camisea	Machiguenga	350	7,2	CECONAMA
Shivankoreni	Machiguenga	303	6,3	COMARU
Kashiriari	Machiguenga	197	4,1	COMARU
Túpac Amaru	Mestizo	38	0,8	CECONAMA
Total		4.837	100,0	

Elaboración: G. Fontaine. Fuente: PMAC, 2007; Censo 2003.

Tabla 2. Reparto del canon de gas para el lote 88

Beneficiario	Participación (%)
Departamento de Cusco	40
Provincia La Convención	25
Gobierno de Cusco	20
Distrito de Echarate	10
Universidad Publica	5

Elaboración: G. Fontaine. Fuente: Grupo Propuesta Ciudadana (comunicación personal del 13/05/2008).