

28

actes & mémoires

Lima, junio de 2010

**¿Desarrollo con identidad?
Gobernanza económica indígena
Siete estudios de caso**

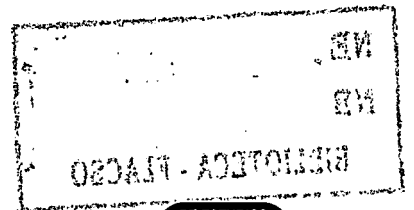
*Christian Gros &
Jean Foyer (eds.)*



IFEA
INSTITUTO FRANCÉS DE ESTUDIOS ANDINOS
UMIFRE 17, CNRS - MAEE



FLACSO
ECUADOR



NB: 29897

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2010-07057

Ley 26905 - Biblioteca Nacional del Perú

ISBN: 978-9972-623-66-0

305.8

D451d

Derechos de la primera edición, junio de 2010

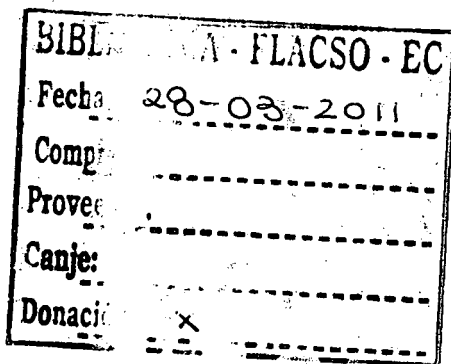
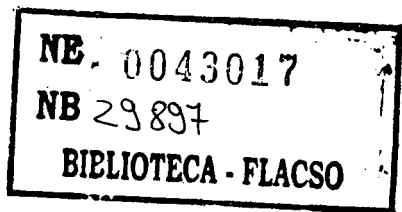
© Instituto Francés de Estudios Andinos, UMIFRE 17, CNRS/MAEE
Av. Arequipa 4595, Lima 18 - Perú
Teléf.: (51 1) 447 60 70 Fax: (51 1) 445 76 50
E-mail: postmaster@ifea.org.pe
Pág. Web: <http://www.ifeanet.org>

Este volumen corresponde al **tomo 28** de la colección **Actes & Mémoires de l'Institut Français d'Études Andines** (ISSN 1816-1278)

© FLACSO - Sede Ecuador
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Ecuador
La Pradera E7-174 y Av. Diego de Almagro, Quito
Teléf. (593 2) 3238888 / Fax: (593 2) 3237960
Pág. Web: www.flacso.org.ec

Este libro forma parte de la Serie Foro de FLACSO

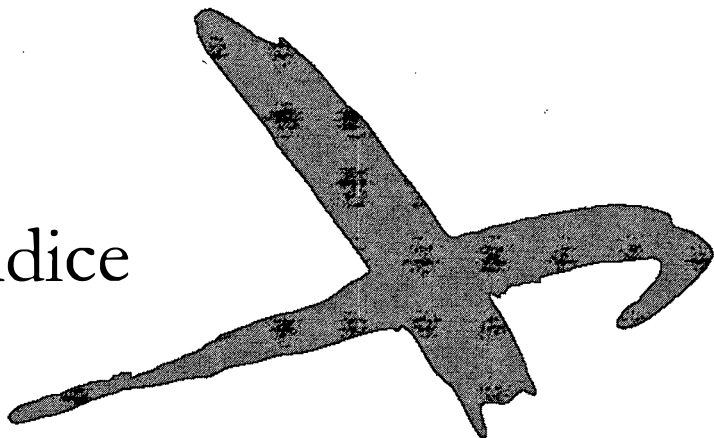
© Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos
Sierra Leona 330, col. Lomas de Chapultepec
México D.F. 11000
Ministère des Affaires Étrangères, Paris, Francia
Teléf. 55405921//55405922
E-mail: cemca_pub@francia.org.mx
Pág. Web: www.cemca.org.mx



Diseño de la carátula: Manuel Bonilla

Cuidado de la edición: Anne Marie Brougère

Índice



PREFACIO. CARLOS PERAFAN Y FERNANDO CARRILLO	9
INTRODUCCIÓN GENERAL JEAN FOYER	33
CAPÍTULO 1 CLAUDE LE GOUILL, LAURENT LACROIX Hacia una nueva gobernanza territorial indígena en Bolivia	49
CAPÍTULO 2 GUILLAUME FONTAINE, MARC LE CALVEZ Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)	83
CAPÍTULO 3 BRUNO BARONNET, NADÈGE MAZARS Los pueblos indígenas de Colombia frente a los servicios públicos de salud y educación: las experiencias de gestión propia de la política social	121
CAPÍTULO 4 CARLOS A. BENAVIDES, CARLOS A. DUARTE Descentralización, autonomía, transferencias y gobierno propio en Colombia	185
CAPÍTULO 5 DAVID DUMOULIN KERVAN, CHRISTIAN GROS Conflictos de inversiones en territorios indígenas: el turismo en la Comarca Kuna Yala de Panamá	235

CAPÍTULO 6	
MARIKE MICHEL	279
Gobernanza económica y uso de los recursos forestales en comunidades indígenas de Guatemala	
CAPÍTULO 7	
ARIANA ESTRADA, ANGÉLICA LÓPEZ, FRANÇOIS LARTIGUE	315
Las remesas y usos en colectividades indígenas de Guatemala. Estudios de caso acerca de formas limitadas de la gobernanza económica actual	
CONCLUSIONES GENERALES	
CHRISTIAN GROS	359
SOBRE LOS AUTORES	391

Capítulo 2

Dos perspectivas indígenas en torno a la extracción de gas en la Amazonía andina: el proyecto Camisea (Perú) y la empresa comunitaria Amazonía Gas (Ecuador)

Guillaume Fontaine
Marc Le Calvez

Introducción

La posición de exportador neto de petróleo, para el Ecuador, y de gas para el Perú, significa importantes ingresos para ambos países, para financiar las necesidades del desarrollo humano. En efecto, en 2008 las exportaciones de petróleo aportaron unos 10 565 millones de dólares (USD) (57 % de las exportaciones en valor) al Ecuador y unos 2 663 millones de USD (8,4 % de las exportaciones en valor) al Perú (Banco Central del Ecuador, 2009; Banco Central de Reserva del Perú, 2009). En ambos países, hoy, una gran mayoría de los bloques licitados o por licitar se concentran en la región amazónica, donde se superponen con territorios indígenas.

La situación de los territorios legalizados es equiparable: estos cubren respectivamente el 10,2 % del territorio ecuatoriano (27 819 km²) (Roldán,

2004: 141) y el 8,4 % del territorio peruano (107 900 km²) (Cofopri, 2006)¹. Sin embargo, la situación demográfica de los pueblos indígenas difiere sustancialmente según los datos censales disponibles a la fecha. En efecto, la población indígena representa un 6,8 % de la población nacional ecuatoriana (0,83 millón de personas sobre 12,16 millones de habitantes) (INEC, 2006: 18) y un 14,97 % en el Perú (4,10 millones de personas sobre 27,42 millones de habitantes) (INEI, 2008; Indepa, 2009).

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.

En el Ecuador, la región amazónica cubre 131 000 km² y alberga ocho grupos etnolingüísticos, que suman menos de 150 000 personas (Perz *et al.*, 2003: 20; Bilsborrow, 2003: 73). Los pueblos y comunidades indígenas han sido afectados en forma particular a partir de 1972, con la construcción del primer oleoducto del país, que inauguró la fase actual de desarrollo, basado en la extracción petrolera (concentrada en la región amazónica).

En ambos casos 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, en los noventa se multiplicaron también los conflictos entre empresas petroleras y comunidades indígenas locales (Varea & Ortiz, 1995; La Torre López, 1998).

En el caso ecuatoriano, los indicadores socioeconómicos para la población de las provincias Sucumbíos y Orellana (en particular para los indígenas) son inferiores a los promedios nacionales, lo cual constituye el telón de fondo de numerosos conflictos relacionados con la contaminación, la pérdida de territorios o el incumplimiento de compromisos por parte del sector petrolero (Fontaine, 2005). Por ello, la iniciativa de crear una empresa comunitaria para explotar el gas natural no comercializado por Petroecuador, constituye un intento por parte de un sector del movimiento indígena de generar recursos económicos y adquirir mayor control sobre las condiciones del cambio social.



¹ El Cofopri, organismo de formalización de la propiedad informal, reemplazó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) en la nueva administración. Se trata de un organismo público descentralizado adscrito al sector de vivienda.

Este proyecto contó con el respaldo de la Confederación de Nacionalidades Indígenas de la Amazonía Ecuatoriana (Confeniae) y la asesoría de indígenas de Canadá. Luego del derrocamiento del presidente Lucio Gutiérrez (abril de 2005), que desató una crisis interna a las organizaciones indígenas (especialmente en la región amazónica), la iniciativa ha entrado en una fase de latencia, que podría ser retomada en los próximos años.

En el Perú, el descubrimiento del mayor yacimiento de gas natural del país, en el Bajo Urubamba, suscita mucha resistencia, hasta el inicio de su explotación, bajo el nombre de «Proyecto Camisea». Desde que inicia la fase exploratoria, en 1981, pero más que todo desde que entra en producción, en 2003, la incidencia de este proyecto en las poblaciones indígenas del Bajo Urubamba es doble: genera fuertes presiones para los grupos no contactados o en aislamiento voluntario, 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 machiguenga, yine y (en menor medida) ashaninka, que condicionarán la evolución de la «gobernanza económica» para estos pueblos en las próximas décadas².

Es una ventaja comparar estos casos porque la explotación de los hidrocarburos no solo tiene un impacto negativo en las distintas poblaciones indígenas amazónicas sino que también plantea la participación activa de las mismas en el desarrollo sostenible de su país. Ambos casos son relevantes 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»³.

●
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 «gobernabilidad», utilizado en los documentos de referencia publicado en español por el BID. Por lo tanto, asumimos aquí su definición de «gobernabilidad 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, 2006a: 5). Por una discusión más detallada de estos conceptos y un estado de la cuestión, cf Fontaine, 2009.

³ «[...] 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

El caso de Amazonía Gas es representativo de la dificultad que tienen las comunidades indígenas ecuatorianas para insertarse al mercado y asumir así un papel autónomo en el desarrollo del país. Esta dificultad se debe en particular a la politización del movimiento indígena, muy dinámico en la década del noventa, que fue absorbido por la campaña electoral del 2001 y participó hasta medianos del 2002 en el gobierno de Lucio Gutiérrez (2002-2005) a través del movimiento Pachakutik-Nuevo País. Además, la naturaleza misma de la actividad propuesta (la explotación de gas) genera una serie de problemas de orden ético, social y económico, al origen de divisiones internas al movimiento indígena amazónico.

En el caso peruano, sin desconocer 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 en la estación de Malvinas. 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 Feconay y Comaru⁴ (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.



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, 2006b: 37).

⁴ Respectivamente: Central de comunidades nativas matsiguenga «Juan Santos Atahualpa», Federación de comunidades nativas yine yami y Consejo matsiguenga del río Urubamba.

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
Segakiató	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	Cecoabu ⁵
Total		4 837	100,0	

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

Tres preguntas deben 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 sostenible (más allá de la tradicional asistencia ofrecida por las empresas preocupadas por las «relaciones comunitarias»)?



⁵ Central de colonos asociados del Bajo Urubamba.

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 el 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, 2006b: 34-35).

El trabajo se realizó a partir de una revisión de fuentes primarias y secundarias identificadas para cada estudio de caso. Luego se realizaron visitas a las comunidades y entrevistas a profundidad con dirigentes comunitarios y de organizaciones representativas. Las entrevistas fueron llevadas a cabo en marzo de 2008 en el Ecuador y en mayo de 2008 en el Perú. En el caso peruano, una visita anterior se había realizado a la zona de Camisea en abril de 2007 y se habían realizado más de 30 entrevistas a tres grupos de actores: dirigentes de las organizaciones indígenas nacionales y locales, representantes de ONG ambientalistas y defensoras de derechos humanos, y funcionarios del Estado involucrados en el proyecto Camisea, a través del GTCI (Grupo técnico de cooperación interinstitucional).

En la primera parte de este texto, 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 y el Ecuador. En la tercera parte analizamos el efecto de estas experiencias para la gobernanza económica indígena en ambos países.

1. El marco regulatorio de la extracción de hidrocarburos en territorios indígenas

1. 1. La gobernanza ambiental ineficiente en el Ecuador

En el Ecuador, la regulación de las actividades de hidrocarburos evoluciona hacia un creciente reconocimiento de los derechos de los indígenas, que ha llevado a las últimas innovaciones aportadas en la Constitución Política, ratificada en octubre de 2008. Esta última consagra nuevas categorías de derechos que pueden favorecer a los pueblos indígenas en su lucha por una mejor gobernanza económica. Entre otras innovaciones, existen los «derechos del buen vivir», que corresponden a principios fundamentales que garantizan la convivencia armónica de las relaciones entre los hombres, sus actividades y el entorno. Además con los «derechos de la naturaleza», esta última se

convierte en un sujeto de derechos especiales (derecho a su restauración y regeneración de sus ciclos vitales).

En el ámbito regulatorio, los conflictos ambientales de la década del noventa en el Ecuador ya habían conllevado a una serie de reformas consecutivas de la reforma constitucional de 1998 (Narváz, 2004). Desde luego, las actividades petroleras se enmarcaron en un acervo de leyes, reglamentos y normas legales que pretendían evitar o mitigar sus impactos ambientales y sociales. Tal era el caso de la Ley de gestión ambiental (1999), la Ley forestal de conservación de áreas protegidas y vida silvestre (2002), la Ley de prevención y control de la contaminación (1999) y del Texto unificado de legislación ambiental secundaria del ministerio del ambiente (Tulasma) (2003). Al nivel sectorial, se expidieron también el Reglamento ambiental para las actividades hidrocarburíferas (*sic*), sustitutivo del Reglamento de 1995, y el Reglamento de consulta previa y participación para las actividades hidrocarburíferas (*sic*) (ambos en 2002). Este último debía reglamentar el Convenio 169, ratificado por el Ecuador a través de la Constitución de 1998, pero no se aplica hasta la fecha, debido al rotundo rechazo por parte de las organizaciones indígenas amazónicas.

Últimamente, la incidencia del movimiento ecologista en los procesos de reformas institucionales se expresó con la presencia del sector activista radical en la Asamblea Constituyente de 2007-2008. Esta orientación fue marcada, en particular, por la orientación ideológica del presidente de la Asamblea, el ex ministro de Energía y Minas (primer semestre de 2007), Alberto Acosta, apoyado por la organización «radical» Acción Ecológica⁶ y un grupo de economistas influyentes en el medio de la ecología política. Por otro lado, fue incrementada por la presencia de activistas quichua e indigenistas, al origen del movimiento antipetrolero en las provincias de Pastaza y Morona Santiago, como la presidenta de la mesa 10 (dedicada al medio ambiente), Mónica Cuji, y el presidente de la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (Conaie), Marlon Santi.

Sin embargo, mientras queda pendiente el inventario de las implicaciones políticas de las reformas introducidas por la nueva Constitución, no cabe



⁶ Es así como se califica esta ONG en la presentación que difunde por su página web. Esta autodenominación es congruente con las posturas antiliberales de los discursos, las acciones directas y las tácticas de acción directa que usan sus miembros. Para un análisis más detallado de la diferencia usada en este artículo, entre organizaciones activistas o radicales, y organizaciones tecnócratas o institucionales, cf. Fontaine, 2007.

duda de que el modelo de desarrollo basado en la explotación petrolera siga condicionando la política del Estado en materia ambiental e indigenista. Pese a los avances en el plano legal e institucional, el movimiento indígena amazónico no ha logrado incidir en la política petrolera (Fontaine, 2007). Es cierto que, en 1999, logró hacer delimitar dos áreas intangibles —ubicadas en la reserva fáunica Cuyabeno y el parque nacional Yasuní—. También en 2007, impulsó una propuesta de moratoria a las actividades petroleras en los campos Ishpingo, Tambococha y Tiputini (ITT), ubicados en el extremo oriente del país, en el parque Yasuní⁷. Pero las áreas intangibles presentan hasta la fecha problemas de viabilidad, debido a la debilidad financiera y técnica del ministerio del Ambiente. Asimismo, la propuesta de moratoria no ha llevado a ningún compromiso firme de financiamiento más de dos años después de su lanzamiento. Por lo demás, las políticas públicas energéticas de los gobiernos de turno siguen el rumbo tomado a finales de la década del sesenta por los militares entonces en el poder.

1. 2. La vulnerabilidad de los pueblos indígenas de la Amazonía 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



⁷ El proyecto ITT consiste en la explotación de un yacimiento en el sector oriental de la Región amazónica ecuatoriana y se superpone en gran parte con el parque nacional Yasuní. Las reservas probadas de estos campos son de unos 412 millones de barriles y las reservas probables representan unos 920 millones de barriles, es decir el 18,2 % de las reservas convencionales del país. Los impactos potenciales de este proyecto fueron denunciados desde fines de la década del noventa y se volvieron el tema central de la campaña «El Yasuní depende de ti», encabezada por Acción Ecológica. En junio de 2007, el presidente Rafael Correa declara una moratoria sobre la explotación de estos campos, que pretende conservar las reservas de ITT *in situ*, a cambio de un pago por servicios ambientales, por parte de la comunidad internacional. Desde luego el gobierno ha lanzado una campaña de recolección de fondos a través de los mecanismos compensatorios procedentes de varias fuentes: intercambio de bonos de la deuda con el Club de París, el BID y el Banco Mundial, donaciones entre gobiernos, contribuciones voluntarias de la sociedad, aportes de ONG y redes internacionales de defensa, inversiones en el mercado internacional de «certificados de crudo no explotado» (*sic*), etc. Inicialmente previstos por un año, esta moratoria fue luego ampliada hasta diciembre de 2008 con la esperanza de conseguir más recursos por parte de la comunidad financiera internacional. En febrero de 2009, el plazo es ampliado por una duración indefinida, mediante el decreto ejecutivo n.° 1572 (*cf.* Fontaine, 2008).

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 incorporar mejoras en la regulación y oficializar los estándares vigentes en la práctica, en particular para la elaboración de los estudios de impacto ambiental (EIA). Por lo tanto, completa la Ley del sistema nacional de evaluación de impacto ambiental (2001), que se aplica a cualquier actividad extractiva. En 2005, se elabora 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. Finalmente, la participación ciudadana y la consulta en todas las etapas del proceso extractivo están reguladas por el Decreto Supremo 012-2008.

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 aprueba la Ley general del ambiente, que deroga y reemplaza 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 expiden 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 (incluyendo nueve categorías, divididas entre áreas de uso directo e indirecto, áreas regionales y áreas privadas). Estos textos son 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 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 año 2005, 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 las dos primeras áreas, que pertenecen a la categoría de «uso directo», se permiten actividades extractivas según lo establecido por su respectivo plan maestro, conforme lo estipula el Régimen especial de administración de reservas comunales (de 2005). No es el caso del parque Otishi, área de «uso indirecto», ni 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 ha constituida a partir de la Reserva del mismo nombre creada en 1990.

A pesar de estos avances, la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía peruana sigue vulnerable, como lo muestra el conflicto que opuso las organizaciones de base de la Asociación interétnica de desarrollo de la selva peruana (Aidesepe) con el gobierno de Alan García, en 2009. Al origen de este conflicto, se encuentra una serie de decretos legislativos promulgados tras la firma del Acuerdo de promoción comercial entre el Perú y los Estados Unidos. Durante casi dos meses (del 26 de abril al 5 de junio de 2009), unos 1 200 awajún y wampis ocuparon la Estación 6 del oleoducto Norperuano en la provincia de Bagua (Amazonas) y bloquearon la carretera Fernande Belaúnde Terry en la provincia de Utcubamba, cerca de la ciudad de Bagua. Exigían en particular la abrogación de los decretos 1 064 y 1 090, en los cuales veían un intento de «facilitar pautas de actividad comercial, privatización y explotación de tierras y recursos naturales que atentaban contra los derechos de los pueblos indígenas sobre las mismas tierras y recursos» (Anaya, 2009: 3). Aquellos decretos, que establecían un régimen jurídico para el aprovechamiento de las tierras de uso agrario y aprobaban la ley forestal y de fauna silvestre, fueron definitivamente

derogados por el Congreso, dos semanas después de unos enfrentamientos violentos que dejaron a 33 fallecidos y 200 heridos en Bagua, el 5 de junio.

2. Las experiencias indígenas de participación en la extracción de gas en el Ecuador y el Perú

2. 1. Ecuador: las ambigüedades de una empresa comunitaria extractiva

El objetivo del proyecto Amazonía Gas es crear una planta de procesamiento de gas en el campo Sacha, donde este se ha quemado directamente en el aire desde más de tres décadas, contaminando directamente a las poblaciones locales. Los elementos siguientes permiten entender cuáles fueron los principales mecanismos de conformación de la empresa⁸. En agosto de 2000, se realiza una primera reunión en Calgary (Canadá) de empresas indígenas canadienses con la Confeniaie para evaluar la posibilidad de establecer una relación de negocios entre los pueblos indígenas del Ecuador y Canadá. No obstante, la situación de los pueblos indígenas frente a la explotación petrolera en Canadá difiere radicalmente de la realidad nacional de estos mismos pueblos en Ecuador: en Canadá, aunque la propiedad de la tierra es de la Reina, el uso de la misma está cedido a las bandas indígenas en territorios previamente definidos por tratados. En dichos tratados se cede también la renta del subsuelo. Es el Gobierno Federal, a través de un *Trustee* (fideicomiso), que contrata la explotación petrolera repartiendo la renta entre las bandas. Al inicio, las Primeras Naciones solo reciben esa renta, pero posteriormente, se articulan a la producción conformando empresas contratistas en cargos como perforación, transporte aéreo, transporte terrestre, manejo ambiental y catering (Iruirita Muñoz, 2002: 80).

En diciembre, el Parlamento Amazónico resuelve la conformación de una sociedad anónima, para concretar la propuesta de recuperar el gas asociado del campo petrolero Sacha, en la provincia de Orellana⁹. En el mismo momento se designa una comisión de gestión con Adolfo Shacay, entonces presidente de la Confeniaie, Edwin Piedra, José Avilés y Rafael Alvarado.



⁸ Información obtenida a partir del documento «Informe de labores Amazonía Gas S. A., 2003».

⁹ La legislación ecuatoriana posibilita la creación de una sociedad anónima o una empresa de capital privado. Este marco legal reconoce como dueños de la empresa a unas personas específicas a título individual y no representativo, lo cual puede permitir a una empresa supuestamente comunitaria servir unos intereses personales. La definición y la implementación de un marco regulatorio específico mediante una ley de empresa comunitaria tendría que estar considerada entonces por parte del Estado ecuatoriano.

En abril de 2001, se firma una carta de intención para desarrollar el proyecto con la empresa Keyano Pimee, empresa que representa a comunidades indígenas de Saddle Lake y White Fish Lake de la nacionalidad Cree, en Canadá. En esta carta, se determina la conformación de un consorcio indígena integrado por Keyano Pimee y Amazonia Gas con un accionario del 50 % cada uno. La modalidad contractual corresponde a un contrato de gobierno a gobierno. El consorcio recurre entonces al gobierno de Canadá para que la empresa estatal canadiense Corporación Comercial Canadiense (CCC) presente la propuesta. El 7 de mayo, la Confeniae ratifica la conformación en representación de la confederación de la empresa Amazonía Gas S. A. y en agosto, la empresa Amazonía Gas queda legalmente constituida, mediante su inscripción en la Dirección Nacional de Hidrocarburos.

En junio de 2001, el ministro de Relaciones Exteriores del Ecuador solicita la cooperación técnica del BID, con el fin de fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas amazónicos en el país por el intermedio de la Confeniae. El BID se plantea entonces como el organismo ejecutor de dos proyectos de cooperación técnica, cuya beneficiaria era la Confeniae y era responsable de la contratación de los consultores. Esta cooperación, de un monto de 250 000 USD, consiste en el suministro de servicios de asesoramiento y de capacitación para que la Confeniae pueda establecer la empresa Amazonía Gas S. A. (asesoramiento jurídico de un abogado local, respaldo administrativo para el establecimiento de la estructura administrativa y de las actividades de la empresa, servicios técnicos de un ingeniero especializado en gas y petróleo para el asesoramiento en los aspectos técnicos y de viabilidad, participación en un estudio de prefactibilidad realizado por Petroecuador).

En enero de 2002, el Consejo de Administración de Petroecuador conforma la comisión para la negociación del contrato final. En mayo, se integra un nuevo socio al consorcio, Encana (filial del grupo canadiense AEC), puesto que el proyecto padece una insuficiente capacidad financiera. Se conforma una Compañía de Propósito Especial (CPE), en la cual Amazonía Gas S. A. detiene el 55 % y su contraparte canadiense el 45 % (repartido entre Keyano Pimee —15 %— y Encana —30 %—). El 18 de septiembre, Petroproducción comunica al consejo de administración que el volumen de gas disponible no es de 9 millones sino de 6 millones de pies cúbicos, lo cual afecta la rentabilidad del proyecto. Se le solicita entonces la autorización para vincular al proyecto la generación eléctrica, lo cual se obtiene el 25 de septiembre. El 20 de noviembre, el Consejo de Administración de Petroecuador aprueba el contrato de concesión del gas de campo Sacha. Se pensaba firmarlo el 10 de

diciembre, pero, a última hora, el presidente recién electo Lucio Gutiérrez se opuso a la firma de los contratos comprometidos por su antecesor Gustavo Noboa. Esta última queda suspendida hasta la conformación de un nuevo consejo de administración.

Durante el primer trimestre de 2003, los indígenas procedieron a un nuevo acercamiento con las nuevas autoridades de la empresa estatal Petroecuador. En mayo se suspenden las actividades con el retiro del equipo técnico de Amazonía Gas, debido a la voluntad de un líder indígena de manejar personalmente la empresa. En este contexto, se nombra a Antonio Vargas gerente general de la empresa.

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

El hallazgo de yacimiento de gas natural en el Bajo Urubamba fue al origen de un conflicto ambiental de múltiples niveles, que implicaba tres tipos de actores: el Estado, unas empresas petroleras y unas organizaciones de la sociedad civil. Este conflicto pasó 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 (ONG) 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 marcó 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 han solicitado la redacción de un convenio que considerara la valoración de las tierras y árboles maderables explotados por la empresa; pero este pedido no fue 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 un hito en el proceso de organización política de los habitantes del Urubamba¹⁰.



¹⁰ Tras un primer intento fallido de organización de las comunidades matsiguenga en el Alto Urubamba, en 1985, se crea la Central de Comunidades Nativas Matsiguenga «Juan Santos

Entre 1986 y 1988, Shell anuncia el descubrimiento de un yacimiento de gas natural y de condensados de petróleo en San Martín y Cashiriari (futuro lote 88), luego en Mipayá y Pagoreni (futuro lote 56). En enero de 1988, se organiza el primer foro «El gas de Camisea: un recurso estratégico para la región Sur», en Cusco, donde se discuten los términos de referencias del acuerdo de bases, negociado con Shell en febrero. Durante este año, Perupetro (empresa estatal de derecho privado, encargada de promover la inversión en actividades de exploración y explotación de hidrocarburos) convoca 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 rompen y Shell se retira del país. Las negociaciones formales no se retoman 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 reactivan las negociaciones entre el gobierno peruano y las empresas multinacionales del sector de hidrocarburos. Hasta 1999, se firman 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 organizan el Segundo encuentro regional de comunidades nativas, en Nuevo Mundo, en el cual participan 100 delegados de las tres federaciones, además de algunos nahuas. En la declaración final, ellos manifiestan su «no-oposición» (*sic*) al desarrollo del proyecto Camisea y expresan su disposición al diálogo y a la negociación con el Estado y Shell. En mayo de 1996, el Estado y Shell firman 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 consigue 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 abandona nuevamente el proyecto Camisea y se retira del Perú.

Finalmente, en la década de 2000, la oposición frontal de los años ochenta evoluciona hacia una estrategia de incidencia política por parte de los



Atahualpa» (Ceconama), al origen de la creación de la organización nacional, la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (Conap), dos años después. En 1988, se crea el Consejo Matsiguenga del Río Urubamba (Comaru), que se afilia a la Aidesep en 2001. En 1999, se crea el Comité de Gestión para el desarrollo sostenible del Bajo Urubamba (CGBU), que elabora 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, creada en la comunidad de Sensa en los años noventa.

actores sociales (Ross, 2008). En 1999, el presidente Fujimori firma 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 año 2000, Alberto Fujimori firma un contrato de licencia para la explotación del gas y de los líquidos de gas, y otro de concesión, para el transporte de gas natural y de líquidos de gas natural (Camisea-Lima) y distribución de gas natural (Lima y Callao). Tras su renuncia, Valentín Paniagua y Alejandro Toledo asumen la misma política energética y convierten el proyecto Camisea en una apuesta estratégica para el desarrollo del país y la consolidación de la democracia. Sin embargo, se enfrentan a una creciente presión por parte de la sociedad civil. En efecto, ante la falta de información imparcial sobre el proyecto Camisea, los indígenas solicitan un análisis independiente sobre los impactos potenciales de este proyecto¹¹, que emite reservas sobre el rigor de las normas ambientales y sociales aplicadas en el estudio de impacto para el proyecto Camisea. Anteriormente, la empresa Pluspetrol había solicitado un trabajo de consultoría a la Asociación para la conservación del patrimonio de Cutiverini (ACPC), en acuerdo con la participación de las tres federaciones indígenas del Urubamba. Este estudio, basado en un trabajo de campo de 3 meses en 42 comunidades del Urubamba y el Alto Ucayali, sirvió de insumo para las primeras negociaciones entre las federaciones, el Estado y las empresas¹². Por su lado, varias organizaciones de conservación mandaron a hacer un informe¹³, 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 rebasaba 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 (GTIC) y la Defensoría de Camisea con este aporte. En 2003, aprobó un crédito de 75 millones de USD (más 60 millones de USD



¹¹ La autora fue Patricia Caffrey, ex directora de la oficina de WWF en Bolivia.

¹² Iván Bréhaut, comunicación personal, 12 de diciembre de 2008.

¹³ 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.

en forma de garantía). No obstante, 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 plantearon objeciones de fondo al proyecto. Un mes después, Perupetro 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, 57 y 58 (operados respectivamente por Hunt Oil, Repsol-YPF y 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 2004¹⁴. Por su apoyo al proyecto, el BID se ha convertido 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 para asegurar la participación de los machiguenga y yine yami en los beneficios esperados del proyecto Camisea. En cambio, desde mayo de 2003 la Aidesep se ha apartado de la negociación y ha adoptado una postura cada vez más crítica sobre 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, 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 este no cumplía con los requisitos ambientales del banco.



¹⁴ Según Walter Kategari, dirigente de Comaru, este programa retomó la tarea de las brigadas de vigilancia creadas por las organizaciones locales del Bajo Urubamba para hacer respetar los derechos indígenas, pero no consiguió el mismo grado de independencia, puesto que el financiamiento de los sueldos del equipo de monitoreo procedía de Pluspetrol. En 2008, el PMAC del Bajo Urubamba involucraba a nueve comunidades nativas (Camisea, Ticumpinía, Segakiato, Nuevo Mundo, Kirigueti, Shivankoreni, Cashiriari, Puerto Huallana y Nueva Vida) y dos 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 Cuiverini).

Últimamente, un debate político se ha abierto en torno al reparto de la producción de gas entre el mercado nacional y las exportaciones hacia Estados Unidos *via* México (Propuesta Ciudadana, 2009a). En septiembre de 2003 se había reformado la obligación de abastecer el mercado nacional por el Consorcio Camisea, dejando esta decisión al criterio de las empresas y del Estado a través del contrato, cuando inicialmente este último imponía explícitamente una obligación de abastecimiento de la demanda interna por 20 años. En 2006 el gobierno autorizó la exportación de gas producido en el lote 88. Según el Colegio de Ingenieros del Perú y la Sociedad de Ingenieros del Perú, estas decisiones ponen en duda la disponibilidad de gas para alimentar las centrales termoeléctricas en el mediano plazo y predicen un agotamiento rápido de las reservas de los lotes 88 y 56. Estas inquietudes surgieron a raíz de una revisión a la baja del volumen de reservas probadas en estos lotes. Inicialmente evaluadas en unos 11,15 billones de pies cúbicos (10^{12} p³), estas últimas alcanzarían en realidad 8,8 billones de p³ (Gaffney, Cline & Asociados, in Propuesta Ciudadana, 2009a: 16).

3. El efecto de la extracción de hidrocarburos para la gobernanza económica indígena

3. 1. Los efectos positivos sobre la gobernanza indígena

En el momento de su creación la empresa Amazonía Gas se estableció como propiedad de la Confeniae, en base al modelo capitalista y al marco legal ecuatoriano según el cual la conformación de una compañía requiere un mínimo de tres personas. José Avilés, Rafael Alvarado y Edwin Piedra fueron las tres personas que conformaron la empresa y de hecho su junta directiva. La empresa fue inscrita en la Dirección Nacional de Hidrocarburos, lo que correspondió a su legalización. Fue presidida por el presidente de la Confeniae en aquella época, Adolfo Catany Shacay. Edwin Piedra fue nombrado gerente de la empresa y J. Avilés y R. Alvarado comisarios, representantes de los pueblos indígenas. Esta estructura fue establecida de acuerdo al mandato del Parlamento Amazónico en diciembre de 2000 y ratificada en mayo de 2001 en una reunión de las federaciones indígenas amazónicas.

Una vez legalizada la empresa, la definición del modo de administración y de repartición de las ganancias demoró más de un año. Si el proyecto pertenecía a la Confeniae, por ende a los distintos pueblos indígenas que la conforman (nueve en aquella época), existían divergencias importantes en cuanto a la repartición

de los beneficios entre estos últimos. Algunos actores consideraban que la repartición de las ganancias no tenía que hacerse en porcentajes iguales entre los distintos pueblos indígenas amazónicos. Argumentaban que los principales pueblos tenían que recibir más que los pueblos menores en términos humanos y determinaron repartir las utilidades de la empresa entre la Confeniae (10 %) y las nacionalidades que la conformaban (10 % cada una).

La idea del fideicomiso fue descartada, lo cual constituyó un error, según Edwin Piedra, que considera que este tipo de reparto refleja que el dueño de la empresa es una confederación constituida por los mismos pueblos indígenas de la región amazónica; sin embargo, carece de una visión comunitaria a largo plazo. La idea no era que existiera una sola empresa comunitaria en el país, sino más bien que esta iniciativa innovadora pudiera servir de base para multiplicar este tipo de experiencia y así elaborar un nuevo modelo de gobernanza económica que permitiría a los pueblos indígenas —siempre y cuando lo deseen— insertarse en la economía formal nacional. La creación de nuevos negocios para el sector indígena se dificultaba a partir del esquema adoptado por la empresa dado que no se planteaba la necesidad de reservar parte de los beneficios de Amazon Gas a la inversión en otros proyectos.

Este dirigente ha elaborado un «modelo económico participativo de los pueblos», según el cual las utilidades tendrían que estar reunidas en un fideicomiso, en un fondo de desarrollo, que garantizaría la orientación de las ganancias hacia fines sociales y productivas tal como lo indica la repartición propuesta: 10 % por la salud, 10 % por el bienestar familiar, 10 % por la vivienda, 10 % por la educación, 10 % por la reforestación, 10 % por el fortalecimiento de la organización y el 40 % por el desarrollo de nuevos negocios que enmarcan tanto a la inversión necesaria para garantizar la rentabilidad de un proyecto inicial como a la inversión para incentivar nuevos proyectos. La división entre estas dos orientaciones no es fija sino que depende del plan de vida de las propias comunidades y de las posibilidades o no de desarrollar varios proyectos en cada una de ellas¹⁵.

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 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 Feconayy) y a nivel nacional por dos organizaciones de tercer grado (Aidesep 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 (el Municipios de Echarate, el Gobierno de La Convención y el Distrito de Cusco) y organizaciones sociales reunidas dentro de una plataforma regional (el 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 ONG ecologistas nacionales (como la SPDA y la SNA) e indigenistas (como Racimos de Ungurahui) a nivel nacional; están apoyados por ONG 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. Entre 2007 y 2008, las regalías nacionales subieron de 855 millones a 1 223 millones de USD, de los cuales 531,8 millones de USD (el 43 %) fue asignado a las regiones del área de influencia directa de la extracción de gas y petróleo bajo concepto de canon (Propuesta Ciudadana, 2009b: 35).

El distrito de Echarate, que agrupa a unos 18 000 habitantes entre los cuales aquellos del área de estudio, recibió por sí solo 215,7 millones de soles por concepto de canon (73,1 millones de USD) (Propuesta Ciudadana, 2009c: 11). Ahora bien, 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 y hasta un 20 % puede servir para gastos de mantenimiento de obras de infraestructura por los municipios. 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 de Echarate, que 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. Es así como, en 2008, tan solo se ejecutó el 70 % del presupuesto de inversión del distrito de Echarate (Propuesta Ciudadana, 2009c: 13).

3. 2. Las limitaciones impuestas por la gobernanza sectorial

Varios factores se constituyeron en obstáculos para la iniciativa ecuatoriana de Amazonía Gas: la falta de socialización del proyecto, la resistencia por parte de unos sectores de Petroecuador, la inestabilidad política nacional y la falta de voluntad política estatal, la concepción asistencialista del Estado hacia los pueblos indígenas, la conflictividad entre el Estado y las empresas petroleras transnacionales, la politización y la falta de transparencia del proyecto y, por último, la ausencia de un marco legal específico.

Domingo Ankuach, presidente de la Confeniae en 2008, responsabiliza a la dirigencia anterior por su manejo exclusivo y excluyente del proyecto Amazonía Gas. Considera que unos pocos actores se apoderaron del proyecto, sin consultar a las distintas nacionalidades, lo cual desembocó en la quiebra de la confederación. De modo general, esta posición se resume en los términos siguientes: «todos peleando por los puestos y no por los intereses de los pueblos»¹⁶. Según Ankuach estos errores se repercuten directamente, hoy, sobre la Confeniae al impedir la consecución de fondos necesarios, tanto para realizar las movilizaciones indígenas que quiere liderar para marcar su oposición en contra del gobierno, como para realizar proyectos que podrían beneficiar a las 10 nacionalidades que la integran hoy. Este dirigente denuncia el hecho de que sus predecesores defendían los intereses de las empresas petroleras y mineras, una posición compartida por el conjunto de las nacionalidades indígenas amazónicas, varias de las cuales habían cesado sus relaciones con la confederación en razón de la falta de diálogo, de consulta y de rendición de cuentas por parte de los dirigentes anteriores. Es precisamente lo que llevó a la elección de Ankuach en enero de 2007.

De hecho, las comunidades del campo Sacha (Yurayaku, San Antonio 1, San Antonio 2, Juan Montalvo, Guataraco y San Pablo) no fueron consultadas ni siquiera informadas sobre el proyecto y en unos casos supieron al respecto

años después¹⁷. Por otro lado, los dirigentes o representantes actuales de cada nacionalidad critican la ausencia de información sobre el proyecto y el manejo excluyente por parte de la Confeniae. Se supone que en aquella época los presidentes de las distintas nacionalidades indígenas amazónicas tenían la responsabilidad de debatir y socializar el proyecto con sus comunidades de base.

En efecto, según Rafael Alvarado, «canciller» de la Federación de Comunas Unión de Nativos de la Amazonia Ecuatoriana (FCUNAE) y miembro de la junta directiva de Amazonía Gas, esta misión era responsabilidad de los líderes de cada nacionalidad, no tanto del equipo directivo de Amazonía Gas¹⁸.

El movimiento indígena padece además una fragmentación que se refleja a nivel geográfico. Varios elementos muestran que no existe un consenso entre las comunidades de base y tampoco entre las organizaciones de la región amazónica ecuatoriana en cuanto a su participación en el sector de los hidrocarburos. Por un lado, el discurso de las nacionalidades del norte de la RAE (en particular quichua y shuar) es de modo general más pragmático en comparación con las posiciones de las nacionalidades del centro o del sur, por una razón sencilla, la actividad petrolera se está dando en sus territorios desde varias décadas. En este contexto, se plantea entonces la posibilidad para estos actores de integrar este tipo de actividad con el fin de aprovechar los recursos obtenidos a partir de la misma y no solo sufrir los daños que genera. La FCUNAE en Coca defiende la participación de los pueblos indígenas en la actividad de los hidrocarburos en la RAE, como lo indican los esfuerzos realizados en el marco de las iniciativas *Amazon Energy* y *Sacha Petrol*. Sin embargo, estas experiencias no se han concretado.

Por otro lado, las nacionalidades del centro de la RAE adoptan una posición mitigada en cuanto a la implementación de un modelo de gobernanza económica indígena en el sector de los hidrocarburos en Ecuador, que refleja el discurso de Jaime Tanchim, presidente de la Nacionalidad achuar del Ecuador (NAE)¹⁹. Entienden que las poblaciones del norte (donde se



¹⁷ El discurso del Presidente de la comunidad San Antonio 1, Washington Yungo, refleja la falta de información tanto sobre el proyecto Amazonía Gas como sobre la posibilidad de la comunidad de exigir una indemnización en cuanto a la contaminación causada por la quema directa del gas en el aire. Cuando se le preguntó sobre esta situación, su respuesta fue: «No estamos al tanto», lo cual demuestra también que el trabajo de las organizaciones indígenas provinciales sufre una falta de comunicación con las comunidades de base.

¹⁸ Entrevista realizada el 23 de mayo 2008 en Coca con Rafael Alvarado, por la FCUNAE.

¹⁹ Entrevista realizada en Puyo el 15 de mayo de 2008 con Jaime Tanchim, presidente de la NAE.

desarrolla la actividad petrolera desde los años sesenta) puedan reivindicar una participación activa en este sector. Sin embargo, la defienden una posición distinta en sus propios territorios: el consejo nacional de la NAE no puede hacer negocios directos con las transnacionales. Con el fin de preservar un manejo transparente y conforme a la posición de la nacionalidad achuar, suelen reunirse cada año para evaluar las actividades del consejo de la nacionalidad.

Por último, la posición de las nacionalidades del sur de la RAE es más radical, como lo indica el discurso de Abel Santi, vicepresidente de la Nacionalidad shiwiar del Ecuador (Nashie)²⁰. De acuerdo al desarrollo de la actividad petrolera en las provincias del nororiente, el objetivo de la nacionalidad shiwiar radica en mantener el bosque tropical intacto, razón por la cual reivindican la creación de una reserva. Dado que la realidad del norte de la Amazonía es distinta a la suya, se oponen a las empresas petroleras, y no creen que las tecnologías de punta permitirían una explotación limpia del petróleo. Siempre recomendaron a la Confeniae prohibir el ingreso de estas empresas en los territorios indígenas. Presionan la Conaie a través de la Confeniae para que los indígenas de la Selva, Sierra y Costa hablen de una sola voz y obtengan el reconocimiento de sus derechos colectivos.

La Asociación de las mujeres waorani de Ecuador (AMWAE) tiene una posición similar a las nacionalidades del sur. No solo está opuesta a la participación de las mujeres waorani en la actividad petrolera en el país, sino que rechaza esta actividad en sí²¹. Ello se debe a que ellas se sienten engañadas por los actores tanto estatales como privados y consideran que nunca cumplieron con sus compromisos ni toman en cuenta la realidad indígena, sus costumbres y su cosmovisión. Los impactos sociales y ambientales que conoce el Ecuador, sobre todo las provincias del norte constituyen ejemplos de la mala gestión de la actividad petrolera y de la falta de interés y la ineficiencia del Estado, al momento de defender los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Ya hemos señalado cómo la inestabilidad política impactó de manera negativa el proyecto Amazonía Gas y cómo la misma alternancia de los gobiernos conlleva frecuentes cambios en el seno de la empresa petrolera Petroecuador,



²⁰ Entrevista realizada en Puyo el 15 de mayo de 2008 con Abel Santi, vicepresidente de la Nashie.

²¹ Entrevista realizada en Puyo el 15 de mayo de 2008 con Victoria Ruales, técnica de la AMWAE.

lo cual no facilita el seguimiento de las negociaciones en torno al proyecto. Ahora bien, sin la voluntad y sin un compromiso claro por parte del Estado ecuatoriano, este tipo de proyectos no puede concretarse, por más innovador que sea. Según los dirigentes de Amazonía Gas, la concepción excesivamente paternalista y asistencialista del Estado ha desembocado en la implementación de programas asistencialistas con el fin de satisfacer las primeras necesidades de las poblaciones indígenas, pero no en el desarrollo de mecanismos que permitan y favorezcan su integración a la economía nacional. En este sentido, la iniciativa Amazonía Gas corresponde a un elemento innovador en el cual, por primera vez, los pueblos indígenas amazónicos tienen la posibilidad de plantearse como actores en la vida económica nacional, lo cual rompe con la visión tradicionalmente discriminante del Estado ecuatoriano y sus políticas asistencialistas hacia este sector vulnerable de la sociedad ecuatoriana.

Sea lo que fuere, en septiembre de 2002, Petroproducción informó que el volumen de gas disponible en el campo estimado ya no era suficiente para garantizar la rentabilidad del proyecto (el volumen total de gas asociado habría pasado de 9 a 6 millones de pies cúbicos), por lo cual se planteó en complemento la producción de generación eléctrica. Este anuncio se produjo a finales de 2002, y se remitió de modo general a la demora en las negociaciones con la empresa petrolera estatal que dificultó el buen proceso de esta iniciativa, según varios de los ingenieros técnicos independientes involucrados en el proyecto.

A finales de 2002, Encana se retiró del consorcio conformado por los keyano pimee y Amazonía Gas S. A., argumentando que el gobierno ecuatoriano no le había reintegrado el 12 % de IVA. Esta empresa constituía un socio inversionista fundamental, Encana, al consorcio debido a que el proyecto carecía de suficiente solidez de capital. Por otro lado, en 2003, el equipo técnico de Amazonía Gas se retiró del proyecto, debido a la politización del mismo por el gobierno de Lucio Gutiérrez, y a la voluntad de la Confeniae de dirigirlo mediante sus propios miembros. La administración de la empresa fue de hecho entregada a Antonio Vargas, ministro de Bienestar Social en el gobierno de Lucio Gutiérrez, quien tenía como asesor a José Avilés y como subsecretario a José Quenama (ex presidente de la Confeniae). Al respecto, hay que precisar que estos actores fueron acusados de actos de corrupción por la nueva dirigencia de la Conaie, que les calificó de «la mafia indígena». Ello está relacionado con la táctica de división del movimiento indígena que se aplicó durante el gobierno Gutiérrez (Conaie, 2005). La división del movimiento indígena alentada por el gobierno de Lucio Gutiérrez condicionó

en gran parte el fracaso de la iniciativa Amazonía Gas. La voluntad política del Ejecutivo ecuatoriano constituye una variable esencial a la hora de considerar la reactivación del proyecto Amazonía Gas. No se trata de reflexionar sobre la inserción de los pueblos indígenas a la economía nacional como si fuera un proceso que podría implementarse independientemente de la situación del contexto político nacional. Hoy, el ingeniero Freddy Razo²², que ha sido contactado en 2008 para volver a lanzar eventualmente el proyecto, lamenta esta situación. Es decir que no se puede seguir adelante, a causa de la división interna en la Confeniae y la politización de la iniciativa Amazonía Gas.

La resolución del conflicto ambiental por el proyecto Camisea ha dado lugar a cuatro tipos de innovaciones institucionales. En primer lugar, la campaña de incidencia encabezada por Oxfam América ha llevado 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, esta campaña ha conllevado 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, han elaborado un programa de monitoreo ambiental comunitario (el 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 ha creado 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, luego llamado «Grupo Propuesta Ciudadana»). En el caso de la explotación de gas, la renta incluye 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. tabla 2).

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

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

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

A pesar de estas innovaciones, que responden a las demandas sociales vinculadas al proyecto Camisea, no todos los retos fueron enfrentados. Además 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 56 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). Últimamente, el Comité de Gestión del Bajo Urubamba impulsa la iniciativa de formar un nuevo distrito, debido a la inconformidad de una parte de la población con la gestión de Echarate.

Conclusiones

Las experiencias de participación en proyectos de explotación de hidrocarburos en el Ecuador y el Perú no permiten sacar conclusiones definitivas en cuanto al acceso a ingresos generados por estas actividades. En efecto, mientras en el caso de Amazonía Gas, aquellas actividades nunca llegaron a hacerse efectivas, en el caso del Proyecto Camisea, 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 son altas las expectativas de las comunidades ubicadas en áreas de influencia directa e indirecta de proyectos de esta naturaleza. Ello puede explicar, hasta cierto punto, la actitud voluntaria de un sector importante de las organizaciones representativas, así como su predisposición por 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 beneficiarse 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 cuentan, al respecto, con 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 los países del área de

estudio. En efecto, mientras en el Ecuador se han multiplicado los conflictos ambientales, debido a la publicidad de casos tan dramáticos como el caso Texaco o la presencia de bloques petrolíferos en parques nacionales como el Yasuní, 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 organizaciones indígenas hacia los proyectos de extracción de hidrocarburos resulte más favorable en el Perú (a excepción de Aidesep) que en el Ecuador.

Ahora bien, resulta paradójico que, en un país donde la explotación petrolera es denunciada por muchos sectores como responsable de todos los malos que afectan la región amazónica (contaminación, deforestación, etc.), se haya desarrollado una iniciativa como la de Amazonía Gas. 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.

Para entender esta disyuntiva, es preciso considerar que, en el Ecuador, los efectos sociales y ambientales más dramáticos se dieron en las provincias de Sucumbíos y Napo, donde la extracción petrolera se inició en los años setenta, luego en la provincia de Orellana, donde se inició en los años ochenta. Por su menor extensión, la actividad petrolera no afecta la Amazonía peruana en las mismas proporciones, aunque se reportan casos de conflictos por contaminación en el norte y el nororiente del país. La reacción de ciertos sectores indígenas ecuatorianos es, entonces, a la medida de los impactos negativos que sufrieron y se puede asimilar a un reclamo por una mayor justicia ambiental. De hecho, sin llegar al extremo de pretender controlar la actividad extractiva, como en el caso de Amazonía Gas, muchas comunidades reclaman una mayor participación en la planificación de las actividades que afectan sus territorios. Al respecto, los pueblos indígenas del centro de la región amazónica estipulan que, como condición previa a cualquier tipo de alianza entre los pueblos amazónicos y las empresas petroleras, las transnacionales tendrían que sanar primero todo el ambiente dañado por la actividad petrolera. Además hemos visto que los pueblos indígenas no confían en que las tecnologías de punta constituyan una garantía, por lo cual se recomienda un trabajo de información por parte de los actores que las mencionan (Estado y empresas transnacionales).

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, 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 PMAC.

La experiencia de Amazonía Gas rebasa el ámbito de la gestión del desarrollo. Si bien es cierto, la intención inicial de los dirigentes de la Confeniae era garantizar a sus bases una creciente autonomía ante las empresas petroleras presentes en la región amazónica, este intento se debe entender en el marco más amplio de la participación de los indígenas en el gobierno de Lucio Gutiérrez. En efecto, es la irrupción del movimiento indígena ecuatoriano en el sistema institucional —primero con la participación de dirigentes como Luis Macas y Nina Pacari, luego con aquella de Antonio Vargas— que da a la ambición de autonomía y autogestión su plena dimensión. Una iniciativa similar puede encontrarse en el intento de la OPIP de administrar la provincia de Pastaza como un territorio étnico, desde la década del ochenta.

Ahora bien, si los obstáculos al proyecto de Amazonía Gas no pudieron superarse, la razón se debe ante todo al creciente aislamiento de sus protagonistas. Independientemente de la viabilidad técnica y económica del proyecto —la cual como hemos visto no pudo sostenerse en el tiempo— el hecho de que aquellos dirigentes fuesen identificados con un gobierno deslegitimado, acusado de corromper y dividir al movimiento indígena nacional, explica porque la propuesta tiene, en el contexto actual, poca probabilidad de generar consenso en la Confeniae, ni menos aún la Conaie. Desde luego, será difícil insertar semejante proyecto en el «Plan nacional de desarrollo», diseñado por la administración Correa, sobre todo tras la ratificación de la nueva Constitución, que otorga un lugar especial a los derechos de la naturaleza y contrapone la soberanía del Estado en el manejo de los recursos no renovables, con el derecho de los pueblos indígenas a la autodeterminación y la administración territorial.

Desde el comentario de Rafael Correa refiriéndose a unos líderes indígenas en mayo del 2008 —«¡Que se vayan! ¡Que se vayan!»—, hasta el conflicto por la nueva Ley de minería a la cual se opone el movimiento indígena nacional, la brecha entre el gobierno y los pueblos indígenas es cada vez más honda. En este contexto, una posible alianza entre estas dos categorías de actores para favorecer la participación de los pueblos indígenas en la actividad petrolera y extractiva es muy improbable.

El caso del proyecto Camisea ofrece una lectura distinta, no solo 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 Fujimori e hizo del proyecto Camisea un asunto emblemático para la transición democrática. La sociedad civil en este contexto respaldó la postura del gobierno, pero exigió 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 gran 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 ha convertido 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 que 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 mediano plazo. Este problema está mencionado en 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.

En el caso ecuatoriano, el estudio confirma que la actividad de hidrocarburos en sí constituye una actividad muy poco consensuada y la cuestión de la participación de los pueblos indígenas en el modelo económico nacional extractiva es aún más polémica y conflictiva. El movimiento indígena amazónico carece de homogeneidad de modo general y en particular en este aspecto. El contexto político en el cual se desarrolló la iniciativa Amazonía Gas ha desembocado en la quiebra de la Confeniae y en una crisis del movimiento indígena aún no resuelta. Unos años después, los pueblos indígenas no han adoptado una posición clara en cuanto a su posible participación en este sector económico y los conflictos entre facciones del movimiento nacional y subregional siguen constituyendo un obstáculo mayor al posible desarrollo del proyecto. Por lo tanto, es muy poco probable que un inversionista pueda arriesgarse a intervenir en un proyecto que conlleva tantas discrepancias entre los pueblos indígenas amazónicos.

En el caso peruano, 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 ha beneficiado 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 queda 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.

En ambos casos 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.

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, puede dar lugar al rechazo a todo tipo de penetración de esta industria en territorios ancestrales. No solo esto suscita 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.

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 ha conllevado a una privatización de la política indigenista. En el caso peruano, 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 intercomunitarios. En efecto, la evolución de los movimientos sociales amazónicos ha dado lugar a un fenómeno contradictorio, en el cual los pueblos indígenas 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 en el Ecuador. 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.

La importancia que representa para los dos países la renta petrolera o del gas no encuentra equivalencia en otras actividades económicas. Ello se materializa tanto en la magnitud de las inversiones y las ganancias, como 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 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 comunitaria. 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 interétnicos o intercomunitarios, al fomentar una lógica individualista de reproducción social en contextos culturales donde imperan, más bien, las identidades colectivas. Una consecuencia de ello ha sido, en el caso particular del Ecuador, la división de la Confeniae, así como la exacerbación de las rivalidades entre varios grupos etnolingüísticos y dentro de ellos. 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.

Agradecimientos

Deseamos agradecer de manera especial a Rodolfo Fuentes (Petronoticias), Iván Bréhaut (Maroni Consultores), Carlos Garaycochea (GTCI), Evelyn Torres (PUCP), Carlos Mora, Walter Kategari (Comaru) y Edwin Piedra por sus comentarios a una versión previa del presente texto. De igual manera, agradecemos a Cathy Ross (Oxfam América), César Sarasara y Oseas Barbarán (Conap), Hemrry Carillo

(ProNaturaleza), José Palomares (Pluspetrol), Epifanio Baca y Carlos Monge (Grupo Propuesta Ciudadana) por su ayuda en la recolección de la información de campo y sus explicaciones detalladas en relación con el caso Camisea. En relación con el caso Amazonía Gas, agradecemos a Domingo Ankoach (Confeniae), Washington Yungo (comunidad San Antonio 1), Rafael Alvarado (FCUNAE), Jaime Tanchim (la NAE), Abel Santi (Nashie), Victoria Ruales (AMWAE) y Freddy Razo (Petroecuador) por su tiempo y por el interés que tuvieron en compartir sus criterios con nosotros. No sobra decir que los eventuales errores y las interpretaciones quedan de nuestra exclusiva responsabilidad.

Referencias citadas

ANAYA, J., 2009 – Observaciones sobre la situación de los pueblos indígenas de la Amazonía y los sucesos del 5 de junio y días posteriores en las provincias de Bagua y Utcubamba, Perú, 15 pp.; Ginebra: Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Mimeo.

BANCO CENTRAL DEL ECUADOR, 2009 – Series estadísticas.

BANCO CENTRAL DE RESERVA DEL PERÚ, 2009 – Series estadísticas.

BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2006a – *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte I: Política operativa sobre pueblos indígenas*, 13 pp.; Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible [03/2009] en: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm

BID (Banco Interamericano de Desarrollo), 2006b – *Política operativa sobre pueblos indígenas y Estrategia para el desarrollo indígena. Parte II: Estrategia para el desarrollo indígena*, 44 pp.; Washington D. C.: Banco Interamericano de Desarrollo. Serie de estrategias y políticas sectoriales del Departamento de Desarrollo Sostenible. Disponible [03/2009] en: http://www.iadb.org/sds/IND/site_401_s.htm

BILSBORROW, R. E., 2003 – Cambios demográficos y medio ambiente en la región amazónica de los países andinos. In: *Amazonía: procesos demográficos y ambientales* (C. E. Aramburú & E. Bedoya Garland, eds.): 53-86; Lima: Consorcio de Investigación económica y social.

CLOUSDEY, T., 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.

- COFOPRI, 2006 – Disponible [03/2009] en: http://www.minem.gob.pe/archivos/dgss/publicaciones/tripartito/ucayali/exposicion_cofopri.pdf
- CONAIE, 2005 – Boletín de prensa del 4 de octubre. Disponible [10/2008] en: <http://www.ecuarunari.org/04oct05.html>
- FONTAINE, G., 2005 – Micro conflictos ambientales y crisis de gobernabilidad en la Amazonía ecuatoriana. *Íconos*, **21**: 35-46.
- FONTAINE, G., 2007 – Verde y negro: Ecologismo y conflictos por petróleo en el Ecuador. In: *Políticas ambientales y gobernabilidad en América Latina* (G. Fontaine, G. van Vliet & R. Pasquis, eds.): 223-256; Quito: Flacso, Iddri, Cirad.
- FONTAINE, G., 2008 – ITT: un problema de gobernanza para el Ecuador. In: *La guerra del fuego: políticas petroleras y crisis energética en América Latina* (G. Fontaine & A. Puyana, eds.): 169-194; Quito: Flacso, Ministerio de Cultura del Ecuador.
- FONTAINE, G., 2009 – *Les politiques publiques comme produit de la gouvernance*, 40 pp.; Quito: Flacso. Documento de Trabajo n.º 21. Disponible [08/2009] en: http://www.flacsoandes.org/web/imagesFTP/10252.WP_021_GFontaine_06.pdf
- INDEPA (Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Amazónicos y Afroperuano), 2009 – Mapa Etnolingüístico del Perú, 2009; Lima: Indepa, Universidad Nacional Fedérico Villareal, Instituto Indigenista Peruano. Disponible [03/2009] en: http://www.servindi.org/img/Mapa_Etno2009.jpg
- INEC (Instituto Nacional de Estadísticas del Ecuador), 2006 – La población indígena del Ecuador, 39 pp.; Quito: INEC, Mimeo.
- INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática), 2008 – *Censos nacionales 2007: XI de población y VI de vivienda. Primeros resultados*, 44 pp.; Lima: INEI-UNFPA.
- IRURITA MUÑOZ, M. I., 2002 – Pueblos indígenas, Globalización y Diversidad Cultural: el Reto de Amazonía Gas en Ecuador; Bogotá: Universidad de los Andes/Facultad de Ciencias Sociales/Departamento de Antropología. Tesis de grado, Carlos César Perrafán (Dir.).
- LA TORRE LÓPEZ, L., 1998 – *¡Sólo queremos vivir en paz! Experiencias petroleras en territorios indígenas de la Amazonía peruana*, 266 pp.; Copenhague: IWGIA, Racimos de Ungurahui.
- MORA, C. (ed.), 2007 – *La cultura ancestral matsigena: respuesta a la modernidad del siglo XXI*; 141 pp.; Lima: Conap.

- NARVÁEZ Q., I., 2004 – *Derecho ambiental y sociología ambiental*, 522 pp.; Quito: Ed. Jurídica Cevallos.
- PERZ STEPHEN, G., ARAMBURÚ, C. E. & BREMNER, J., 2003 – Cambios poblacionales y uso del suelo en la cuenca amazónica. Una comparación entre Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. In: *Amazonía: procesos demográficos y ambientales* (C. E. Aramburú & E. Bedoya Garland, eds.): 11-52; Lima: Consorcio de Investigación económica y social.
- PMAC (Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario), 2007 – «Diagnósticos de las comunidades del Alto Urubamba»; Lima. Mimeo.
- PROPUESTA CIUDADANA, 2009a – *Camisea ¿Para quién es el gas? Entre el consumo interno y la exportación*, 20 pp.; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana,
- PROPUESTA CIUDADANA, 2009b – *Vigilancia de las industrias extractivas*, 81 pp.; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Reporte nacional n.º 9.
- PROPUESTA CIUDADANA, 2009c – *Vigilancia de las industrias extractivas*, 16 pp.; Lima: Grupo Propuesta Ciudadana. Reporte nacional n.º 17.
- ROLDÁN, R., 2004 – Importancia de los territorios colectivos de indígenas y afroamericanos en el desarrollo rural. In: *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales* (R. Echeverría ed.): 135-161; Washington D. C.: BID.
- ROSS, C., 2008 – El caso del proyecto Camisea: logros y limitaciones de una coalición ciudadana naciente. In: *Defendiendo derechos y promoviendo cambios: el Estado, las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú* (M. Scurrah, ed.): 199-268; Lima: Oxfam, Instituto del Bien Común, Instituto de Estudios Peruanos.
- SHINAI, S., 2004 – *Aquí vivimos bien. Kamyeti notimaigzi aka: Territorio y uso de recursos de los pueblos indígenas de la reserva Kugapakori Nahua*, 112 p.; Lima: Shinai Serjali.
- SOLÀ, A., 2000 – La traducción de *governance*. *PuntoyComa*, 65. Disponible [03/2009] en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/65/pyc652.htm#fn1>
- SOSA MARTÍNEZ, B., 2000 – Governance: la comprensión y la expresión. *PuntoyComa*, 66. Disponible [03/2009] en: <http://europa.eu.int/comm/translation/bulletins/puntoycoma/66/pyc667.htm>

VAREA, A. & ORTIZ, P., 1995 – Conflictos socioambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador: estudio introductorio. *In: Marea negra en la Amazonía: conflictos socio-ambientales vinculados a la actividad petrolera en el Ecuador* (A. Varea, ed.): Quito:15-178; Quito: Abya Yala, Ildis, FTTP, UICN.

ZARZAR, A., 1987 – Radiografía de un contacto: los nahua y la sociedad nacional. *Amazonía Peruana*, **8 (14)**: 91-114.