

**GERENCIA DE POLÍTICAS Y ANÁLISIS
ECONÓMICO**

Documento de Trabajo N° 46

**Conflictos sociales en la industria de
hidrocarburos del Perú: análisis de dos casos
representativos**

Autores:

**Melissa Llerena
Francisco Coello**

Lima, diciembre de 2019

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería del Perú
Gerencia de Políticas y Análisis Económico

Conflictos sociales en la industria de hidrocarburos del Perú: análisis de dos casos representativos

Documento de Trabajo N° 46, Gerencia de Políticas y Análisis Económico.

Los documentos de trabajo de la Gerencia de Políticas y Análisis Económico de Osinergmin buscan contribuir a la discusión de diferentes aspectos de la problemática del sector energético y minero desde un punto de vista académico. Osinergmin no se identifica, necesariamente, ni se hace responsable de las opiniones vertidas en el presente documento. Las ideas expuestas en los documentos de trabajo pertenecen a sus autores y no implican necesariamente una posición institucional de Osinergmin. La información contenida en el presente documento se considera proveniente de fuentes confiables, pero Osinergmin no garantiza su completitud ni su exactitud. Las opiniones y estimaciones representan el juicio de los autores dada la información disponible y están sujetos a modificación sin previo aviso.

Está permitida la reproducción total o parcial de este documento por cualquier medio, siempre y cuando se cite la fuente y los autores.

Autores: Melissa Isabel Llerena Pratolongo y Francisco Javier Coello Jaramillo.

Asistente: Joel Franklin Uzuriaga Fabian.

Citar el documento como: Melissa Llerena y Francisco Coello (2019). *Conflictos sociales en la industria de hidrocarburos del Perú: análisis de dos casos representativos*. Documento de Trabajo N° 46, Gerencia de Políticas y Análisis Económico – Osinergmin, Perú.

Primera versión: diciembre 2019.

Se solicita indicar en lugar visible la autoría y la fuente de la información.

Para comentarios o sugerencias dirigirse a:

Osinergmin

Bernardo Monteagudo 222, Magdalena del Mar

Lima, Perú

Tel. (511) 219-3400, anexo 1057

Fax (511) 219-3413

Portal Corporativo

<http://www.osinergmin.gob.pe/>

Portal de la Gerencia de Políticas y Análisis Económico

https://www.osinergmin.gob.pe/seccion/institucional/acerca_osinergmin/estudios_economicos/oficina-estudios-economicos

Correo electrónico: gpae@osinergmin.gob.pe

ISSN 2307 – 4272 (En línea, provisional)

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin
Gerencia de Políticas y Análisis Económico
Documento de Trabajo N° 46

Conflictos sociales en la industria de hidrocarburos del Perú: análisis de dos casos representativos

Resumen

En los últimos años, el desempeño del sector hidrocarburos se ha visto afectado por los conflictos sociales que, junto a otros factores, han contribuido a la caída de su producción, a la menor generación de recursos fiscales, a la mayor dependencia del mercado internacional y, en varias ocasiones, se han perjudicado otras actividades en las zonas de conflicto. La mayor cantidad de conflictos sociales en el país son del tipo socioambiental y el sector hidrocarburos es el segundo sector con mayor presencia de este tipo de conflictos.

En este contexto, surge el interés de elaborar el presente documento de trabajo donde se analizan cualitativamente las características de dos conflictos socioambientales del sector hidrocarburos de los últimos años, se identifican los factores que influyen en su resolución o continuación. De este análisis se observa que el tamaño de la población afectada, la causa del conflicto, el número de participantes involucrados y el largo proceso de ejecución de los acuerdos han contribuido a que uno de los casos aún no se haya resuelto y el otro sí.

Algunas recomendaciones son priorizar la resolución de conflictos socioambientales según sus características; fortalecer la institucionalidad del gobierno nacional, regional y local en la gestión de conflictos sociales; promover que los procesos de diálogo se realicen de forma adecuada, monitoreando la participación de los funcionarios designados por las entidades competentes de manera que no genere atrasos, postergaciones en la instalación de mesas de diálogo o algún otro mecanismo implementado, así como la ausencia de explicaciones sobre el incumplimiento de las actas suscritas u otros factores similares que generen un incremento de la desconfianza de las comunidades hacia las instituciones involucradas en el proceso.

Clasificación JEL: D74, H12, L71, Q34, Q35

Palabras clave: Conflicto social, hidrocarburos, resolución de conflictos

Supervisory Agency of Investment in Energy and Mining – Osinergmin
Bureau of Regulatory Policy and Economic Analysis
Working Paper N° 46

Social conflicts in the hydrocarbon industry of Peru: analysis of two representative cases

Abstract

In recent years, the performance of the hydrocarbons sector has been affected by social conflicts which, along with other factors, have contributed to production fall, lower generation of fiscal resources, greater dependence on the international market and, on several occasions, other activities in conflict zones have been disturbed. The largest number of social conflicts in the country are socio-environmental and the hydrocarbons sector is the second sector with the greatest presence of this type of conflict.

In this context, there is an interest in preparing this working paper where the characteristics of two recent socio-environmental conflicts in the hydrocarbons sector are analyzed qualitatively, identifying the factors that had an influence on its resolution or continuation. From this analysis it is observed that the size of the affected population, the cause of the conflict, the number of participants involved and the long process of execution of the agreements have contributed to the fact that one of the cases has not yet been resolved and the other has.

Some recommendations are to prioritize the resolution of socio-environmental conflicts according to their characteristics; to strengthen the institutionality of national, regional and local government in the management of social conflicts; to promote that dialogue processes are carried out appropriately, monitoring the participation of the officials designated by the competent entities so that they do not generate delays, postponements in the installation of dialogue tables or some other mechanism implemented, as well as the absence of explanations on the breach of the subscribed acts or other similar factors that generate an increase in the distrust of the communities towards the institutions involved in the process.

Classification: JEL: D74, H12, L71, Q34, Q35

Keywords: Social conflict, hydrocarbon, conflict resolution

Tabla de Contenido

Introducción	6
1. Caracterización de la industria de hidrocarburos en el Perú	7
1.1 Importancia de los hidrocarburos en la economía peruana	7
1.2 La producción de hidrocarburos	7
1.3 El mercado de derivados de hidrocarburos	9
1.4 Reservas, inversión y contratos.....	13
2. Características de los conflictos sociales en el Perú	15
2.1 Definición de conflicto social	15
2.2 Estados del conflicto social	16
2.3 Tipología de los conflictos sociales	17
2.4 Frecuencia de los conflictos sociales.....	18
2.5 Distribución geográfica de los conflictos sociales.....	19
2.6 Conflictos sociales por tipo	20
2.7 Conflictos socioambientales.....	21
3. Casos representativos de conflictos sociales en el sector hidrocarburos peruano	24
3.1 Caso 1: Construcción de una planta de compresión en el Lote 57	25
3.2 Caso 2: Cinco cuencas (Lotes 8, 192 y Oleoducto Nor Peruano)	28
3.3 Análisis comparativo de los casos	37
4. Conclusiones.....	40
5. Bibliografía	43

Introducción

El sector hidrocarburos en el Perú tiene una larga historia iniciada con el primer pozo petrolero de Sudamérica en 1863 en Piura. Desde ese año la industria, la economía y las preocupaciones sociales cambiaron. Actualmente, el cuidado del ambiente es un tema prioritario de la sociedad, lo cual provoca que la industria de hidrocarburos - que enfrenta una serie de riesgos de provocar accidentes que causen contaminación ambiental en sus procesos - sea proclive a estar involucrada en conflictos sociales.

El desarrollo de medios de comunicación masivos, especialmente en los últimos años, ha permitido a las poblaciones nativas de la selva o la sierra del Perú tener mayores y mejores posibilidades de ser escuchadas cuando algún evento los perjudica o consideran que los perjudica. La política ambiental del país ha ganado importancia en las últimas décadas y se ha promovido un marco normativo con el objetivo de paliar, monitorear y sancionar malas prácticas ambientales de los agentes económicos. Esto también contribuye a empoderar a la población ante la ocurrencia de contaminación ambiental.

En nuestro país, la ocurrencia de accidentes y atentados en el Oleoducto Nor Peruano (ONP), así como derrames de petróleo en las áreas de influencia de lotes petroleros en las últimas décadas ha sido motivo de conflictos sociales en la industria de los hidrocarburos. De acuerdo con la Defensoría del Pueblo, en septiembre de 2019, los conflictos socioambientales representaron más del 60% del total de conflictos; y el sector hidrocarburos tiene una participación del 15% de los conflictos socioambientales. Por otro lado, el surgimiento de conflictos sociales debido al descontento legítimo de la población afectada genera, a su vez, consecuencias que pueden alcanzar a la economía en su conjunto. Por ejemplo, algunos conflictos en la selva norte han generado no solo que las actividades de hidrocarburos sean paralizadas sino también las de comercio y transporte de la zona, perjudicando la economía local, regional y hasta nacional.

En este contexto, surge el interés de elaborar el presente documento de trabajo donde se analizan cualitativamente las características de dos conflictos socioambientales del sector hidrocarburos de los últimos años y los factores que influyeron en su resolución o continuación, así como en la duración y evolución de los casos de estudio y que pueden ser útiles en el tratamiento de los conflictos de este tipo.

El documento de trabajo está estructurado de la siguiente manera: el capítulo 1 describe el sector de hidrocarburos y gas natural, su importancia para la economía nacional y su evolución reciente; el capítulo 2 define el concepto de conflicto social y sus estados, aborda su tipología y evolución en los últimos dos años, especialmente de los conflictos socioambientales; el capítulo 3 analiza dos casos de conflicto socioambiental del sector hidrocarburos (el conflicto en torno al lote 57 y el conflicto entre las comunidades nativas de las cinco cuencas amazónicas de los ríos Pastaza, Tigre, Corrientes, Marañón y Chambira, en torno a los lotes 8 y 192). La elección de los casos estuvo relacionada a criterios de duración y causa principal de conflicto. Finalmente, el capítulo 4 presenta las conclusiones del presente documento de trabajo.

1. Caracterización de la industria de hidrocarburos en el Perú

En este primer capítulo, se describe la importancia del sector hidrocarburos y gas natural en el Perú y sus principales estadísticas, algunas de las cuales son influidas fuertemente por el surgimiento, evolución y tipos de conflictos sociales que se han dado en torno a este sector.

1.1 Importancia de los hidrocarburos en la economía peruana

El sector de hidrocarburos y gas natural es uno de los sectores que tiene más influencia en la economía nacional ya que genera productos que representan insumos esenciales para los procesos productivos de varios sectores. Por ejemplo, el sector transporte consigue los combustibles para el transporte de pasajeros y mercancías, que, a su vez, permiten al sector comercio, al sector turismo y a las empresas en general realizar sus actividades. Por otro lado, la generación eléctrica depende en gran medida de los hidrocarburos¹. En ese sentido, si bien el Producto Bruto Interno (PBI) de hidrocarburos representa el 1.42% del PBI nacional, su verdadero aporte a la economía nacional es mayor.

Otro gran aporte del sector son los recursos que recauda el Estado, tales como los impuestos, las regalías, el canon y sobrecanon, y que le permiten financiar sus actividades en beneficio de la población. En primer lugar, los hidrocarburos han aportado más de 14 mil millones de soles por impuesto selectivo al consumo (ISC) entre enero de 2014 y septiembre de 2019; y han representado el 40% del total recaudado de este impuesto. En segundo lugar, durante el mismo periodo, se han cobrado 1667 millones de dólares en regalías, 300 millones de soles en ingresos al Estado por contratos de servicios para lotes petroleros y 10 544 millones de soles por canon y sobrecanon.²

1.2 La producción de hidrocarburos

La evolución de la producción de petróleo y gas natural ha sido distinta. En el primer caso, se ha evidenciado una marcada reducción en la producción; mientras que en el segundo, la explotación del gas natural de Camisea posibilitó un crecimiento exponencial de este producto en el país. Así, en el año 2000, la producción de gas natural fue de 133 millones de pies cúbicos diarios (MMPCD); mientras que, entre enero y septiembre de 2019, la producción ha sido de 3834 MMPCD. En el caso del petróleo, en el año 2000 se produjeron 95 mil barriles por día (MBPD); mientras que, en el 2018, fue de 49 MBPD; y, entre enero y septiembre de 2019, fue de 51 MBPD.

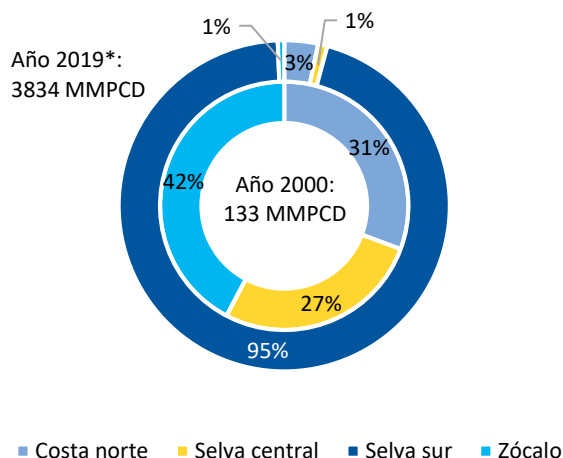
La selva sur es la zona de mayor producción de gas natural a causa del proyecto Camisea. En el año 2000, la zona de mayor producción era el zócalo de la costa norte (42%); actualmente, la selva sur produce el 95% del total nacional (ver gráfico 1). La empresa de mayor producción de

¹ Entre enero y septiembre de 2019, el 38% de la electricidad generada provino de centrales de ciclo simple o combinado (gas natural) o termoeléctricas que usan hidrocarburos como fuente de energía, mientras que el porcentaje correspondiente a la electricidad generada en centrales que usan derivados del petróleo como fuente de energía fue de 0.4%.

² Fuente: Perupetro (canon, sobrecanon y regalías, contratos de servicios), Sunat (ISC).

gas natural es Pluspetrol, la cual opera los lotes de Camisea, con el 81.7%; la segunda es Repsol con el 13.5%, las otras siete producen el 4.8% restante.

Gráfico 1: Producción de gas natural por zona geográfica, 2000 y 2019*



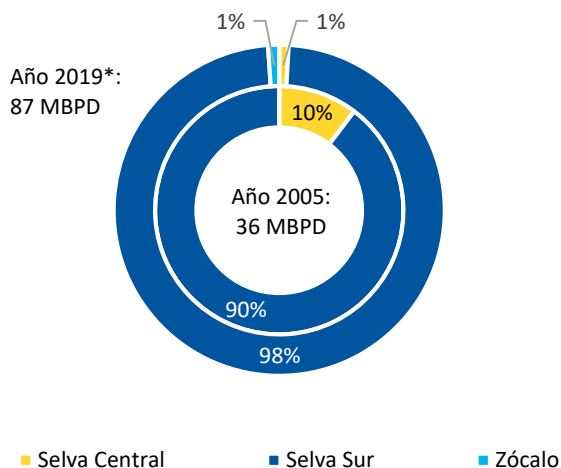
Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre.

Fuente: Minem. Elaboración propia.

La producción de líquidos de gas natural (LGN), principalmente en los lotes de Camisea en la selva sur, tuvo un crecimiento importante desde el 2005. En ese año se produjeron 36 MBPD. En el 2013, se alcanzó la mayor producción con 105 MBPD; y entre enero y septiembre de 2019 se han producido 87 MBPD. La selva sur es la zona de mayor producción debido al proyecto Camisea. En el 2005, esta produjo el 32 MBPD (90%); mientras que entre enero y septiembre de 2019, esta ha producido 85 MBPD (98%) (ver gráfico 2).

La empresa de mayor producción de LGN es Pluspetrol, con el 84.2% del total; la segunda es Repsol, con el 13.8%; las otras dos (Savia y Aguaytía) producen el 2% restante.

Gráfico 2: Producción de LGN por zona geográfica, 2005 y 2019*



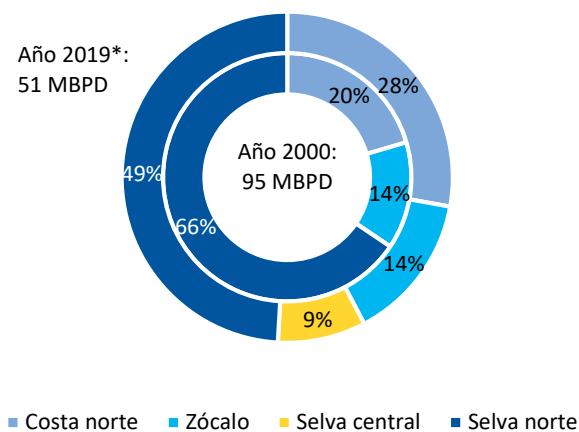
Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre.

Fuente: Minem. Elaboración propia.

En el caso del petróleo, la selva norte ha sido la zona de mayor producción en la historia peruana. En el 2000, el 66% de la producción nacional provino de los lotes petroleros de la selva norte. Para el 2019, este porcentaje se redujo al 28%, convirtiendo al zócalo de la costa norte en el más productivo con el 49% del total nacional (ver gráfico 3). Algunas explicaciones de esta caída son la reducción de la inversión en exploración y las dificultades en el funcionamiento del Oleoducto Nor Peruano (ONP), que restringen el traslado del petróleo extraído de la selva norte a Talara. Esto último ha sido, entre otras razones, a causa de los conflictos sociales y los atentados a su infraestructura.

Las empresas de mayor producción de petróleo actualmente son: la Corporación Nacional de Petróleo de China (CNPC, 27.8%), Savia (14.5%), Pacific Stratus (11.4%), Pluspetrol (8.6%). Otras diez empresas producen el 37.7% restante.

Gráfico 3: Producción de petróleo por zona geográfica, 2000 y 2019*



Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre.
Fuente: Minem. Elaboración propia.

La caída en la producción de petróleo ha incrementado la importación de crudo y sus derivados. Entre enero y septiembre de 2019, el 70% del crudo cargado en las refinerías fue importado. Según datos de la balanza comercial, publicados por el Ministerio de Energía y Minas (Minem), la importación de petróleo totalizó 103 MBPD entre enero y julio de 2019; mientras que la importación de derivados de crudo, 114.5 MBPD.

1.3 El mercado de derivados de hidrocarburos

Respecto de la producción de derivados de LGN y petróleo, entre enero de 2014 y septiembre de 2019 se produjeron 642 millones de barriles (MMBLS) de derivados (306 MBPD), de los cuales el 72% provino de las refinerías y el 28% de las plantas de procesamiento de LGN. En las refinerías, la producción de GLP, gasolinas/gasoholes, diésel y petróleos industriales (P.I.) (en adelante, derivados principales) conformó el 70% de la producción en el mismo periodo; mientras que en las plantas de procesamiento de LGN, el GLP (incluido propano y butano) conformó el 52% de la producción. En los primeros tres trimestres de 2019, los derivados

principales representaron el 63% de la producción en refinerías. Si se considera la producción de las plantas de procesamiento, los derivados principales representaron el 61% de la producción total de derivados (81.3 MMBLS; 297 MBPD) (ver cuadro 1).

Cuadro 1: Producción de derivados de LGN y petróleo (MMBLS), 2014 – 2019*

Instalación	Productos	2014	2015	2016	2017	2018	2019*
Refinerías	GLP, Diésel, Gasolinas / Gasoholes, P.I. (principales)	51.6	54.8	53.2	58.5	55.6	38.0
	Otros productos terminados	10.6	15.9	10.4	9.6	10.3	9.1
	Productos en proceso	8.0	9.6	13.1	23.6	22.0	12.8
	Recuperados, mermas y perdidas	0.7	1.0	2.0	-0.2	-0.3	0.2
	Todos excepto principales	19.2	26.5	26.8	33.0	31.9	22.1
	Total	70.8	74.6	80.2	91.5	87.5	60.1
Plantas de procesamiento	GLP	18.2	16.4	16.1	15.3	14.4	11.2
	Otros	18.2	15.2	15.8	13.8	13.0	9.9
	Total	36.4	31.6	32.0	29.1	27.4	21.2
Total derivados		107.2	106.2	112.1	120.6	115.0	81.3

Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre.

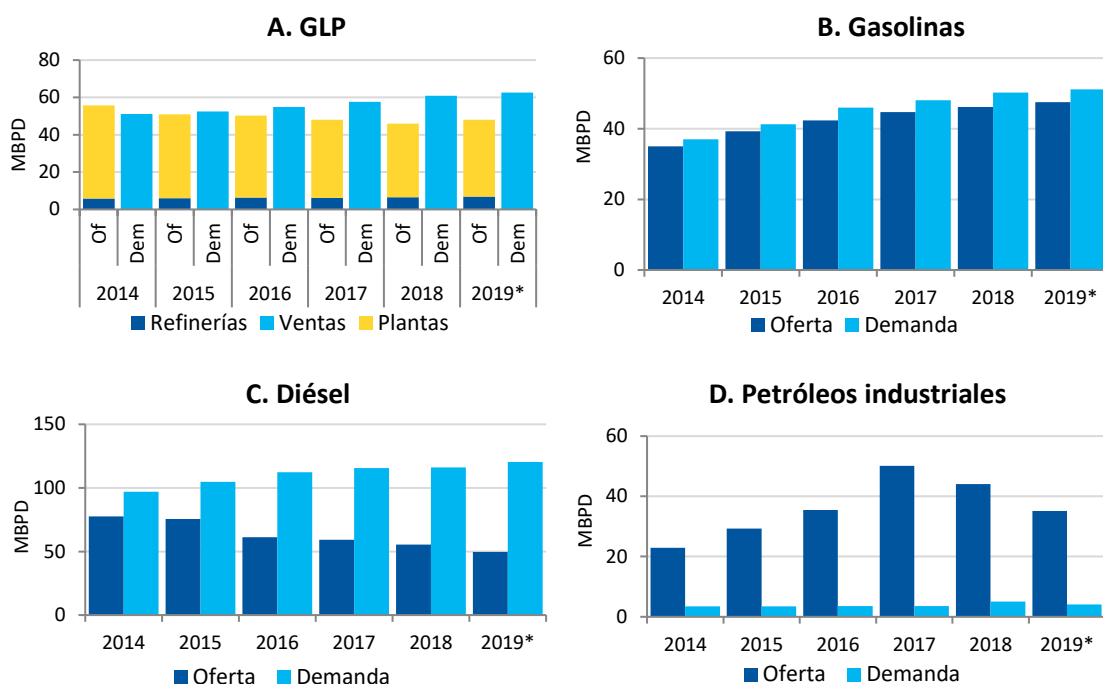
Fuente: Minem. Elaboración propia.

La producción de GLP en el país se caracteriza porque el 86% de la misma proviene de las plantas de procesamiento. Entre enero y septiembre de 2019, se produjeron 48 MBPD de este combustible. La producción de diésel totalizó 49.6 MBPD; la de gasolinas y gasoholes, 47.6 MBPD; y la de petróleos industriales, 35.1 MBPD. Por otro lado, las ventas de estos productos totalizaron 62.6 MBPD de GLP, 120.3 MBPD de diésel, 51.2 MBPD de gasolinas/gasoholes y 4.1 MBPD de P.I.

El balance oferta (producción) – demanda (ventas) de estos productos refleja que existe un déficit de producción de GLP, diésel y gasolinas/gasoholes en el país; mientras que existe un superávit de P.I. (ver paneles A, B, C y D del gráfico 4). En el año 2014, el balance del GLP fue positivo. Desde ese año el déficit de oferta se ha ido incrementando.

En el caso de las gasolinas, tanto la oferta como la demanda han crecido cada año, pero la segunda creció a mayor velocidad (24% frente a 21% entre el año 2015 y septiembre de 2019). El balance del diésel ha sido deficitario en los últimos cinco años y este déficit ha tenido una tendencia creciente. En los tres primeros trimestres de 2019, el déficit de oferta fue de 71 MBPD. En promedio, la oferta decreció un 8.6% entre el año 2015 y septiembre de 2019; mientras que la demanda creció 4.4% en el mismo periodo. En el caso de los P.I., la demanda ha sido constantemente menor a la oferta y el crecimiento promedio en el mencionado periodo ha sido de 3.7% y 8.9%, respectivamente.

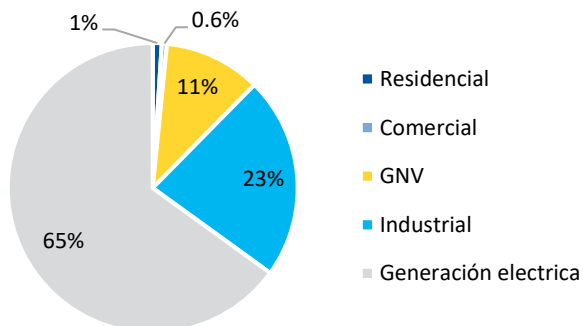
Gráfico 4: Balances Oferta-Demanda de los principales derivados, 2014-2019*



Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre.
Fuente: Minem, SCOP - Osinergmin. Elaboración propia.

En el caso del gas natural, el consumo final interno es posible a través de los sistemas de distribución por ductos y ductos virtuales operados por los cuatro concesionarios existentes a la fecha: Cálidda en Lima y Callao, Contugas en Ica, Naturgy en la costa sur (Arequipa, Moquegua, Ilo y Tacna) y Quavii en la costa norte (Lambayeque, Chimbote, Trujillo, Chiclayo, Huaraz, Pacasmayo y Cajamarca). Desde el 2005 hasta el tercer trimestre de 2019, se consumieron 2.04 billones de pies cúbicos, de los cuales el 65% fue utilizado en la generación eléctrica, el 23% en el sector industrial y otros sectores consumieron el 12% restante (ver gráfico 5). Por su parte, Cálidda, al ser la empresa con mayor tiempo de operación y atender el mercado más grande, ha distribuido el 97% del gas natural destinado a consumo interno.

Gráfico 5: Gas natural distribuido por sector de consumo, 2005-2019*

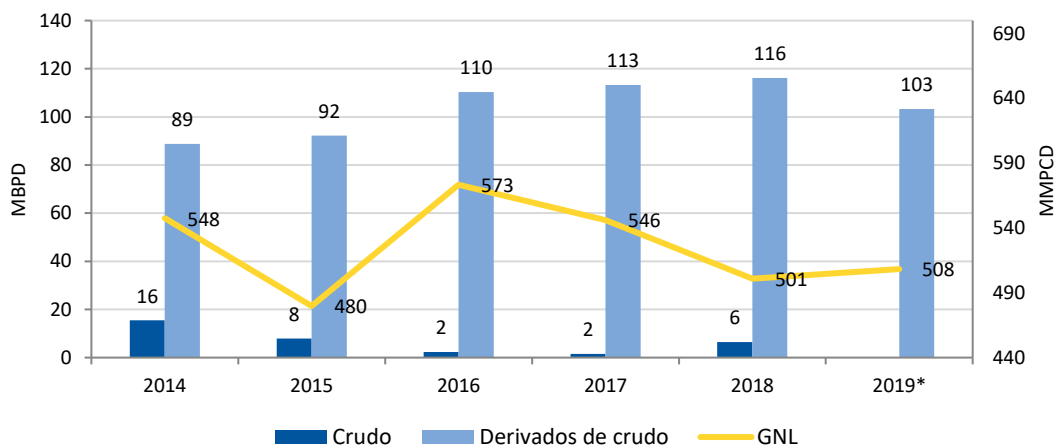


Total: 2.04 billones de pies cúbicos.
Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre.
Fuente: Minem. Elaboración propia.

Otra forma de distribución de gas natural al usuario final es aquella realizada en el sector transporte, a través de vehículos que entregan gas natural vehicular (GNV) a los establecimientos de venta al público y gasocentros. Hasta septiembre de 2019, de acuerdo con Infogas, 290 mil vehículos han sido convertidos para usar GNV y existen 171 talleres de conversión a nivel nacional.

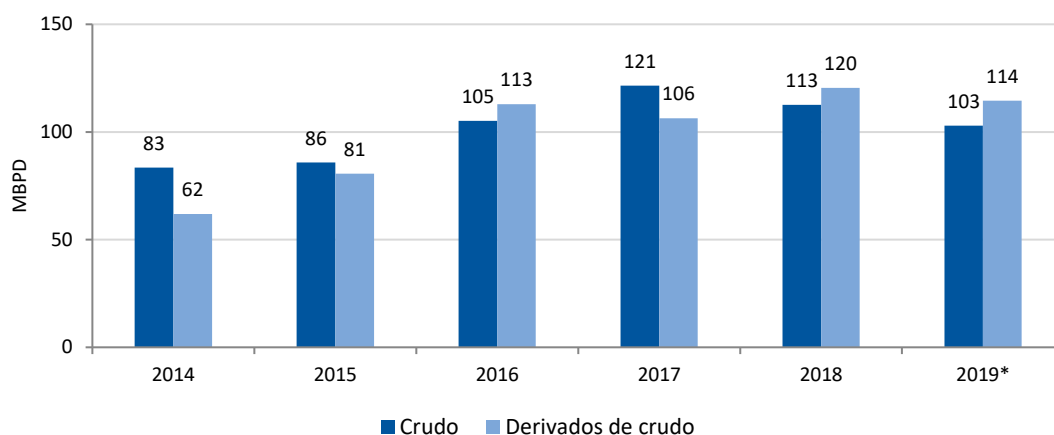
Los déficit y superávit de derivados comentados previamente se reflejan en la balanza comercial de hidrocarburos. El comercio internacional de hidrocarburos en el Perú se caracteriza principalmente por exportar gas natural licuefactado (GNL) y derivados del petróleo, así como importar petróleo y sus derivados. Respecto de las exportaciones, entre los años 2014 y 2018 se exportaron, en promedio, 530 MMPCD de GNL; y entre enero y septiembre de 2019 se exportaron 508 MMPCD. En relación con el petróleo y sus derivados, entre 2014 y 2018 se exportaron, en promedio, 7 MBPD de petróleo y 104 MBPD de derivados. Entre enero y julio de 2019, se exportaron 103 MBPD de derivados (ver gráfico 6). Los principales derivados exportados en el 2019 son los petróleos industriales o residuales (32%), gasolina natural (31%) y turbo jet A1 / keroturbo (17%).

Gráfico 6: Exportaciones de GNL (MMPCD), petróleo y derivados (MBPD), 2014-2019*



Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre para GNL y enero-julio para petróleo y derivados.
Fuente: Minem, Perupetro. Elaboración propia.

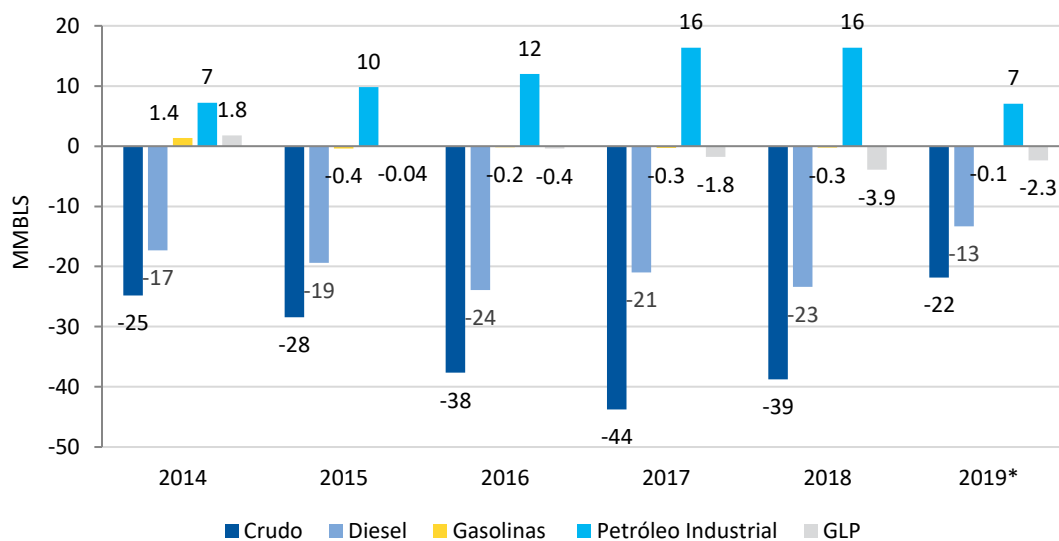
Respecto de las importaciones, entre 2014 y 2018 se importaron, en promedio, 102 MBPD de petróleo y 96 MBPD de derivados. Entre enero y julio de 2019, se importaron 103 MBPD de petróleo y 114 MBPD de derivados (ver gráfico 7). Los principales derivados importados en el 2019 son los distintos tipos de diésel (61%), las naftas (18%) y el GLP (10%).

Gráfico 7: Importaciones de petróleo y derivados (MBPD), 2014-2019*

Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-julio.

Fuente: Minem. Elaboración propia.

La balanza comercial refleja el comportamiento de la demanda interna de petróleo y los principales derivados. El gráfico 8 refleja el déficit comercial de crudo, GLP, gasolinas/gasoholes y diésel; así como el superávit de P.I. que se reflejaron en párrafos y gráficos anteriores.

Gráfico 8: Balanza comercial de crudo y derivados, 2014-2019*

Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-julio.

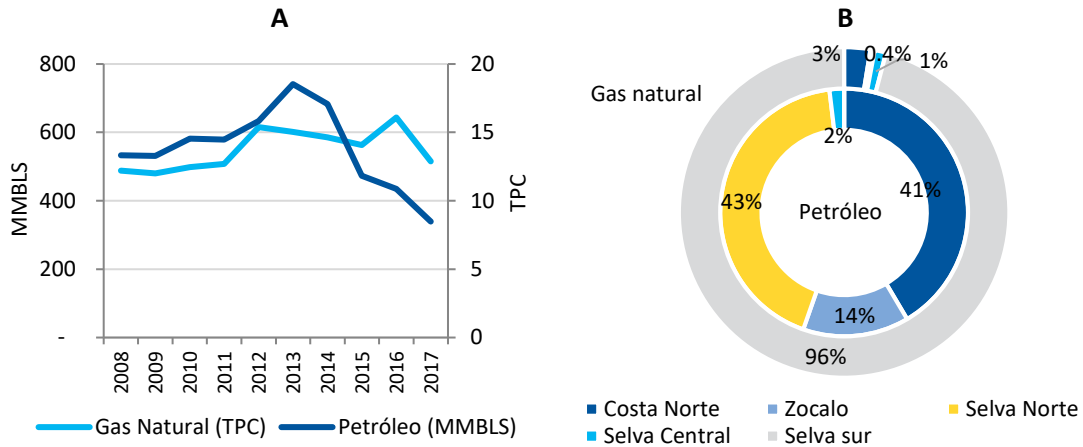
Fuente: Minem. Elaboración propia.

1.4 Reservas, inversión y contratos

El país cuenta con importantes reservas de petróleo y gas natural; así como con un alto potencial de reservas adicionales en las diferentes cuencas. Sin embargo, en los últimos años no han surgido nuevos descubrimientos (ver panel A del gráfico 9), lo que se asocia a la menor inversión en exploración a causa, entre otros motivos, de los conflictos sociales originados en torno a proyectos del sector. En el 2017, se contaba con 339 MMBLS de reservas probadas de petróleo,

ubicadas principalmente en la selva y costa norte; y 12.88 tera pies cúbicos (TPC) de gas natural, ubicados casi en su totalidad en la selva sur (Camisea; ver panel B del gráfico 9).

Gráfico 9: Distribución de reservas de crudo y gas natural por zona geográfica, 2008-2017

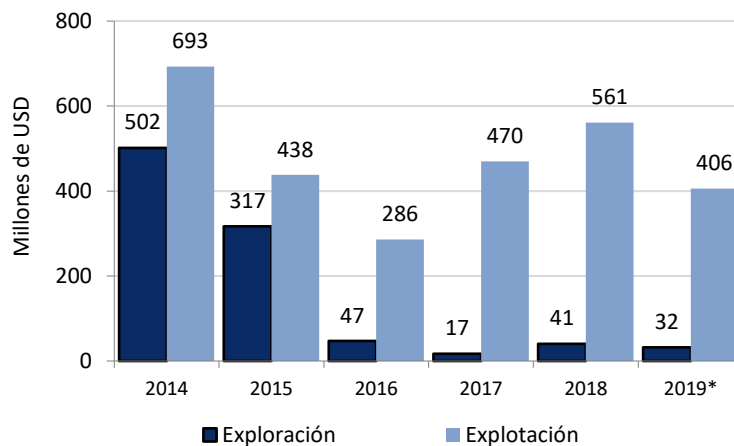


Total de reservas probadas a 2017: 339 MMBLS (petróleo); 12.88 TPC (gas natural).

Fuente: Minem. Elaboración propia.

Un aspecto importante del desarrollo del sector hidrocarburos y gas natural y su relación con los conflictos sociales es la inversión en exploración y explotación. Como se mencionó anteriormente, la inversión en exploración ha sido la que más decreció en los últimos años. Cabe señalar que esta caída coincide con el incremento de atentados al ONP en 2016, entre otras causas. El gráfico 10 refleja esta coyuntura. En 2014, la inversión total fue de 1195 millones de dólares, 502 de los cuales se destinaron a exploración. En 2018, la inversión total superó ligeramente los 600 millones de dólares y solo 41 de ellos fueron para exploración. Entre enero y septiembre de 2019, la inversión ha totalizado 438 millones de dólares, 32 de los cuales fueron para exploración.

Gráfico 10: Inversión en exploración y explotación, 2014-2019*



Nota: *Datos de 2019 son del periodo enero-septiembre.

Fuente: Minem y Perupetro. Elaboración propia.

La caída de la inversión tiene un correlato directo en la baja cantidad de pozos exploratorios y de desarrollo de los últimos años. De acuerdo con información de Perupetro, entre los años 2009 y 2013 se perforaron 43 pozos exploratorios; mientras que entre 2014 y septiembre de 2019, solo 28; es decir, 35% menos. En el caso de los pozos de desarrollo, la reducción fue menor, 871 frente a 688 pozos, es decir, 21% menos.

Otro aspecto relevante al relacionar los conflictos sociales con la situación de los hidrocarburos es la evolución de los contratos y su estado. En el año 2014, había 44 contratos de exploración y 24 de explotación vigentes, es decir, 68 en total. De estos, 27 estaban suspendidos por fuerza mayor, de los cuales, ocho estuvieron relacionados a aspectos sociales. A septiembre de 2019, el número de contratos se redujo a 26 y 13, respectivamente, 39 en total. De estos, 11 están suspendidos por fuerza mayor, de los cuales seis se debieron a aspectos sociales; cuatro de estos últimos corresponden a la actividad de exploración.

En síntesis, el sector hidrocarburos influye en toda la economía nacional a través de sus efectos en el transporte, la energía, la industria y el comercio. La situación actual de los hidrocarburos implica un bajo nivel de inversión, producción y dependencia de las importaciones. Esta situación se puede agravar como consecuencia de los efectos que traen los conflictos sociales asociados a las actividades hidrocarburíferas. El siguiente capítulo realiza una descripción de los conflictos sociales, sus tipos y su evolución en los últimos dos años, especialmente en el sector de hidrocarburos y gas natural.

2. Características de los conflictos sociales en el Perú

2.1 Definición de conflicto social

La Defensoría del Pueblo, en sus reportes mensuales, define el conflicto social como un proceso complejo en el que sectores de la sociedad, el Estado y las empresas perciben sus objetivos, intereses, valores o necesidades como contradictorios.

Para la Defensoría del Pueblo (2012), el conflicto es una característica natural de la existencia humana y de la interacción social, y está presente en todos los niveles de la organización social, tanto en el ámbito local y regional como en el nacional.

Todo conflicto podría derivar en violencia³, pero el conflicto no conlleva, por sí mismo, al ejercicio de actos violentos. Existen conflictos sin violencia cuya controversia no pasa necesariamente por la agresión física, moral o simbólica entre los actores del conflicto, sino que, por el contrario, mantienen un curso pacífico mediante negociaciones directas o mediadas o procedimientos legales.

³ La violencia es la manifestación destructiva del conflicto social.

Según el Informe Defensorial N° 156, los hechos de violencia pueden agruparse en: i) violencia contra la vida e integridad física, ii) impedimento del libre tránsito y/o actividades y iii) daños a la propiedad. Estos afectan los derechos humanos, el orden público y la seguridad.

La complejidad del conflicto está determinada por varios factores como: el número de actores que intervienen, la diversidad cultural, económica, social y política, las formas de violencia que se puedan presentar, la debilidad institucional para atenderlos, entre otros.

2.2 Estados del conflicto social

La Defensoría del Pueblo ha diferenciado en sus reportes tres estados que informan sobre la situación general de los conflictos: activos, latentes y resueltos.

- i) Estado activo: cuando el conflicto se manifiesta públicamente ya sea por una de las partes o ambas. El conflicto puede activarse directamente en el espacio público a través de manifestaciones, protestas, declaraciones en los medios de comunicación o a través de medios más formales en el marco de procedimientos regulados por la normativa y ante las autoridades competentes.
- ii) Estado latente: cuando el conflicto no se manifiesta públicamente, a pesar de que ya ha sido percibido el problema e incluso se ha identificado a los actores participantes. También se puede dar en el caso en que, habiendo estado activo, las partes dejan de expresar sus discrepancias por un determinado tiempo que motiva a pensar que existe un desinterés en continuar con la controversia. En este segundo caso, se dice que el conflicto permanece inactivo.
- iii) Estado resuelto: cuando se alcanza una solución que satisface a todas las partes. No obstante, no es posible asegurar que un conflicto social esté resuelto de manera definitiva, pues pueden reactivarse. En ese sentido, los casos resueltos requieren de un seguimiento para asegurar que los acuerdos se cumplan y verificar que, en el mediano plazo, las causas que desencadenaron el conflicto sean atendidas.

Ilustración 1: Los estados del conflicto social

Activo	Latente	Resuelto
<ul style="list-style-type: none"> • Expresado por alguna de las partes o por terceros, a través de demandas públicas, formales o informales. 	<ul style="list-style-type: none"> • No expresado públicamente. • Permanece oculto, silencioso o inactivo. • Si se habían manifestado, dejaron de hacerlo durante un tiempo considerable. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conflicto cuya solución es aceptada por las partes. • Se da por concluida la disputa mediante acuerdos, normas o resoluciones.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2012). Elaboración propia.

2.3 Tipología de los conflictos sociales

Los conflictos sociales difieren unos de otros; sin embargo, la Defensoría del Pueblo ha ido estableciendo formas de clasificación de los conflictos con la finalidad de poder registrarlos y someterlos a un seguimiento de manera ordenada. Desde abril de 2008, modificó su tipología como se observa en la ilustración 2. En total se establecieron diez tipos de conflictos.

Ilustración 2: Tipos de conflictos sociales

Tipología	Dinámica en torno a:
Asuntos de Gobierno Local	• Gestión pública de municipios provinciales/distritales.
Asuntos de Gobierno Regional	• Gestión pública de los gobiernos regionales.
Asuntos de Gobierno Nacional	• Gestión pública del gobierno central.
Socioambiental	• Control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos.
Demarcación Territorial	• Establecimiento de límites entre circunscripciones territoriales.
Cultivo ilegal de hoja de coca	• Siembra ilegal de coca, presencia de narcotráfico.
Laborales	• Derechos laborales.
Comunales	• Acceso a recursos naturales, propiedad y límites territoriales entre comunidades.
Electorales	• No aceptación de resultados electorales y rechazo a las autoridades electas.
Otros asuntos	• Reclamos estudiantiles, universitarios, etc.

Fuente: Defensoría del Pueblo (2012). Elaboración propia.

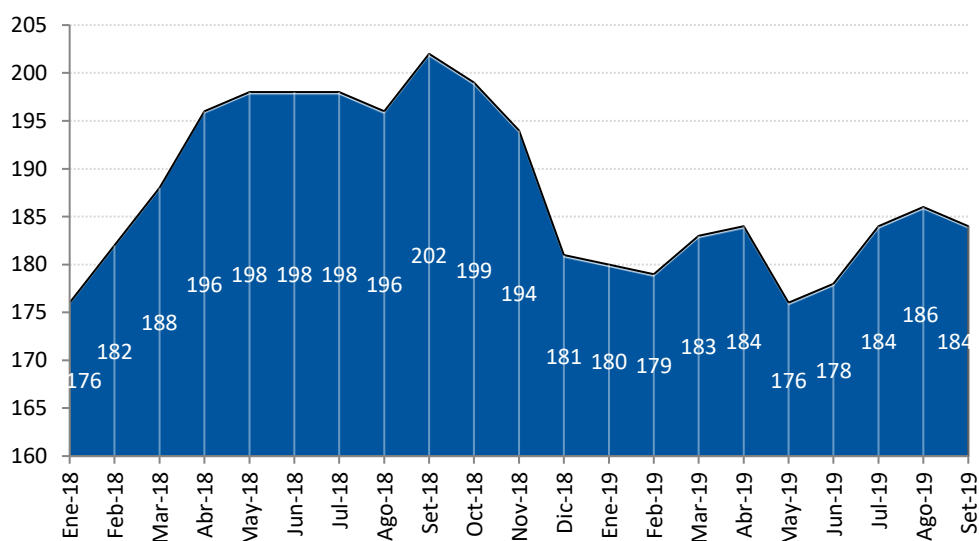
Los conflictos sociales tienen origen en diversas causas, las cuales están referidas a situaciones muy particulares como la no construcción de una carretera, el temor a la contaminación de un recurso (agua, tierra, aire), las irregularidades en el manejo de fondos públicos por parte de las autoridades, la falta de límites oficiales entre jurisdicciones, entre otras. La tipología que maneja la Defensoría recoge estas causas.

2.4 Frecuencia de los conflictos sociales

Según la Defensoría del Pueblo (2018a), en el 2018 se registró una disminución de los conflictos sociales (24 menos que en el 2017). Incluso, en ese año, se reportó el menor número de casos de los últimos diez años; periodo durante el cual se observó una disminución progresiva de los conflictos sociales.

Si bien entre enero y septiembre de 2018, los conflictos sociales tuvieron un incremento importante en número, a septiembre de 2019, se observa una reducción de los mismos (ver el gráfico 11).

Gráfico 11: Evolución de los conflictos sociales registrados en el Perú, Ene 2018 – Sept 2019 (Número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reportes de Conflictos Sociales N° 167 a N° 187. Elaboración propia.

El gráfico 12 muestra la frecuencia mensual de los conflictos sociales nuevos y resueltos entre enero de 2018 y septiembre de 2019. En promedio, el número de casos nuevos ha sido mayor al número de casos resueltos.

En el 2018, se registraron 63 conflictos nuevos y 30 fueron resueltos⁴. La mayoría de casos resueltos se presentaron en los departamentos de La Libertad (6 casos), Áncash (5 casos), Loreto (4 casos), Apurímac y Huánuco (3 en cada departamento). Del total de los casos resueltos, el 53.3% (16) se solucionó a través de procesos de diálogo, mientras que el 46.7% (14) mediante resoluciones judiciales o administrativas.

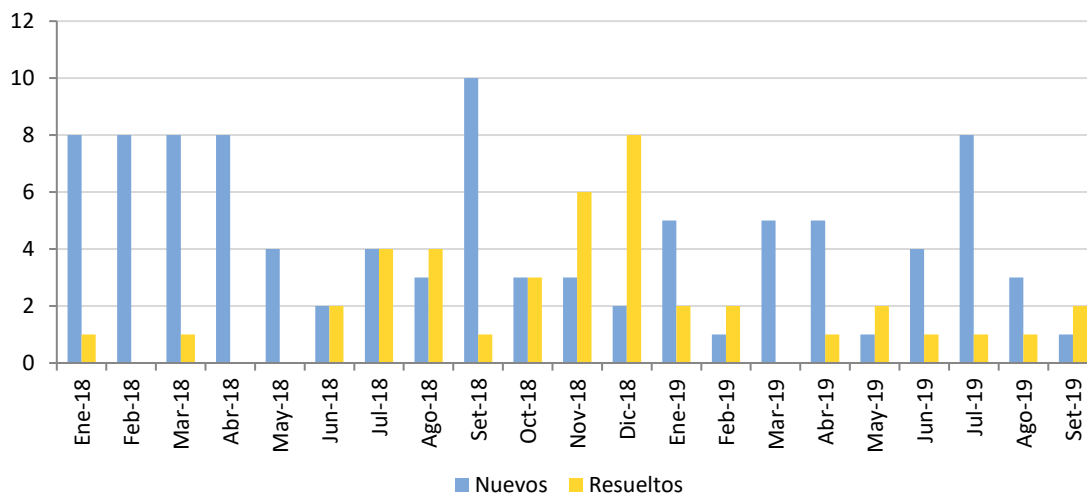
En septiembre del 2018, se alcanzó el mayor número de conflictos sociales nuevos (10 casos); de los cuales, ocho fueron conflictos electorales.⁵ Entre enero y septiembre de 2019, se registraron 33 conflictos nuevos y 12 resueltos.

⁴ En el 2018 se resolvieron dos casos más que en el 2017 y 17 más que en el 2016.

⁵ El Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 175 – septiembre 2018 considera los conflictos generados el 7 de octubre, día de las elecciones regionales y municipales.

El bajo número de casos resueltos puede explicarse en la complejidad de los conflictos, el número de actores involucrados y la aún presente debilidad institucional para su tratamiento.

Gráfico 12: Conflictos sociales nuevos vs resueltos por mes en el Perú, Ene 2018 – Sept 2019 (Número de casos)



Fuente: Defensoría del Pueblo. Reportes de Conflictos Sociales N° 167 a N° 187. Elaboración propia.

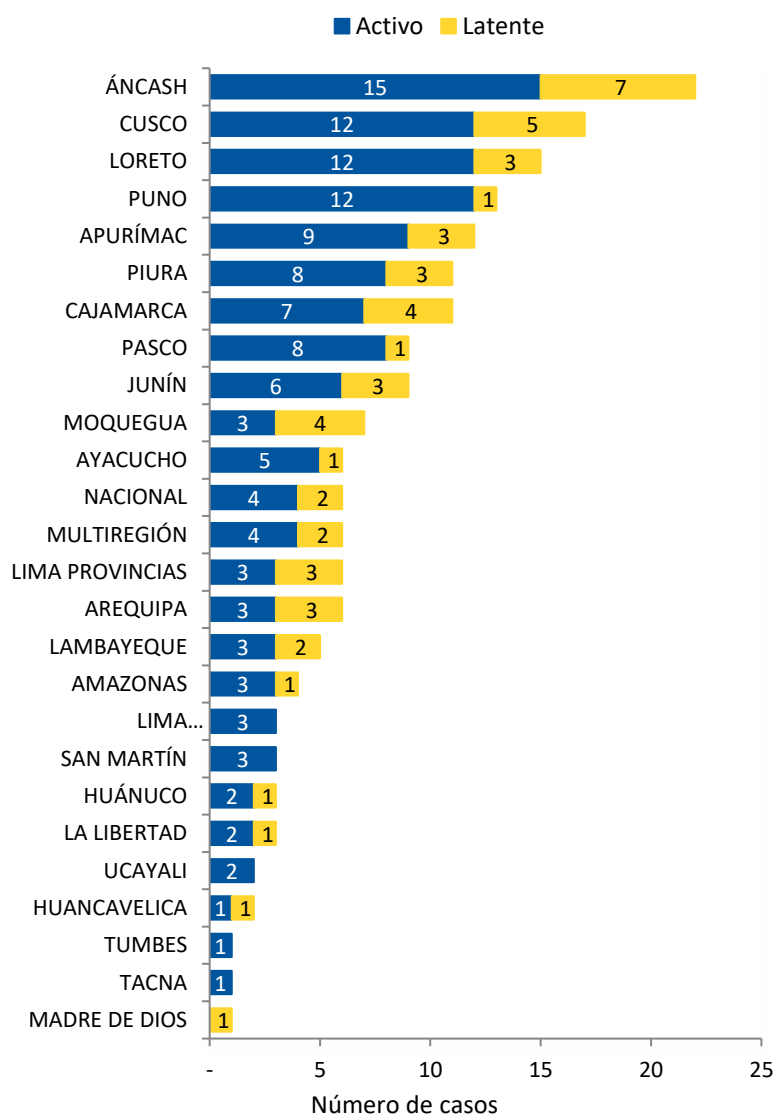
2.5 Distribución geográfica de los conflictos sociales

Según el Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 187 de la Defensoría del Pueblo, los conflictos sociales identificados a septiembre de 2019 se desarrollaron en 23 departamentos. No obstante, los conflictos sociales no se distribuyeron proporcionalmente en el territorio nacional. Ciertos departamentos tuvieron un mayor impacto.

La mayor cantidad se ubicó en los departamentos de Áncash (22), Cusco (17) y Loreto (15). Seis conflictos sociales se desarrollaron simultáneamente en dos o más departamentos y otros seis abarcaron todo el ámbito nacional.

A fin de presentar el escenario en el que se desarrollan los conflictos, el gráfico 13 muestra los conflictos de acuerdo a su ubicación por departamento.

Gráfico 13: Conflictos sociales por estado, según región del Perú, Septiembre 2019 (Número de casos)

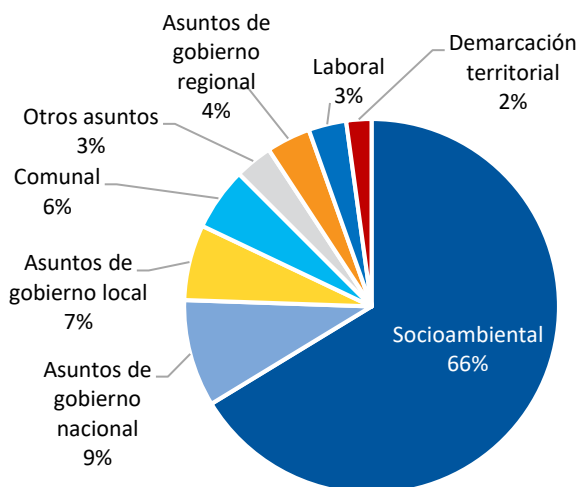


Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 187 – septiembre 2019. Elaboración propia.

2.6 Conflictos sociales por tipo

En términos porcentuales, el gráfico 14 muestra que el 66% del total de conflictos sociales corresponde a conflictos del tipo socioambiental (122 casos). En segundo lugar, con una gran diferencia, se encuentran los conflictos relacionados a asuntos de gobierno nacional con 9% (17 casos). Le siguen los conflictos por asuntos de gobierno local con 7% (12 casos); los comunales con 6% (10 casos); los generados por asuntos de gobierno regional con 4% (7 casos); los laborales y causados por otros asuntos, ambos con 3% (6 casos cada uno) y finalmente los conflictos por demarcación territorial con 2% (4 casos).

Gráfico 14: Conflictos sociales en el Perú, por tipo, Septiembre 2019 (Distribución porcentual)



Total: 184 conflictos sociales.

Fuente: Reporte de Conflictos Sociales N° 187. Elaboración propia.

El mayor número de problemas corresponden a los conflictos socioambientales. En promedio, entre enero 2018 y septiembre de 2019, la participación sobre el total de conflictos sociales ha sido del 65%.

2.7 Conflictos socioambientales

Debido a la importancia de los conflictos socioambientales en el Perú, la presente sección desarrolla su incidencia y características.

La dinámica del conflicto socioambiental gira en torno al control, uso y/o acceso al ambiente y sus recursos, incluyendo además elementos sociales, políticos, económicos y culturales.

En este tipo de conflictos existen diversos temores sobre la posibilidad de afectación a recursos naturales que son indispensables para el desarrollo de las actividades de subsistencia de ciertos sectores de la población. A su vez, estos sectores perciben que podrían perder el control sobre sus formas de vida debido al poder del actor económico que ingresa en las zonas donde se ubican comunidades, agricultores, centros poblados, pueblos indígenas, entre otros (Defensoría del Pueblo, 2015:32).

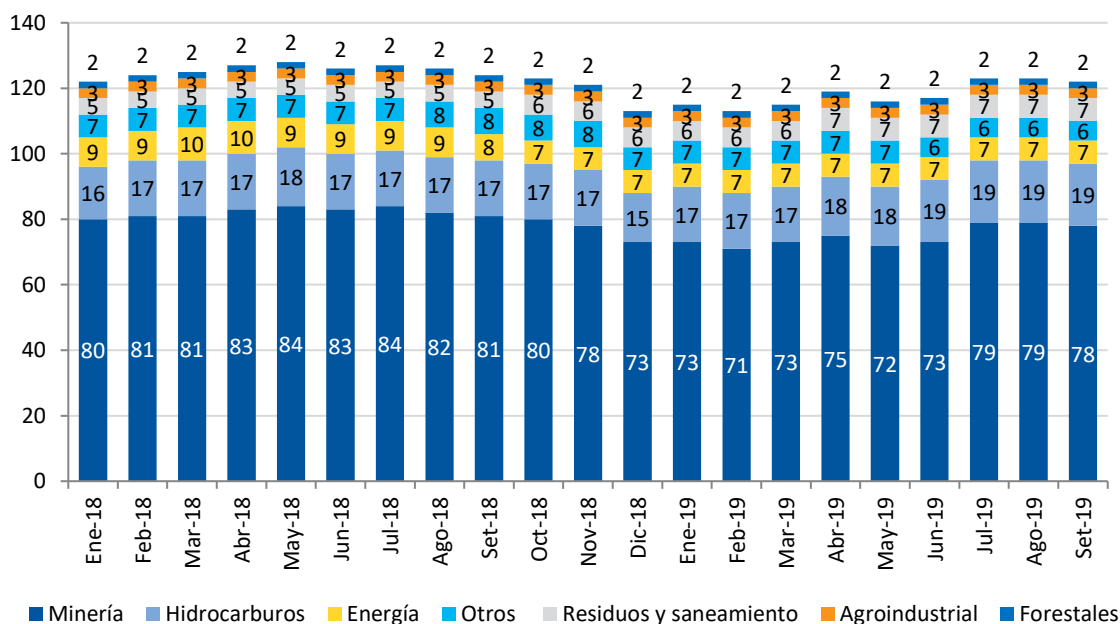
La Defensoría del Pueblo (2007) identificó las siguientes principales causas de los conflictos socioambientales:

- Temor de la población a la potencial contaminación que pueden ocasionar las actividades extractivas.
- Percepción, por parte de las poblaciones que habitan históricamente las zonas donde se desarrollan las actividades extractivas, de un enriquecimiento de terceros foráneos a costa de sus tierras ancestrales.

- Desconfianza de la población en la capacidad del Estado para prevenir la contaminación y la degradación de su territorio.
- Percepción de algunos sectores de la población de que las actividades extractivas no son compatibles con las actividades económicas que desarrollan como la agricultura, la ganadería y el turismo.
- Impactos negativos de las actividades extractivas como, por ejemplo, la degradación de recursos necesarios para la subsistencia de la población (suelo, agua, biodiversidad, recursos forestales, servicios ambientales). Estos han sido causas de conflicto a pesar de los impactos positivos que también han generado en las comunidades vecinas.

El gráfico 15 presenta la frecuencia mensual de los conflictos socioambientales por actividad en el periodo comprendido entre enero de 2018 y septiembre de 2019. La participación de los sectores se ha mantenido estable.

Gráfico 15: Conflictos socioambientales en Perú, por actividad, Ene 2018 – Sept 2019 (Número de casos)

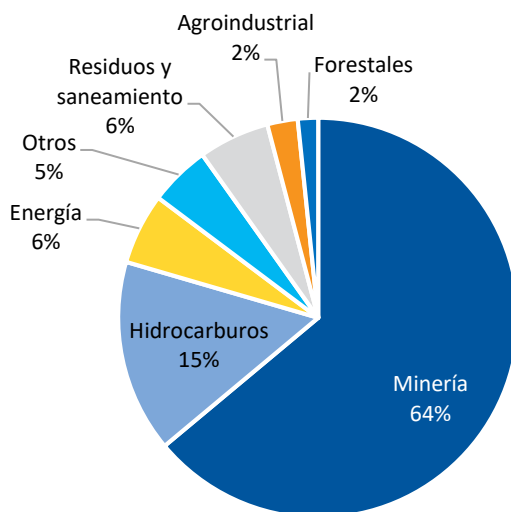


Fuente: Defensoría del Pueblo. Reportes de Conflictos Sociales N° 167 a N° 187. Elaboración propia.

Los conflictos socioambientales se subdividen por la actividad presente en el problema, que puede ser minera, hidrocarburífera, energética, forestal, agroindustrial, sobre residuos y saneamiento y otros.

Del total de los conflictos socioambientales registrados en septiembre de 2019, el 64% (78 casos) está vinculado a la actividad minera; el 15% (19 casos) está relacionado con actividades del sector hidrocarburos; 6% (7 casos), con los recursos energéticos; porcentaje que también posee la categoría de residuos y saneamiento (ver gráfico 16).

Gráfico 16: Conflictos socioambientales en Perú, por actividad, Septiembre 2019 (Distribución porcentual)

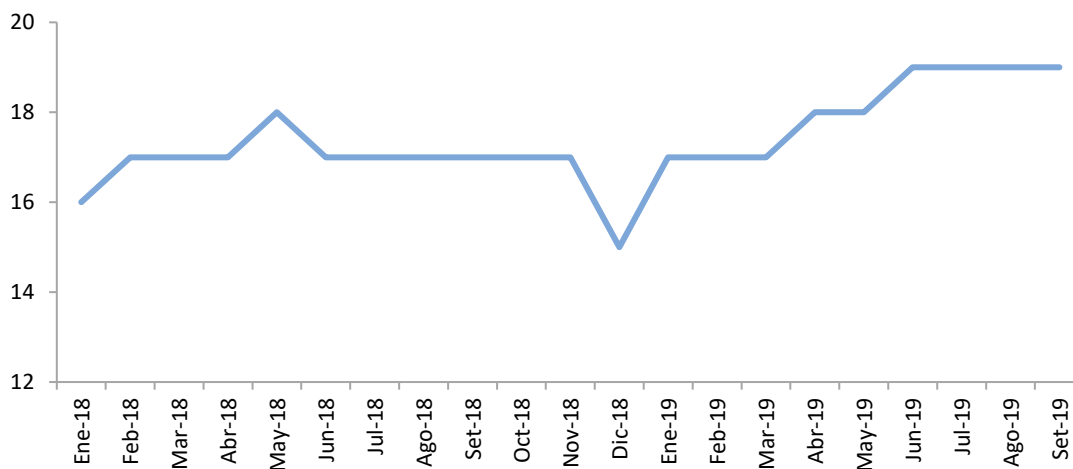


Total: 122 conflictos socioambientales.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 187. Elaboración propia.

Entre enero de 2018 y septiembre de 2019, el país ha experimentado un crecimiento de la conflictividad social vinculada a la actividad hidrocarburífera.

Gráfico 17: Conflictos socioambientales del sector hidrocarburos peruano, Ene 2018 – Sept 2019 (Número de casos)

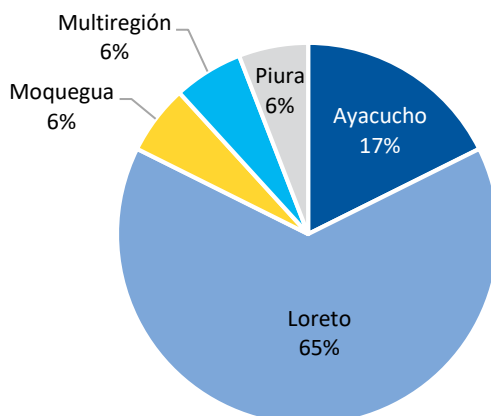


Fuente: Reportes de Conflictos Sociales N° 167 a N° 187. Elaboración propia.

El 74% de los conflictos socioambientales registrados en septiembre de 2019 se encuentra en estado activo (90 casos). Los conflictos activos relacionados a la actividad minera representaron durante este mes el 66.7% (60 casos); mientras que los conflictos por actividades hidrocarburíferas representaron el 18.9% (17 casos).

El gráfico 18 muestra la distribución geográfica de los conflictos activos del sector hidrocarburos. Loreto comprende la mayor cantidad de estos conflictos (65%), seguido por Ayacucho con el 17%.

Gráfico 18: Conflictos activos del sector hidrocarburos peruano, por ubicación, Septiembre 2019 (Distribución porcentual)



Total: 17 conflictos hidrocarburiíferos activos.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Reporte de Conflictos Sociales N° 187. Elaboración propia.

De acuerdo con las cifras oficiales publicadas por Perupetro, entre enero y septiembre de 2019, se recaudó 1238 millones de soles por concepto de canon y sobrecanon de petróleo y gas. El 55% de estos recursos se distribuyeron en el departamento de Cusco, seguido por Piura (25%) y Loreto (8%).

El siguiente capítulo realiza una síntesis de dos casos representativos de conflictos en el sector hidrocarburos de los últimos tres años. Posteriormente, se hace un análisis cualitativo de los mismos, enfocándose en las diferencias y posibles hipótesis que los explican.

3. Casos representativos de conflictos sociales en el sector hidrocarburos peruano

En este capítulo se describe la evolución de dos casos de conflicto socioambiental en el sector hidrocarburos y luego se analizan las principales características de los mismos y sus diferencias. La elección de los casos tuvo como criterios principales que sean distintos en las principales causas que los originaron y en su periodo de duración.

El primero de los casos es el conflicto en el lote 57 causado por un desacuerdo entre la empresa operadora Repsol Exploración Perú S. A. Sucursal del Perú (en adelante Repsol) y la comunidad Nuevo Mundo respecto de la construcción de una planta de compresión no contemplada en el contrato de alquiler del terreno adyacente a la comunidad. La duración del conflicto fue de cinco meses y se solucionó con un acuerdo de contrato de alquiler.

El segundo caso es el llamado “cinco cuencas”, originado en Loreto por parte de las federaciones de comunidades nativas de la zona afectada por la contaminación asociada a la explotación petrolera en los lotes 8 y 192. Este conflicto inició en agosto de 2016 y, a la fecha de elaboración del presente documento de trabajo, no ha culminado.

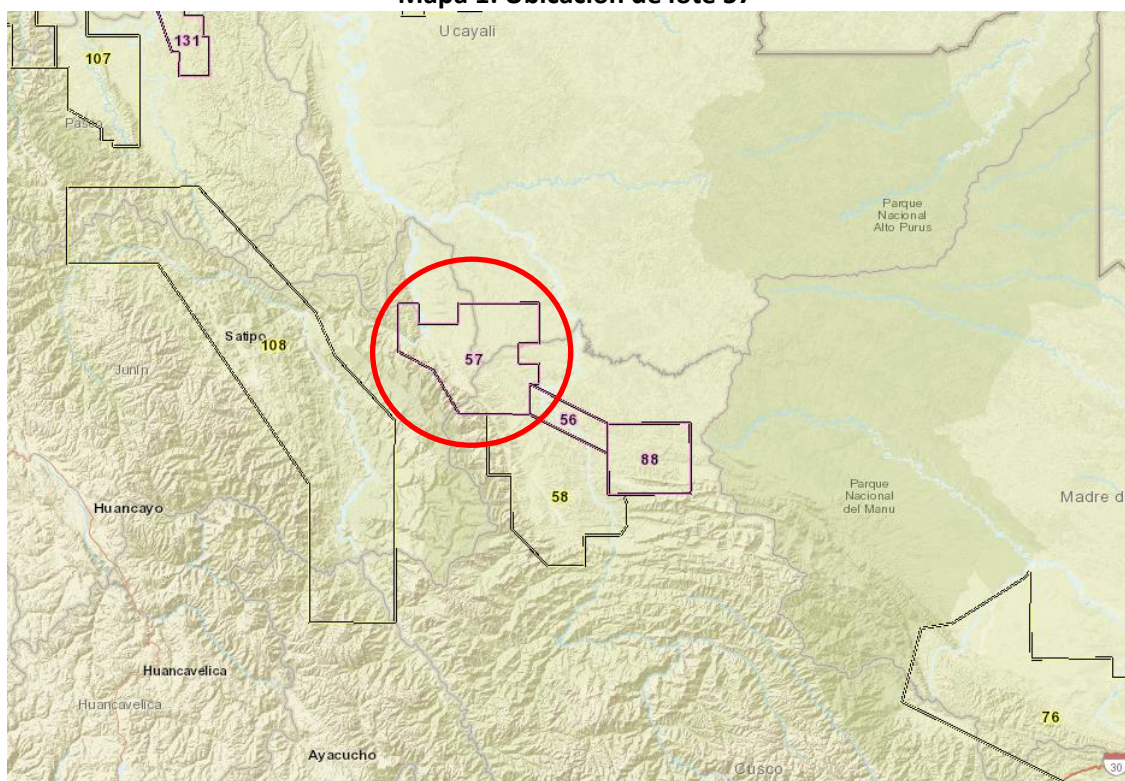
3.1 Caso 1: Construcción de una planta de compresión en el Lote 57⁶

Cuadro 2: Ficha resumen del caso 1

Tipo de conflicto	Socioambiental
Ubicación	Comunidad nativa Nuevo Mundo, distrito de Megantoni, distrito de Echarate, provincia de La Convención, región Cusco.
Fecha de inicio	Octubre de 2016.
Fecha de finalización	Febrero de 2017.
Actores primarios	Comunidad nativa Nuevo Mundo, empresa Repsol Exploración Perú S. A. Sucursal del Perú (Repsol).
Actores secundarios	Ministerio de Energía y Minas (Minem), Ministerio de Cultura (Mincul).
Actores terciarios	Defensoría del Pueblo (DP), Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM), Oficina General de Gestión Social del Ministerio de Energía y Minas (OGGS-Minem).

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

Mapa 1: Ubicación de lote 57



Fuente: Mapa Minero Energético – Osinergmin. Elaboración propia.

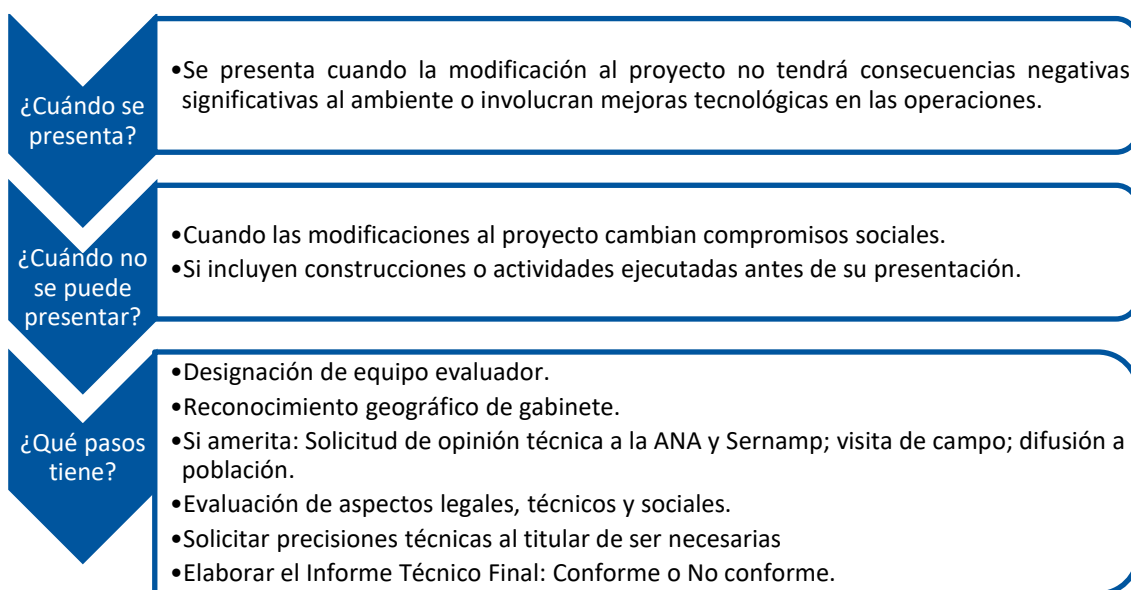
⁶ La información fue obtenida principalmente de los reportes de conflictos sociales N° 152 a 156, publicados por la Defensoría del Pueblo en su página web.

Según la información presentada en los reportes mensuales de la Defensoría del Pueblo, el conflicto se originó porque la empresa Repsol Exploración Perú S. A. Sucursal del Perú (en adelante Repsol) no realizó la consulta previa para construir una planta de compresión para facilitar la extracción de gas en el lote 57. La comunidad Nuevo Mundo (en adelante Nuevo Mundo), con una población de más de 1100 habitantes y representada por su líder, exigió negociar con la empresa los contratos de alquiler del área utilizada para la construcción, ubicada a 400 metros de la comunidad. Según el diario La República, la comunidad habría alquilado el terreno solo para la construcción de un aeródromo y otras construcciones menores (Plataforma_glr, 2017). Por su parte, el lote 57 es el tercer mayor productor de gas natural y líquidos de gas natural, con el 13.5% y 13.8% de la respectiva producción.

Según declaraciones a la prensa del líder de la comunidad, durante el periodo 2005-2016, las fuentes de agua fueron contaminadas. Tras la construcción de la planta sin consultar a la comunidad, se generó la protesta y paro del 3 de noviembre de 2016. El antropólogo Torres Seoane sostuvo que situaciones parecidas ocurren en varios casos; primero, la consulta previa no se realiza y varias empresas solo llevan a cabo una audiencia pública para informar, pero no consideran la decisión de las comunidades. En el caso de Nuevo Mundo, señaló que ni siquiera se le informó a la comunidad y que la protesta se dio por esta falta de comunicación (López, 2016).

Otro factor contribuyente al conflicto habría sido la capacidad de las empresas de modificar los proyectos sin consulta previa tras la aprobación de la Ley N° 30230. Según el especialista de la ONG Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Diego Saavedra, las empresas extractivas pueden modificar el proyecto solo presentando el Instrumento Técnico Sustentatorio (ITS), creado mediante D.S. N° 054-2013-PCM, al Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sustentables (Senace), sin hacer consulta previa ni audiencia pública (ver ilustración 3) (López, 2016).

Ilustración 3: Informe Técnico Sustentatorio



Fuente: Senace. Elaboración propia.

Las primeras reuniones entre las partes interesadas se realizaron desde mayo de 2016, de manera interna. Nuevo Mundo presentó sus demandas a Repsol, pero no lograron ningún acuerdo. El 9 de noviembre se realizó la reunión donde participaron las partes involucradas directamente, así como otros actores relevantes (ver Ficha). Los acuerdos alcanzados fueron principalmente continuar la negociación en fechas posteriores:

- Reunión de trabajo, organizada por el Minem en Nuevo Mundo, con representantes de los ministerios y el Gobierno Regional de Cusco para hablar respecto de las demandas en temas de salud, educación, agua y saneamiento, proyectos productivos, trabajo y calidad del agua.
- Nueva reunión entre la empresa y la comunidad con la OGGs-Minem de mediador.
- Repsol se comprometió a enviar a la comunidad una propuesta de alquiler por tres años de las 11.9 hectáreas en disputa.

Al día siguiente, Repsol cumplió con el tercer punto de lo acordado y la DP consultó al Mincul y al Minem sobre sus coordinaciones para realizar la consulta previa y su progreso. Asimismo, solicitó al Minem información sobre las actividades de explotación del lote 57.

Debido a que Repsol no detuvo las actividades en el lote, el 16 de diciembre, pobladores de Nuevo Mundo ocuparon la unidad 400 donde se construía la planta de compresión y el aeródromo. Asimismo, exigieron el pago de un millón y medio de dólares.

La asamblea comunal del 18 de enero de 2017, con la comisión conformada por el Minem, el Mincul, la Secretaría de Descentralización de la PCM (SD-PCM), la DP y la ONDS-PCM acordó:

- Evaluar la posta médica en marzo 2017.
- Asistir técnicamente al desarrollo agrícola de Nuevo Mundo.
- Levantar las observaciones del expediente de agua y saneamiento en el marco de obras por impuestos.
- Garantizar la presencia del Estado en la atención de necesidades básicas y el desarrollo equilibrado y sostenible de Nuevo Mundo: Actuación de la SD-PCM, la DP y el Viceministerio de Interculturalidad del Mincul.
- Fomentar la intercesión y diálogo de la PCM con Repsol para solucionar el conflicto.
- Retirar a los pobladores de Nuevo Mundo de las instalaciones a condición de que Repsol presente una propuesta económica favorable a los intereses de la comunidad.

El 22 de enero de 2017 se estableció un preacuerdo, pero las negociaciones del 26 de enero no concluyeron favorablemente. De no alcanzar un acuerdo, la comunidad iba a exigir el retiro de la maquinaria. Las partes acordaron reunirse el 3 de febrero de 2017 previa presentación de una nueva propuesta económica por escrito de Repsol. La asamblea se suspendió hasta el 28 de febrero de 2017 donde se llegó al siguiente acuerdo que concluyó el conflicto:

- Constituir el derecho de servidumbre y superficie convencional a favor de Repsol o las empresas que designe para construir, operar y mantener la planta de compresión de gas

en un área total de 11.96 ha., por 27 años y un pago de USD 70 000 anuales. Dicha área no está incluida en el contrato de arrendamiento.

- Reducir el área considerada en el contrato de arrendamiento a 166.89 ha.
- Constituir el derecho de servidumbre y superficie convencional a favor de Repsol o las empresas que designe para la construcción, operación y mantenimiento del ducto de recolección de gas y demás facilidades del proyecto Sagari en un área de 1.2 ha., por 27 años y un pago USD 20 000 anuales.
- Compensar a la comunidad con un pago único de USD 50 000 por la etapa de construcción del ducto de recolección de gas del proyecto Sagari.
- Crear un fondo de desarrollo a favor de la comunidad por cuatro años. Entre 2017 y 2018, Repsol debió destinar al fondo USD 460 000 anuales; mientras que deberá destinar USD 450 000 anuales en los años 2019 y 2020.

3.2 Caso 2: Cinco cuencas⁷ (Lotes 8, 192 y Oleoducto Nor Peruano)⁸

Cuadro 3: Ficha resumen del caso 2

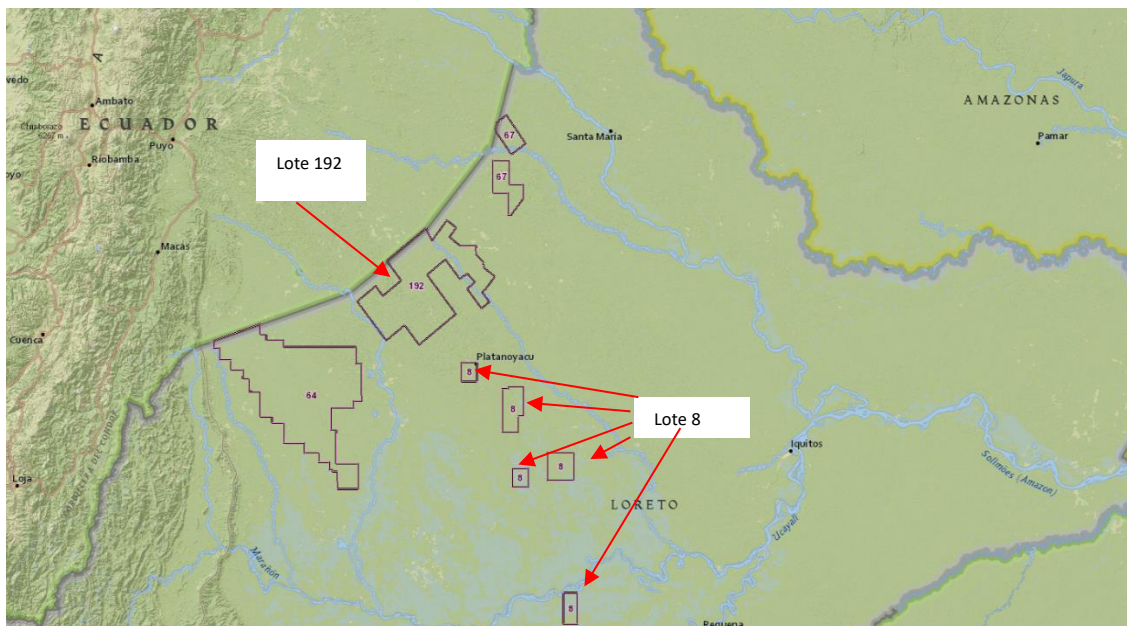
Tipo de conflicto	Socioambiental
Ubicación	Distritos Urarinas, Parinari, Nauta Tigres y Trompeteros de la provincia de Loreto y distritos Andoas y Pastaza de la provincia Dátem del Marañón, región Loreto.
Fecha de inicio	Agosto de 2016.
Actores primarios	Asociación de Comunidades Nativas Kukama-Kukamiria del distrito de Urarinas (Aconakku), Federación de Pueblos Indígenas Achuar y Urarinas del Río Corrientes (Fepiaurc), Federación de Comunidades Nativas del Alto Tigre (Feconat), Organización Interétnica del Alto Pastaza (Oriap), Federación Indígena del Alto Pastaza (Fedinapa) Asociación Indígena de Desarrollo y Conservación del Samiria (Aidecos), Ministerio de Energía y Minas (Minem).
Actores secundarios	Petróleos del Perú - Petroperú S.A., Pluspetrol Norte S.A. Ministerio de Cultura (Mincul), Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento (MVCS), Ministerio de Educación (Minedu), Ministerio de Salud (Minsa).
Actores terciarios	Secretaría de Gestión Social y Diálogo de la Presidencia del Consejo de Ministros (SGSD-PCM), Oficina Nacional de Diálogo y Sostenibilidad de la Presidencia del Consejo de Ministros (ONDS-PCM).

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

⁷ Cuencas de los ríos de Pastaza, Tigre, Corrientes, Marañón y Chambira.

⁸ La información fue obtenida principalmente de los reportes de conflictos sociales N° 150 a 187, publicados por la Defensoría del Pueblo en su página web.

Mapa 2: Ubicación de lotes 8 y 192



Fuente: Mapa Minero Energético – Osinergmin. Elaboración propia.

Los derrames recientes de petróleo en el Oleoducto Nor Peruano (ONP) en la región Loreto y el impacto ambiental asociado a la actividad petrolera en los lotes 8 y 192 de los últimos cuarenta años generaron un gran malestar social. Estos lotes representaron el 20% de la producción de crudo entre enero y septiembre de 2019. El 1 de septiembre de 2016, las organizaciones indígenas Aconakku, Fepiaurc, Feconat, Oriap y Fedinapa convocaron un paro indefinido (Ávila, 2016). Exigieron la paralización de la Estación 1 del ONP durante la protesta y se dirigieron a la base petrolera de Saramuro y Saramurillo, en el lote 8.

Las federaciones indígenas requerían lo siguiente:

- Cambiar del oleoducto.
- Revisar el contrato de Pluspetrol Norte S.A.
- Remediar urgentemente los lotes 192 y 8.
- Aprobar o crear una ley de monitoreo ambiental.
- Compensar a los pueblos indígenas afectados por la contaminación petrolera.
- Conformar una Comisión de la verdad.
- No criminalizar la protesta.

El 7 de septiembre de ese año, la ONDS-PCM solicitó a los líderes indígenas abandonar la medida de fuerza pues se estaba afectando el tránsito fluvial. Asimismo, les informó que el Poder Ejecutivo quería conformar una mesa de diálogo con funcionarios del gobierno, autoridades regionales y locales de Loreto, representantes de las empresas petroleras y de las organizaciones indígenas de la zona.

Los acuerdos gestionados por la ONDS-PCM el 7 y 9 de septiembre en Trompeteros y San Carlos, respectivamente, fueron desconocidos por la Fepiaurc y la Aconakku porque querían la presencia de una comisión de alto nivel.

Por otro lado, la Oriap había denunciado a la operadora del lote 192, Pacific Stratus Energy del Perú S.A. (en adelante, Pacific) por una restricción de los servicios básicos. La empresa explicó que, ante la falta de acuerdos respecto a la servidumbre, la comunidad base de la Oriap (Los Jardines) los obligó a suspender las operaciones de los pozos petroleros de Capahuari Sur, de donde se obtiene el diésel para el servicio de electricidad y agua potable.

Durante el resto del mes de septiembre de 2016, una comisión de alto nivel -presidida por el Viceministro de Interculturalidad e integrada por: el Asesor en Conflictos Sociales de la Presidencia, representantes del Minem, Minam, Mincul y la ONDS-PCM- se reunió en Iquitos con representantes de las organizaciones indígenas, pero no lograron acuerdos. La Defensoría del Pueblo (DP) participó también en la última reunión del 30 de septiembre en la sede de la Organización Regional de los Pueblos Indígenas del Oriente (Orpio).

La población de Saramurillo se reunió con una comisión encabezada por el jefe de la ONDS-PCM el 11 y 12 de octubre. Los acuerdos alcanzados (Acta de Saramurillo) estuvieron relacionados a: los establecimientos de salud en la zona, su construcción y equipamiento; asistencia humanitaria; coordinar la declaración de emergencia ambiental, sanitaria y social; remitir a la población afectada la propuesta de atención de sus demandas y problemas (que se realizó el 21 de octubre) así como el seguimiento de los acuerdos logrados por la ONDS-PCM.

El 2 de noviembre, Petroperú informó de un atentado a la altura del Km 103 del tramo 1 del ONP, cerca de la comunidad nativa Naranjal, en el distrito de Lagunas; el equipo de emergencia pudo controlar la fuga de petróleo. Petroperú coordinó con el gobierno el aumento del patrullaje y la supervisión de las instalaciones, contrató drones para video vigilancia aérea e integró más a la comunidad con el programa “Guardianes del Oleoducto” para proteger las instalaciones. El Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) también supervisó a fin de determinar responsabilidades.

En los siguientes días, la PCM anunció a la Fepiaurc que se enviaría una comisión de alto nivel para retomar el diálogo bajo la condición de restablecer el flujo de embarcaciones en el río Marañón. Los representantes indígenas rechazaron reunirse porque no estaría el Presidente de la República o el Primer Ministro.

El 6 de noviembre se publicó el Decreto Legislativo (D.L.). N.º 1245 que modificó, entre otros, el artículo 281 del Código Penal al tipificar como delito los atentados contra la seguridad común y define una pena de entre seis y diez años de cárcel.⁹

El fracaso en la restauración del diálogo derivó en un mayor conflicto con la retención de dos oficiales de la Marina de Guerra y dos civiles¹⁰. Asimismo, Pluspetrol Norte S. A. solicitó a Perupetro que declare la situación del lote 8 como fuerza mayor. Petroperú consideró arbitrarias

⁹ De acuerdo al Reporte de Conflictos Sociales N.º 152 de la DP, este tipo de delito incluye conductas “[...] que generen daños contra fábricas, obras, infraestructura, instalaciones destinadas a la producción, transmisión, transporte, almacenamiento o provisión de saneamiento, electricidad, gas, hidrocarburos o sus productos derivados o telecomunicaciones [...]” (p.83).

¹⁰ Según el diario El Comercio, fueron secuestrados cuatro marinos y un grupo de fiscales; por otro lado, también se registró un herido de bala en un incidente con los transportistas fluviales (García, 2019).

e ilegales las acciones tomadas por los nativos ya que no habría incumplimiento de la empresa y, de continuar, podría generar cortes en el suministro eléctrico de Iquitos (García, 2019).

En diciembre, la comisión dirigida por el Ministro de la Producción¹¹ llegó a una serie de acuerdos con las comunidades nativas. Parte de estos fueron cumplidos ese mismo mes a partir de la reunión en la PCM con representantes de diversos ministerios¹² y de Petroperú. Por ejemplo, se publicó el “Reglamento de uso del fondo de remediación ambiental en la Amazonía” y se prorrogó el estado de emergencia en los distritos de Urarinas y Parinari por 60 días debido al derrame de petróleo ocurrido en los meses previos (Decreto Supremo (D.S.) N° 094-2016-PCM).

La Comisión Multisectorial, que elaboraba el “Plan Especial de Desarrollo e Inversión Integral para las comunidades nativas”, logró que, en abril de 2017, el gobierno transfiriera más de 31 millones de soles para obras de agua y desagüe en las localidades de Concordia, Saramurillo, Andoas, Los Jardines y El Porvenir de los distritos de Urarinas y Andoas (D.S. N.° 078-2017-EF). El mismo mes, el líder vocero de las comunidades manifestó que le preocupaba que el Minsa no emitiera un Decreto de Urgencia sanitaria a nivel nacional y solo quede la emisión del D.U. para los distritos Urarinas y Parinari.¹³

En mayo, los representantes de las organizaciones indígenas solicitaron el cumplimiento del Acta de Saramurillo en una reunión con el asesor del Ministerio de la Producción (Produce) y la DP. A fines de ese mes, el líder vocero de los afectados citó el informe de Digesa que afirmó que el agua del río Marañón no era óptima para consumo humano y que sus problemas no estaban siendo solucionados aun cuando levantaron la medida de fuerza. Por ello, decidieron enviar una comisión de veinticinco dirigentes de las cinco cuencas a Lima para conversar con el Presidente de la República y el Primer Ministro.

En los primeros días de junio, los distritos de Urarinas, Parinari y Nauta fueron declarados en emergencia sanitaria para el periodo entre el 17 de junio y el 17 de septiembre de 2017. En septiembre, el presidente de Aconakku manifestó el descontento de las comunidades nativas por el incumplimiento de las medidas asociadas a la declaración de emergencia sanitaria; el 13 de octubre solicitaron reunirse con la PCM.

En diciembre, representantes del Mintra, la SGSD-PCM, las diferentes federaciones indígenas, la Organización de Estudiantes de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana (Oepiap), la Federación de Pueblos Cocamas Unidos del Marañón (Fedepcum), la Organización de Mujeres Nativas del Marañón (Orgamunama) y alcaldes de las municipalidades distritales de Trompeteros y Parinari llegaron a los siguientes acuerdos:

- Se aprobó el Plan Especial de Desarrollo e Inversión Integral (PEDII) que favorecerá a las comunidades nativas de los distritos de Urarinas, Parinari, Andoas, Trompeteros y Tigre en Loreto.

¹¹ Estuvieron presentes en la mesa de diálogo el Primer Ministro y la Ministra de Justicia.

¹² Representantes que asistieron fueron de los ministerios siguientes: Minem, Minsa, Minam, Minedu, Minag, Mincul, MTC, Minjus, Midis, MEF y Mincetur.

¹³ La Resolución Directoral N° 026-2017/DIGESA/SA “Disponen medidas de seguridad en materia de la calidad del agua para consumo humano en los distritos de Urarinas y Parinari de la provincia y departamento de Loreto” fue la norma relacionada con este fin.

- Las federaciones solicitaron que: los proyectos de inversión del Plan Nacional de Saneamiento Rural (PNSR) sean transferidos a los municipios; se priorice la solución del problema de la contaminación del agua y se destinen recursos a los municipios para elaborar proyectos del Plan de Desarrollo de Inversiones (PDI).
- Plan productivo específico para los siguientes seis meses de la Comisión de Seguimiento y Ejecución del PDI; la cual debía crearse por Resolución Suprema (R.S.) antes del 30 de enero del 2018 y conformada por representantes de los participantes de Acta de Saramurillo (Ejecutivo, Federaciones, Alcaldes).

En enero de 2018, las federaciones de las cinco cuencas solicitaron una reunión con la PCM para dialogar sobre el estudio internacional del ONP, los ductos de los lotes 192 y 8, la Comisión de la Verdad, entre otros acuerdos del Acta de Saramurillo. Ante la falta de respuesta a su pedido y el retraso en la atención de necesidades básicas de la población, como agua apta para consumo humano, decidieron iniciar un paro preventivo el 6 de febrero, que podía derivar en uno indefinido si la PCM no daba cuenta de los compromisos asumidos.¹⁴

En febrero, la SGSD-PCM reportó el avance de 22 de los 41 acuerdos del Acta de Saramurillo por parte del Ejecutivo, iniciados el 28 de diciembre de 2016. Otros 13 estaban en ejecución¹⁵. El 5 de febrero de 2018, el Comité de Lucha de la provincia de Loreto inició en Nauta el paro anunciado el mes anterior. Los representantes de las federaciones justificaron la convocatoria al paro por la falta de diálogo, la ausencia de una Comisión de Alto Nivel del Ejecutivo, la defensa de la Amazonía y la oposición a la privatización de los recursos de los ríos. El 9 de febrero, la DP llamó a las federaciones a protestar pacíficamente y a liberar las rutas fluviales para aminorar la afectación de la población no involucrada. Asimismo, enfatizó que las partes debían dialogar para priorizar las necesidades más urgentes de la población.

Al día siguiente, el Viceministerio de Gobernanza Territorial de la PCM (VGT-PCM) reiteró la convocatoria a la reunión de trabajo del 19 y 20 de febrero en la ciudad de Iquitos. Las federaciones desbloquearon el río Marañón y se reagruparon en Roca Fuerte para esperar la respuesta de la PCM. Desde este mes, la DP considera que inició el diálogo efectivo entre las federaciones y el gobierno.

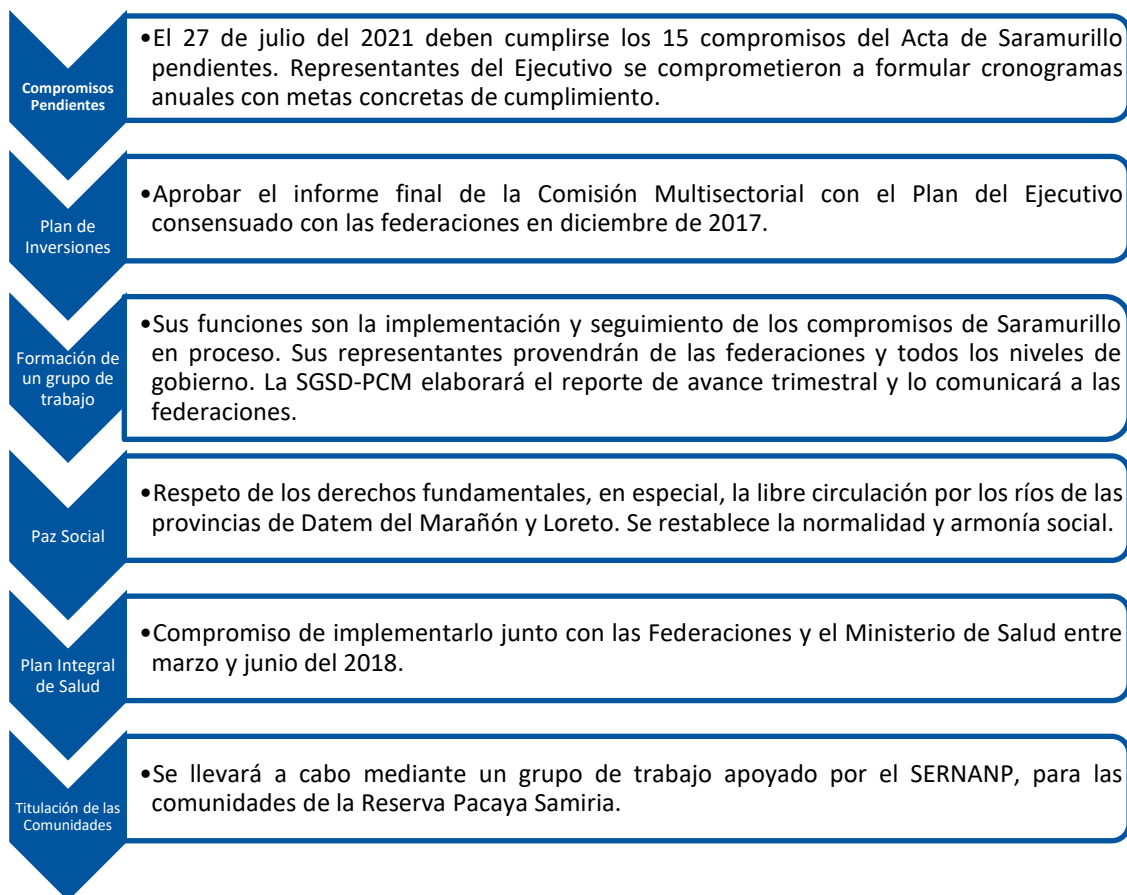
El 19 y 20 de febrero, se realizó en Nauta la reunión convocada por la PCM con autoridades de la región, del gobierno y las federaciones indígenas, con el objetivo de entregar un informe de cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acta de Saramurillo. Los acuerdos adoptados en el Acta de Nauta se muestran en la ilustración 4.

¹⁴ Oficio N° 001-2018-PPH-05 CUENCAS – LORETO.

¹⁵ Entre los proyectos en ejecución se encontraban: 1) Instalación o mejoramiento de los servicios de agua potable, saneamiento, evacuación y tratamiento de aguas residuales en varias localidades nativas; 2) mejoramiento y ampliación de la IEP N° 601593 de la comunidad nativa de Nuevo Triunfo y de la IEP N° 601781 de la comunidad nativa de Nueva Libertad; ambas en las riberas del río Corrientes, distrito de Trompeteros.

Posteriormente, en dos reuniones en abril, las federaciones reiteraron en Lima las demandas planteadas en noviembre de 2016 pero añadieron la remediación del lote 64 y de los daños por los derrames del ONP.

Ilustración 4: Acuerdos de la reunión en Nauta de febrero de 2018



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

A fines de mayo de ese año, el presidente de la federación Aconakku informó a la DP sobre los avances de los acuerdos del Acta de Saramurillo. La PCM convocó a una reunión para los días 8 y 9 de junio¹⁶. Previamente, el Primer Ministro visitó Cuninico y anunció la instalación temporal de agua, el inicio del proyecto de agua y saneamiento y la implementación de la posta médica para esa comunidad (Andina, 2018).

El 14 de junio, los representantes de las cinco cuencas expresaron su frustración por la demora en el cumplimiento de los acuerdos del Acta de Saramurillo, indicaron que la consulta previa de 2015 solo se cumplió parcialmente, solicitaron con urgencia agua y alimentos y que realicen una consulta previa del proyecto de Ley Orgánica de Hidrocarburos (LOH). Los problemas para dialogar continuaron cuando la reunión del 7 de julio, -entre representantes de las cinco cuencas, el VGT-PCM y la Coordinadora Regional de Pueblos Indígenas de San Lorenzo (Corpi

¹⁶ Participaron los representantes de las federaciones y organizaciones indígenas de las cinco cuencas, del Minsa, Minedu, Petroperú, VGT, Mincul, MVCS y DP.

SL)- fue suspendida porque los funcionarios no pudieron responder sobre las medidas para la salud y provisión de agua para el consumo humano, los planes de inversión para compensar a las comunidades por los lotes 8 y 192, entre otros. Dos días después, la Ministra de Salud solicitó alcanzar el Plan de Salud Intercultural a los representantes de las federaciones y la Corpi SL para que hagan los comentarios.

El 2 de agosto se reunieron diferentes representantes del gobierno y de las federaciones¹⁷ para revisar los Términos de Referencia (TDR) del Estudio Internacional del ONP con opiniones de ambas partes. El 3 de agosto¹⁸ se presentó la propuesta del “Plan de Salud Intercultural con enfoque de género diferenciado dirigido a los problemas de salud humana asociados a la contaminación natural y antropogénica hidrocarburífera en las cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes, Chambira y Marañon - 5 cuencas” (Plan de salud). Respecto de las medidas para agua y saneamiento, las comunidades observaron que los proyectos no seguían los diseños acordados ni las condiciones del suelo; y solicitaron que el presupuesto de la PNSR sea transferido a las municipalidades, a través del mecanismo de Núcleos Ejecutores (NE), para que puedan fiscalizar y participar en la implementación de los proyectos.

El 31 de agosto, mediante el D.S. N° 090-2018-PCM, se prorrogó el estado de emergencia en los distritos de Nauta, Urarinas y Parinari por un plazo de 60 días, contados desde el 4 de septiembre. Por otro lado, el 5 de septiembre, la lentitud en la atención a las demandas de las federaciones provocó la suspensión del diálogo que derivó en un paro indefinido y medida de fuerza desde el 14 de septiembre. La principal preocupación de los nativos era la solución de los problemas de agua, saneamiento y salud por la contaminación petrolera. Asimismo, se pronunciaron en contra de la modificación de la LOH por no incluir la consulta previa, la participación en los beneficios, derechos de compensación ni monitoreo ambiental, entre otros.

Ante esto, el 21 de septiembre, la PCM convocó a una reunión¹⁹. A pesar de no llegar a un acuerdo respecto del Plan de Salud, se suspendió la medida de fuerza; sin embargo, las federaciones advirtieron que retomarían la medida con más ímpetu de continuar el desacuerdo. Mediante un informe²⁰ publicado el 24 de octubre, la DP recomendó al Estado garantizar una atención inmediata a quienes están en peligro por exposición a metales pesados, derrames de petróleo y el atraso en las acciones de remediación.

En la segunda semana de diciembre de 2018, la Feconat envió un oficio²¹ a la PCM y al Minem exigiendo que el proceso de consulta previa se realice al conjunto de comunidades que conforman el pueblo kichwa (35) porque, afirmaron, las actividades en el lote 192 afectan a todo su territorio. Al finalizar el mes, la Plataforma de Pueblos Afectados por la Actividad Petrolera

¹⁷ Participaron representantes de las Cinco Cuencas, Aidesep, alcaldes de Urarinas y Andoas, Minem, SGSD- PCM, OEFA, Minsa Petroperú y DP.

¹⁸ Participaron representantes de las cinco cuencas, alcaldes de Urarinas y Andoas, Aidesep, funcionarios del Minsa, SGSD- PCM y DP.

¹⁹ Participaron: PCM, Minsa, MVCS, DP, líderes de las comunidades y asesores de las federaciones.

²⁰ informe N° 001-2018-DP/AMASPPI/PPI «Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?».

²¹ Oficio N° 0034-2018-FECONAT.

(PPAAP)²², se pronunció, entre otros, sobre: la necesidad de una solución para los problemas de salud, agua y saneamiento; el estudio de viabilidad del ONP; la solicitud a Petroperú para que cree un sistema de seguridad en el que participen las comunidades y que el gobierno debata con ellos la política de hidrocarburos y la matriz energética.

Los líderes de las cinco cuencas se reunieron con funcionarios de diversos sectores del gobierno el 4 y 5 de febrero de 2019 en la carretera Nauta - Iquitos. Algunos de los acuerdos que se tomaron fueron:

- Coordinar la PCM y el Minedu para la elaboración del plan de trabajo para la educación de la población y otorgar becas y capacitaciones a través de Carec;
- Realizar una reunión con el Minsa para una propuesta de programa multianual de inversión en infraestructura de salud;
- Realizar el concurso del estudio del ONP en abril de ese año;
- Remediar los 32 sitios identificados con prioridad por el Minem;
- Analizar la incorporación a los NE de Electrificación Rural;
- Realizar la coordinación multisectorial para el desarrollo de la cadena productiva en las cinco cuencas;
- Mejorar la calidad y cobertura de telecomunicaciones.

Finalmente, se abordaron los avances de los acuerdos de la consulta previa de 2015 y el seguimiento de la modalidad de NE para fijar los cumplimientos de plazos y calidad de obras. En la mesa de trabajo del 14 de febrero, las federaciones de las cinco cuencas, otras comunidades nativas y organizaciones sociales acordaron solicitar la declaración en emergencia de la actividad petrolera en Loreto; reafirmar su defensa de los derechos humanos individuales, colectivos y territoriales; convocar a un debate sobre el futuro de la industria petrolera del país con las instituciones públicas pertinentes y empresas petroleras y; que se conforme una comisión multisectorial. La PPAAP reafirmó lo solicitado (declaración y debate) el 22 de febrero.

El 23 de marzo, la Feconat, la Oriap y la Fedinapa aprobaron un Plan de Consulta Previa durante una reunión con la Oficina General de Gestión Social del Minem (OGGS-Minem). El 30 de marzo, representantes del Ejecutivo y de las comunidades nativas²³ se reunieron en Lima. Ellos acordaron instalar la “Comisión Mixta de Monitoreo y Cumplimiento de Compromisos” (Comisión Mixta)²⁴ para el desarrollo sostenible de las comunidades de las provincias de Datem del Marañón, Loreto y Requena el 25 y 26 de abril. Está adscrita al Minem y conformada por representantes de las organizaciones indígenas (53), el gobierno regional, alcaldes, Petroperú, Perupetro y ministros de Estado²⁵. Luego de su instalación, se definió la agenda de trabajo (ver ilustración 5) y se programó una reunión plenaria para el 27 de junio. Asimismo, el Minem

²² De acuerdo con la DP, la PPAAP está conformada por las federaciones indígenas de tres provincias de Loreto: Nauta, Datem del Marañón y Requena.

²³ Participaron: PCM (Primer Ministro, VGT y SGDS), Minem (Ministro, Viceministro de Hidrocarburos y OGGS) y representantes de 34 organizaciones indígenas de las cinco cuencas (Pastaza, Tigre, Corrientes, Chambira y Marañón).

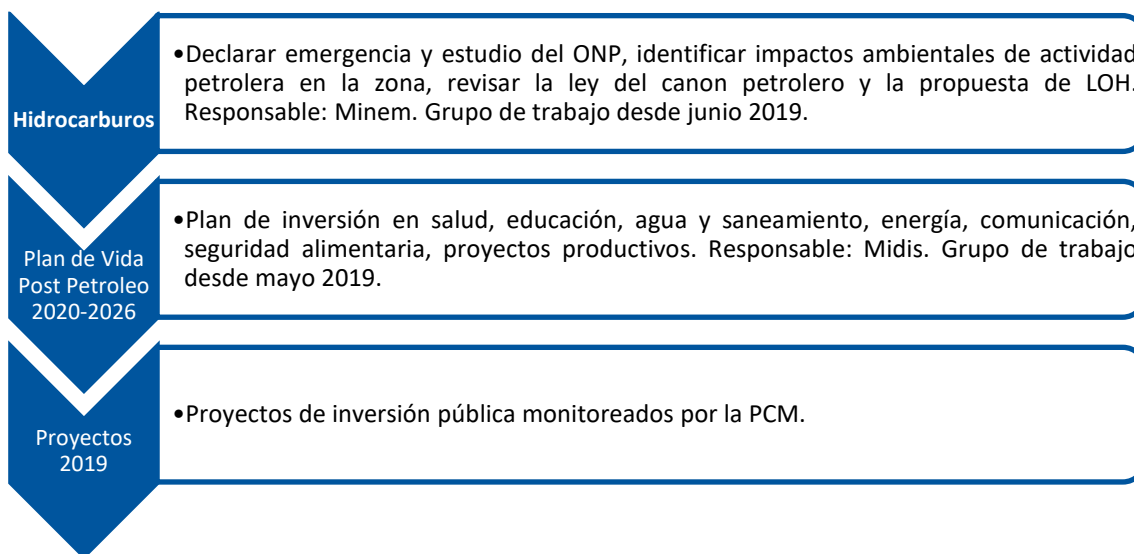
²⁴ La Comisión Mixta fue formalizada mediante R.M N° 205-2019-PCM del 5 de junio de 2019.

²⁵ Entre los ministerios participantes están: Minam, Mincul, Minsa, Minedu, Midis, Minjus, MVCS, MTC, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, Produce, Minagri, MEF. Instituciones invitadas: Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Medio Ambiente y Ecología; Comisión de Energía y Minas; Comisión del Presupuesto del Congreso de la República; Defensoría del Pueblo.

prometió impulsar una norma que incorpora proyectos multipropósitos a la Ley General de Electrificación Rural e instalar el Comité de Gestión e Información Minero Energético de Loreto.

En mayo, los grupos de trabajo de la Comisión Mixta se reunieron por primera vez. En el Subgrupo de Inversiones, las municipalidades presentaron una lista de proyectos de inversión a ser evaluados por los ministerios. En el grupo del Plan de Vida Post Petróleo 2020-2026 las federaciones propusieron conformar una entidad para el desarrollo de la zona de influencia petrolera en Loreto con enfoques en seguridad territorial, infraestructura, economía sostenible, fortalecimiento institucional, seguridad alimentaria y remediación.

Ilustración 5: Agenda de Trabajo de la Comisión Mixta de Monitoreo y Cumplimiento de Compromisos



Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

El 7 de junio, se reunió el subgrupo de Hidrocarburos donde se discutió el avance de los cambios a la LOH y la distribución del canon; el Plan de Modernización del ONP y sus estudios técnicos; y la norma para hacer efectivas las inversiones en las zonas de explotación de recursos naturales. Asimismo, se acordó conformar una comisión técnica encargada de los TDR para un estudio de análisis de riesgo, un estudio técnico independiente de las zonas próximas al ONP y un plan de trabajo de atención de quejas de las operaciones en los lotes 95, 8, 67 y 64.

Entre el 5 y 6 de julio, cumpliendo la advertencia dada a fines de junio, la PPAAP bloqueó el tránsito fluvial en la confluencia de los ríos Ucayali y Marañón así como la vía terrestre Nauta-Loreto; paralizaron algunas ciudades y tomaron la estación 5 de Petroperú. Estas acciones fueron consecuencia de un diálogo frustrado en el cual se buscaba conversar sobre tres importantes puntos para las 50 organizaciones indígenas: hidrocarburos, el Plan Inversión Post-Petróleo y el Plan de Inversión Inmediato 2019. El problema fue que el lugar previsto para el diálogo cambió, según comentó el secretario de Gestión Social y Diálogo de la PCM (Cisneros, 2019). El 9 de julio se reunieron representantes del Ejecutivo, alcaldes distritales y provinciales, las federaciones y la DP quienes acordaron, entre otros, consensuar una propuesta viable para las inversiones y el Plan de Vida Post Petróleo; que los nativos comuniquen los acuerdos, liberen

la Estación 5 y las áreas de protesta, supervisados por la DP, para continuar el diálogo. Para que este diálogo no se vea interrumpido, la DP siguió supervisando el cumplimiento de estos acuerdos (Defensoría del Pueblo, 2019).

La liberación de la Estación 5 ocurrió nueve días después. El 19 de julio, las partes acordaron elaborar un plan de cierre de brechas de servicios para las comunidades indígenas con influencia de la industria petrolera²⁶. La Comisión Mixta fue encargada de monitorear y supervisar la elaboración del plan. El 5 y 6 de agosto, el grupo de trabajo de la mencionada comisión se reunió en San Lorenzo, Datem del Marañón, Loreto²⁷. Entre los principales acuerdos están:

- Los grupos de recolección de la información se conformarán para el diagnóstico que, junto con el plan de cierre de brechas, abordarán ocho macro temas; la propuesta de plan será considerada en la Ley de Presupuesto 2020.
- El MVCS identificó tres proyectos aptos de los presentados por las federaciones en mayo último y que se iniciarán a fines de este año. En 2020 financiarán 12 proyectos de agua y saneamiento para 16 comunidades de Morona mediante Obras por Impuestos. En Lima el ministerio se reunirá con las federaciones para discutir las alternativas para proveer agua potable a la zona de emergencia.
- La Dirección Regional de Salud (Diresa) de Loreto propuso incluir en la Ley de Presupuesto 2020 la destinación de recursos para actividades del modelo intercultural, contratación de personal, tratamientos médicos para la población afectada por la contaminación petrolera, mantenimiento de locales de salud y proyectos de inversión. Minsa analizará y coordinará la propuesta.
- El Minem elaborará los TDR para el proceso de selección de consultores para la Evaluación Técnica Independiente del ONP y el estudio de análisis de riesgos. Para ello tomará como insumo los estudios de Techin y Rosen en el ONP y la evaluación del equipo técnico de apoyo a las federaciones.

Sin embargo, el 6 de septiembre las federaciones se quejaron de que la PCM no procuraba que sus equipos técnicos tengan una participación equitativa en la elaboración del diagnóstico y el plan de cierre de brechas. Sus representantes solicitaron garantizar recursos en el 2020 para las acciones dispuestas en el D.S. 139-2019-PCM, suspendieron temporalmente su participación y pidieron una audiencia con el Primer Ministro. Como parte de las acciones del mencionado D.S., entre el 9 y 13 de septiembre se llevaron a cabo dos talleres participativos para el cierre de brechas de la provincia de Alto Amazonas.

3.3 Análisis comparativo de los casos

En esta sección se comparan las características de los dos casos de manera que se identifiquen potenciales razones que expliquen sus diferencias y similitudes, por ejemplo, en su duración.

²⁶ Mediante D.S. N° 139-2019-PCM, la PCM otorga prioridad y urgencia al diagnóstico y plan de cierre de brechas de la población amazónica con influencia de la industria petrolera.

²⁷ Participaron: representantes de las organizaciones indígenas y sus equipos técnicos, el Primer Ministro; ministros y viceministros de: MVCS, Minedu, VGT-PCM, Minem, Mincul; el entonces congresista de la República, Jorge Meléndez; el gobernador regional de Loreto, alcaldes provinciales, distritales y el equipo técnico de los ministerios.

Cuadro 4: Resumen comparativo de los casos de conflicto

Características	Caso 1: Lote 57	Caso 2: Lotes 8 y 192
Ubicación	Distritos Echarate y Megantoni, provincia La Convención, región Cusco	Distritos Urarinas, Parinari, Nauta Tigres y Trompeteros de la provincia de Loreto y distritos Andoas y Pastaza de la provincia Dátem del Marañón, región Loreto.
Población	1100	26 328
Fecha de inicio	Octubre de 2016	Agosto de 2016
Fecha de finalización	Febrero 2017	Activo
Duración del conflicto	5 meses	40 meses
Conflicto en torno a afectación a recurso natural	No	Sí
Actores (primarios, secundarios y terciarios)	Comunidad nativa Nuevo Mundo, empresa Repsol, Minem, Mincul, Defensoría del Pueblo, PCM.	Aconakku, Fepiaurc, Feconat, Oriap, Fedinapa, Aidecos, Petroperú S.A., Pluspetrol Norte S.A., Minem, Mincul, MVCS, Minedu, Minsa, PCM.

Fuente: Defensoría del Pueblo. Elaboración propia.

El recuento de hechos del primer caso refleja que tiene un origen relacionado a los derechos inherentes de la comunidad nativa al uso de sus recursos y que se le otorgue una contraprestación adecuada por dicho uso. El conflicto se centra primordialmente en el pago del área alquilada para un fin específico, determinado en el contrato respectivo (aeródromo e instalaciones menores), que estaba siendo destinada para la construcción de una obra de mayor envergadura, con otro tipo de especificaciones técnicas. La normativa relacionada al Informe Técnico Sustentatorio le permite hacer cierto tipo de cambios a los proyectos sin informar a la población, pero esto no fue bien recibido por ella.

Si bien también había una preocupación de la comunidad por el acceso y uso del agua; el problema principal, y que corresponde con la solución del conflicto, es que existe una relación contractual privada entre las dos partes que necesitó la intermediación del Estado al ser el que le otorgó el derecho de operación a la empresa. La hipótesis que podría plantearse es que la razón de que el conflicto no demorara mucho tiempo en resolverse es porque se trataba de la negociación de un contrato de alquiler y no había consecuencias ambientales involucradas en el caso. Esta hipótesis va en línea con la investigación de Muñoz-Najar y Zhang (2011), quienes estudiaron la duración de los conflictos mineros en el Perú. Estos autores encontraron que el conflicto social dura menos cuando la causa del conflicto está asociada al aprovechamiento de oportunidades que cuando se reclama por el uso o defensa de los medios de vida en torno a recursos naturales.

En el primer caso, los miembros de la comunidad tomaron medidas de protesta más directas (toma de campamento) en una oportunidad, el diálogo solo se suspendió en uno de los cinco meses que duró el conflicto (diciembre 2016) y no surgió la necesidad de la emisión de alguna normativa o la intervención activa y constante de las autoridades del gobierno.

Respecto del segundo caso, el recuento de hechos refleja un contexto más complejo, con razones para el descontento de la población más estructurales, interiorizadas por varios años. En este conflicto se observa un diálogo, interrumpido por momentos, entre el Estado y las federaciones nativas, donde la población nativa reclama ayuda en la resolución de problemas causados por la contaminación generada por los derrames de petróleo en la zona. Las principales preocupaciones de la población en estos tres años ha sido la entrega de agua, alimentos, servicios de saneamiento, el estado del ONP y la nueva propuesta de la LOH. A diferencia del primer caso, durante sus tres años de duración, el segundo caso ha visto interrumpido el diálogo en varias oportunidades, así como ejecución de reuniones donde no se alcanzaba ningún acuerdo entre las partes. Asimismo, en cuatro meses se observaron avisos de toma de medidas de protesta o de fuerza, los cuales fueron reducidos ante la llegada de autoridades del Ejecutivo y autoridades locales. Además, en este caso ha sucedido toma de vías fluviales, detención de personas por parte de los nativos y toma de instalaciones.

A pesar de la emisión de normas -entre las cuales están la declaración de emergencia sanitaria, la creación de comisiones multisectoriales y disposición de elaborar un plan de cierre de brechas- y la presencia constante de las autoridades, las poblaciones amazónicas no han estado del todo satisfechas con el avance de los acuerdos, lo cual contribuye a la permanencia del conflicto.

Algunos aspectos que pueden haber influido en la mayor duración del conflicto en el segundo caso respecto del primero, teniendo en consideración sus características son:

- 1) El tamaño de la población involucrada: en el primer caso, la población de la zona de conflicto fue de 1100 personas pertenecientes a una única comunidad; mientras que, en el segundo caso, la población supera los 26 000 habitantes y se encuentra organizada en 384 comunidades nativas a lo largo de cinco cuencas amazónicas ubicadas en la región Loreto (Defensoría 2018b).²⁸
- 2) El número de participantes²⁹ involucrados: En el primer caso, el número de actores primarios, secundarios y terciarios fue de seis; mientras que, en el segundo, fue de 14, con algunas instituciones adicionales que participaron eventualmente. El involucramiento de una mayor cantidad de participantes complica la coordinación y ejecución de acciones, especialmente si entre cada uno de ellos tiene prerrogativas y funciones diferentes. Llerena y Nario (2019) estudiaron la duración de los conflictos

²⁸ Llerena y Nario (2019) mencionan que la presencia de población que habla lenguas nativas contribuye en la duración de conflictos debido a la dificultad de intermediación. Sin embargo, no sería un elemento diferenciador ya que en ambos casos la población afectada es una comunidad o un grupo de comunidades nativas amazónicas con representaciones organizadas.

²⁹ Incluye las comunidades nativas, empresas, asociaciones, federaciones, organizaciones, ministerios y otras instituciones del Estado.

sociales relacionados a recursos hídricos en el Perú. En su investigación identificaron el número de participantes como un factor que incrementa la duración de los conflictos en torno a recursos hídricos, una de las razones principales del conflicto del segundo caso.

- 3) El tipo de conflicto: El conflicto del primer caso estuvo relacionado a la forma de uso de un terreno y su compensación económica (alquiler); el segundo caso, estuvo más relacionado a los efectos nocivos de la contaminación asociada a la explotación petrolera y a los atentados contra el ONP. En ese sentido, la afectación de elementos importantes para la vida de las comunidades nativas como sus bosques y sus ríos generan una fuerte oposición de su población.
- 4) El largo proceso de ejecución de los acuerdos. En el segundo caso, el papel de las autoridades y de las empresas ha sido cuestionado debido al tiempo necesario para el cumplimiento de los acuerdos para la mejora de servicios de saneamiento y agua, alimentos, entre otros. Esto ha llevado a que, al menos cuatro veces, se advierta de o se realicen protestas y movilizaciones en la zona de conflicto o hacia la capital; dos de las cuales tuvieron consecuencias económicas para otras comunidades y ciudades y/o implicó el ejercicio de la violencia y toma de instalaciones de las empresas petroleras.

Respecto de las consecuencias de ambos conflictos, la corta duración del primero tuvo como correlato la demora en la ejecución de la inversión no contemplada de la empresa; sin embargo, la misma fue continuada gracias al acuerdo del contrato de arrendamiento y la compensación a la población. La producción de gas natural y otras actividades económicas no fueron afectadas en el proceso. En el segundo caso, independientemente de la validez y pertinencia de los reclamos de la población, puede notarse que la continuidad de las diferentes actividades económicas (comercio, transporte, etc.) fue afectada. El conflicto ha contribuido a la reducción observada de la producción de petróleo en la selva norte y su transporte para refinación en la costa norte, lo cual afecta a la economía de la zona y nacional, al reducir la generación de recursos para la región (canon, sobrecanon, regalías, entre otros) y afectar otras actividades.

4. Conclusiones

El sector hidrocarburos en el Perú es uno de los más influyentes en la economía del país; sin embargo, en los últimos años ha experimentado una caída de su producción, especialmente de petróleo y derivados. Entre sus varias causas se encuentra la ocurrencia de conflictos sociales. El cuestionamiento de las actividades de las empresas de hidrocarburos en diversos lotes petroleros ha influido en que varios contratos de exploración y explotación se encuentren en estado de fuerza mayor por aspectos sociales. Esto deriva en la reducción de la inversión en exploración y explotación que se manifiesta en el menor número de pozos exploratorios y de desarrollo y en un aumento de las importaciones, lo que impacta en los costos de las empresas, en los consumidores, en la generación de recursos fiscales y, por lo tanto, en la economía nacional.

Los derrames en el ONP en los últimos años, ya sea producto de fallas de la estructura o por atentados, también han influido en la reducción de la producción de crudo y en el surgimiento o manifestación de los conflictos sociales. Esta manifestación, en varios casos ha afectado el normal funcionamiento de la economía al impedir el desarrollo normal de actividades de otros sectores económicos.

El mayor número de conflictos desarrollados en el país son del tipo socioambiental. En promedio, entre enero 2018 y septiembre de 2019, su participación sobre el total de conflictos sociales fue del 65%. En septiembre de 2019, los conflictos socioambientales representaron más del 60% del total de conflictos; de estos, el 15% estuvo relacionado con actividades del sector hidrocarburos. Entre enero de 2018 y septiembre de 2019, el país ha experimentado un crecimiento sostenido de la conflictividad social vinculada a este sector.

Respecto de los dos casos de conflicto analizados, las causas de ambos son disímiles. El primero se centró en la relación contractual privada entre las dos partes; mientras que el segundo, en la afectación de los medios de vida de las comunidades. El primer conflicto no tuvo una duración prolongada en tanto las dos partes (empresa y comunidad nativa) negociaron un contrato de arrendamiento favorable a ambas. El segundo aún persiste por la demora en la atención de las preocupaciones de la población, de más de 300 comunidades nativas, en torno a la contaminación de sus recursos de vida en las últimas décadas, agudizado por los derrames ocurridos en el ONP, ya sea por atentados o por fallas en él.

La diferencia en la causa también puede haber contribuido a que las manifestaciones de la población afectada fueran más mesuradas. En el primer caso, solo en una oportunidad la población ejerció medidas de fuerza; mientras que en el segundo, la población ejerció o avisó, en más oportunidades, la toma de medidas de este tipo, incluso con el ejercicio de la violencia.

De acuerdo al análisis realizado, se identifican como algunos factores que contribuyen a una mayor duración del conflicto del segundo caso: i) el tipo de conflicto, ii) la mayor población afectada, iii) la mayor cantidad de actores participantes (comunidades, empresa, federaciones, autoridades locales, regionales y nacionales) y iv) el largo proceso de ejecución de los acuerdos alcanzados. Las consecuencias de un conflicto de mayor duración, como el segundo caso, son mayores en tanto ha afectado el normal desarrollo de las actividades económicas (incluyendo la producción de hidrocarburos) y la generación de recursos fiscales de la zona; lo cual tiene repercusiones en el resto de la economía.

El conflicto social constituye un proceso complejo en el que existen intereses y valoraciones que se contraponen, además de otros factores a considerar, como la violencia. En consecuencia, la respuesta institucional, tanto preventiva como en el tratamiento de los conflictos, requiere de una constante coordinación entre las distintas entidades del Estado que atienden los conflictos, según sus competencias y especialidades, a fin de llegar a una estrategia de intervención concordada.

Los resultados expuestos en la sección 3.3 del Capítulo 3 del presente documento evidencian que la eficacia de los procesos de diálogo es insuficiente en relación con los conflictos sociales,

particularmente, los que giran en torno a las actividades del sector hidrocarburos, objeto de estudio de esta investigación.

A partir de lo expuesto se pueden formular las siguientes recomendaciones:

- Priorizar la resolución de conflictos socioambientales de acuerdo a las características como población afectada, duración del conflicto, número de actores participantes y dificultad de cumplimiento de acuerdos (coordinación, ejecución, entre otros aspectos).
- Fortalecer la institucionalidad del gobierno nacional, regional y local en la gestión de conflictos sociales: identificar sinergias de manera que los diferentes niveles de gobierno coordinen y ejecuten de mejor forma y con mayor celeridad las acciones para la solución de los conflictos. Asimismo, comunicar a la población las prerrogativas de los diferentes niveles de gobierno en la gestión de los conflictos.
- El diálogo constituye la piedra angular de la estrategia de prevención y gestión de conflictos sociales. En ese sentido, se recomienda promover que los procesos de diálogo se realicen de forma adecuada. Monitorear que la participación de los funcionarios designados por las entidades competentes no genere atrasos, postergaciones en la instalación de mesas de diálogo o algún otro mecanismo implementado, así como la ausencia de explicaciones sobre el incumplimiento de las actas suscritas u otros factores similares que generen un incremento de la desconfianza de las comunidades hacia las instituciones involucradas en el proceso. En estas circunstancias, la solución de los conflictos tarda más en llegar y es más probable que aparezcan sectores radicales que apuesten por la violencia.

5. Bibliografía

Andina (10 de junio, 2018) Ejecutivo ratifica compromiso con el desarrollo de las comunidades de Loreto. Recuperado de: <https://andina.pe/agencia/noticia-ejecutivo-ratifica-compromiso-con-desarrollo-de-comunidades-loreto-712850.aspx>. Última fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

Ávila, D. (7 de octubre, 2016). Loreto: las razones del conflicto entre indígenas y Pluspetrol al que Zavala ha dicho que no irá. Recuperado de: <http://www.caaap.org.pe/website/2016/10/07/loreto-las-razones-del-conflicto-entre-indigenas-y-pluspetrol-al-que-zavala-ha-dicho-que-no-ira/>. Última fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

Cisneros, S. (28 de junio 2019). Tensión entre líderes nativos de Loreto y el Ejecutivo. Recuperado de: <https://peru21.pe/peru/loreto-dialogo-lideres-nativos-ejecutivo-riesgo-quebrarse-487167-noticia/>. Última fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

Defensoría del Pueblo (2007). Informe Extraordinario: “Los conflictos socioambientales por actividades extractivas en el Perú”. Disponible en https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/08/inf_extraordinario_04_07.pdf

Defensoría del Pueblo (2012). Informe Defensorial N° 156: “Violencia en los conflictos sociales”. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe-156.pdf>

Defensoría del Pueblo (2015). Informe de Adjuntía N° 001-2015: “Conflictos sociales y recursos hídricos”. Disponible en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/IA-Conflictos-por-Recursos-Hidricos.pdf>

Defensoría del Pueblo (2016-2019). Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 150 a 187. Adjuntía para la prevención de conflictos sociales y la gobernabilidad. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/areas_tematicas/paz-social-y-prevencion-de-conflictos/.

Defensoría del Pueblo (2018a). Vigésimo Segundo Informe Anual. Enero – Diciembre 2018. Disponible en https://www.defensoria.gob.pe/categorias_informes/informe-anual/

Defensoría del Pueblo (2018b). Informe de Adjuntía N° 001-2018-DP/AMASPPI/PPI: “Salud de los pueblos indígenas amazónicos y explotación petrolera en los lotes 192 y 8: ¿Se cumplen los acuerdos en el Perú?”. Disponible en <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/10/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N%C2%BA-001-2018-DP-AMASPPI-PI.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2019). Loreto: organizaciones indígenas de las cinco cuencas y el poder ejecutivo retoman el diálogo. Nota de Prensa N° 210/OCII/DP/2019. Recuperado de: <https://www.defensoria.gob.pe/loreto-organizaciones-indigenas-de-las-cinco-cuencas-y-el-poder-ejecutivo-retoman-el-dialogo/>. Última fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

García Delgado, M. (23 de mayo, 2019). Loreto: ¿qué está ocurriendo en la Estación 1 de Petro-Perú? El Comercio. Recuperado de: <https://elcomercio.pe/peru/loreto-ocurriendo-estacion-1-petro-peru-noticia-ecpm-638008-noticia/>. Última fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

Llerena, M. y, Nario, T. (2019). La duración de los conflictos sociales relacionados a recursos hídricos en el Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú. Tesis para optar el grado de maestría en economía. Disponible en: http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13242/LLERENA_MELISSA_NARIO_TATIANA_DURACION%20CONFLICTOS.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Última fecha de consulta: 18 de diciembre de 2019.

Muñoz Najjar, M. y Zhang, H. (2011). “Medios, oportunidades y gestión: la duración de los conflictos mineros en el Perú”. En Economía y Sociedad, N° 79.

Plataforma_glr. (15 enero de 2017). “Nativos de la comunidad Nuevo Mundo paralizan construcción de planta compresora de la empresa Repsol”. La República. Recuperado de: <https://larepublica.pe/politica/840296-nativos-de-la-comunidad-nuevo-mundo-paralizan-construccion-de-planta-compresora-de-la-empresa-repsol/>. Última fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

Senace (2017) “Conociendo al Informe Técnico Sustentatorio – ITS”. Recuperado de: http://www.senace.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/Historia_del_ITS_diagramado.pdf. Última fecha de consulta: 24 de octubre de 2019.

Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería – Osinergmin
Gerencia de Políticas y Análisis Económico – GPAE

Alta Dirección

Daniel Schmerler Vainstein
José Carlos Velarde Sacio

Presidente del Consejo Directivo
Gerente General

Equipo de Trabajo de la GPAE

Abel Rodríguez González

Gerente de Políticas y Análisis Económico

Especialistas:

Ben Omar Heli Solís Sosa, María Alejandra Mendez Vega, Carlos Renato Salazar Ríos.

Analistas:

Francisco Javier Coello Jaramillo, Melissa Isabel Llerena Pratolongo, Carlos Alberto Miranda Velásquez, Ernesto Yuri Guevara Ccama, Pablo Anthony Suclupe Girio, Thaís Chávez Porta, Darha Valeskka Chávez Vásquez, Alexander Junior Carrillo Chávez, Juan José Morante Montenegro.

Asistentes:

José Emilio Chicasaca Huamaní, Wilder Jhonatan Santos Viera.

Pasantes:

Andrés Antonio Campana Acuña, Beremiz Samir Rojas Morán, Joel Franklin Uzuriaga Fabian, Jonathan Junior Vilela Pablo.

Asistente Administrativo:

Clelia Bandini Malpartida.