

CAMISEA Y EL FANTASMA DE UNA POLITICA DE HIDROCARBUROS EN EL PERÚ

*Alberto Barandiarán**

Introducción

En el Perú, no se conoce con certeza la existencia de políticas - o lineamientos de política - en materia energética y de hidrocarburos, que nos permitan identificar claramente como país, cuál es nuestra visión de largo, mediano y corto plazo en estas materias.

Aunque en junio del año 2008 se ha creado el Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico, y el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico – CEPLAN como ente rector de este sistema (Decreto Legislativo 1088), lo cierto es que “para los tres primeros años de funcionamiento, se priorizaron acciones orientadas a consolidarse institucionalmente y avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Planeamiento Estratégico” (CEPLAN, 2009). Esto significa que, por lo menos en el corto plazo, esta institución no definirá nuestras políticas públicas de desarrollo de manera integral, holística y sistémica, y que por el contrario, continuaremos con una práctica generalizada en la que cada autoridad sectorial responde únicamente a decisiones basadas

* A. Barandiarán es abogado peruano, especializado en políticas ambientales y conservación de recursos naturales. Ha sido integrante del equipo de DAR (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales, Lima), y actualmente se desempeña como consultor, y es investigador asociado de CLAES (Centro Latino Americano de Ecología Social). abrandiaran@ambiental.net El presente texto es una versión editada y actualizada de la publicación del autor “Camisea y el Fantasma de una Política de Hidrocarburos en el Perú”. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR y Asociación Civil Labor, 2007, Lima.

en coyunturas específicas y a sus prioridades, de manera independiente y aislada de las demás autoridades.

Sin una “visión país” en estos temas de trascendental importancia, nos limitamos a desarrollar una agenda “económica” de aprovechamiento de nuestros recursos naturales basada en los criterios del gobernante de turno y de los funcionarios que lo acompañan en su gestión. Estos criterios, por lo general, responden únicamente a propuestas e intereses individuales o individualizados y no necesariamente a la búsqueda del bien común y de una mejora en la calidad de vida de la población del Perú, no de Lima su capital, sino de todo el país.

Como consecuencia, desde hace varios años, se vienen imponiendo impactos sociales y ambientales en las poblaciones rurales ubicadas en el entorno de las actividades extractivas, generalmente en extrema pobreza, bajo la exclusiva justificación de un beneficio común - bastante cuestionable y poco claro y transparente - el cual se basa únicamente en la monetización de nuestros recursos naturales a partir de su explotación y exportación como materia prima, sin generar mayor valor agregado, y sin incluir en una planificación previa, fundamentales aspectos sociales y ambientales que permitirían resolver o reducir la totalidad de esos impactos a estas poblaciones.

No obstante que existe ya en el ámbito internacional probadas herramientas de planeamiento para estas políticas, planes y programas, nuestros funcionarios públicos -entiéndase tomadores de decisión - se resisten aún a reconocerlas e implementarlas. En efecto, un instrumento sobre el cual existe ya mucha experiencia, legislación y metodologías de aplicación es la Evaluación Ambiental Estratégica – EAE; la cual sin embargo, ha sido inicialmente incorporada a nuestra legislación nacional de manera muy tímida, y fortalecida muy recientemente con la aprobación del Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación Ambiental, publicado en el Diario Oficial El Peruano el 25 de septiembre del 2009, aunque aún con varias tareas pendientes para su efectiva y adecuada implementación en el país. Cabe mencionarse además que la EAE, como instrumento de gestión ambiental, ya está integrado a las

políticas ambientales y sociales de algunas agencias multilaterales que financian proyectos de extracción y exportación de recursos naturales en nuestro país.

Hoy, luego de cinco años de operación del lote 88 del Proyecto Camisea y luego de apoyar la construcción de una planta de licuefacción que permitirá exportar el gas natural de los lotes 56 y parte del 88 – la primera fase financiada por el BID y la CAF, y la segunda fase financiada por el BID, EXIMBANK y el IFC del Banco Mundial - el Gobierno del Perú con el apoyo del BID están buscando desarrollar un Préstamo Programático de Reforma de Política denominado, “Nueva Matriz Energética Sostenible - NUMES” para “... apoyar el desarrollo de una nueva matriz energética sostenible que se base en un enfoque integral de los diferentes componentes de la misma, y que se articule con los objetivos de desarrollo del Perú”.

Camisea - a la fecha el proyecto gasífero de mayor importancia en el Perú, que incluye varios componentes de explotación, transporte y exportación de gas natural y otros recursos asociados de los lotes 88 y 56 respectivamente - es sin duda alguna el punto de partida bajo el cual se planteó el marco institucional y legal y los estándares sociales y ambientales para actividades de hidrocarburos en el país actualmente vigentes; pero también es una clara muestra del desorden y falta de priorización de una política energética y de hidrocarburos a favor del país.

Inicialmente desarrollados por Shell y Mobil en los años 80, las reservas de gas de los lotes 88 y 56 encontradas por estas empresas fueron posteriormente otorgadas para su aprovechamiento a terceros. En efecto, a fines de los 90, bajo el esquema de una marcada estrategia neoliberal de privatización, el Gobierno de Alberto Fujimori decide entregar la operación del lote 88 ya explorado, a inversionistas extranjeros - públicos y privados - y no a la empresa estatal peruana PETROPERU, para lo cual desarrolla un concurso público internacional que otorgó las licencias de explotación, transporte y comercialización del gas del Lote 88 a tres consorcios de empresas de hidrocarburos, liderados por

PLUSPETROL y Transportadora de Gas del Perú – TGP, respectivamente.

En conjunto, estos componentes de esta primera fase del proyecto Camisea incorporan: a) la perforación de pozos ubicados en una reserva territorial a favor de pueblos indígenas en aislamiento voluntario o contacto inicial Nahua, Kugapakori, Nanti y otros; b) la construcción de la planta separadora de gas e instalaciones asociadas en la misma zona (Planta Las Malvinas); c) la construcción y operación de dos ductos con extensiones de 650 y 700 km. aproximadamente (gasoducto y poliducto) que van desde la amazonía peruana hasta la costa, al sur de Lima, atravesando tierras de pueblos indígenas, ecosistemas altamente sensibles y otros ámbitos de similar importancia; y d) la construcción de una planta de fraccionamiento en la zona de amortiguamiento de la única área natural protegida marino - costera del país (Reserva Nacional Paracas).

Por su parte, durante el Gobierno de Alejandro Toledo, las autoridades de hidrocarburos otorgaron directamente - sin ningún concurso público sino por invitación -, los derechos de aprovechamiento, transporte y comercialización de los recursos de gas existentes en el Lote 56 a un consorcio empresarial extranjero liderado por la empresa estadounidense Hunt Oil.

A estos hechos se suman los seis derrames o “incidentes” en los ductos del proyecto; las responsabilidades encontradas en la auditoría realizada por el Estado Peruano; los desfavorables informes de comisiones de investigación de los dos últimos Congresos de la República; las denuncias y procesos inconclusos ante la Contraloría General de la República; las deficiencias identificadas en el informe de auditoría encargado por el BID a Exponent Inc.; las denuncias internacionales sobre corrupción de las empresas asociadas a la construcción de los ductos; y los cuestionamientos planteados a partir de diagnósticos e investigaciones desarrolladas por distintas organizaciones y personas de la sociedad civil nacional e internacional a las empresas operadoras, el Gobierno del Perú, el BID y la CAF, entre otros.

Estos hechos y los serios cuestionamientos realizados, obligaron a todos estos actores a mostrar de manera más amplia y transparente la información generada por la experiencia del Proyecto Camisea a efectos de generar un mayor debate público en torno a cuál debería ser la visión de largo, mediano y corto plazo en materia energética y de hidrocarburos en el Perú, y cuáles los estándares sociales y ambientales requeridos para la implementación de sus actividades en los diferentes contextos que plantea el país.

En base a esto y otros aspectos que están formando parte de la realidad energética y de hidrocarburos en nuestro país, resulta válido preguntarse: ¿Cuál es la política de hidrocarburos que se está implementando en el Perú y cual ha sido el nivel de influencia del Proyecto Camisea en ella? ¿Existe o no una política de hidrocarburos en el país o estamos frente a una política “fantasma”?

Sobre el concepto de política

En el presente texto se considerará el concepto de política como expresión explícita, aunque se reconoce la existencia de políticas implícitas. Por ejemplo, Sagástegui F. (2004) distingue: “Política explícita: declaración oficial a nivel gubernamental sobre un tema: expresa un fin y fija objetivos, define resultados deseados y establece metas cuantitativas. Política implícita: destinadas a actividades y funciones distintas a las de interés que pueden tener efectos imprevistos en las actividades y funciones de lo que se busca. Estos efectos indirectos rara vez se toman en consideración al concebir las políticas y sus instrumentos.”

El énfasis en el análisis de las políticas explícitas se debe a que debería promoverse un cambio en la manera de gobernar, en donde se asuma definitivamente a la planificación de políticas - entiéndase explícitas - como la fundamental herramienta para avanzar hacia nuestro desarrollo con calidad de vida. Continuar aceptando políticas implícitas, no definidas o escritas, subjetivas, y que responden únicamente al criterio del funcionario de turno, va precisamente en contra de todo lo

señalado anteriormente y nos mantendrá más bien bajo el imperante desorden existente.

Por esa razón, tomando como base los conceptos y definiciones antes señaladas, podemos ensayar nuestra propia definición: Se entenderá por “política” la definición gubernamental de una visión integral sobre un tema de importancia, en la que se expresan objetivos, metas y directivas a considerar en el permanentemente proceso de toma de decisiones.

Lineamientos de política de hidrocarburos en Perú

Ante la ausencia de una entidad encargada de la planificación de políticas de desarrollo, en el Perú existe un modelo de planeamiento y definición de políticas sectoriales, donde son los propios ministerios los responsables de elaborar, proponer, aprobar y aplicar de manera independiente la política sobre los recursos o aspectos de su competencia. Así tenemos que el Ministerio de Energía y Minas es responsable de las políticas de hidrocarburos, electricidad y minería respectivamente, el Ministerio de la Producción es el responsable de la política de manufactura y pesquería, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo es el responsable de las políticas respecto de estas dos temáticas, y lo mismo sucede con el Ministerio de Agricultura y el resto de ministerios que forman parte del Poder Ejecutivo.

Si a lo anterior, le agregamos el problema práctico de la limitada coordinación interministerial o intersectorial, tenemos como consecuencia, “políticas sectoriales” aisladas y en conflicto, en donde el peso específico de cada una de ellas dependerá del nivel de importancia y priorización que cada gobernante y su equipo de trabajo le otorgue al tema durante los cinco años de su gestión, dejando de lado en la mayoría de los casos, sus publicitados “planes de gobierno” o “planes de campaña”. Esto significa, que, más que políticas, en realidad obtenemos “priorizaciones” de temas para ser desarrollados en el corto plazo, sin una visión integral y complementaria, y sin el tiempo de maduración necesario para su adecuado conocimiento y desarrollo.

Este es precisamente el punto medular del fracaso de las distintas iniciativas e ideas, públicas y privadas, de buena y mala fe, que se han buscado desarrollar en el país a lo largo de su historia, lo que ha traído como resultado hasta la fecha, un cuestionable nivel de avance en la calidad de vida de la población peruana.

Respecto de la información existente debemos mencionar en primer lugar, el Plan Estratégico Sectorial Multianual – PESEM 2004-2006 del Ministerio de Energía y Minas (abril 2005) y el Plan Estratégico Institucional PEI 2004-2006 de este ministerio (diciembre 2004), contienen tres párrafos con una descripción de algunos lineamientos de política del sub-sector hidrocarburos: “Impulsar la inversión privada sostenible en el ámbito de la exploración y explotación de hidrocarburos en base al marco legal vigente y a la actualización de la normatividad existente. Este impulso incluirá también los aspectos de refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos. Apoyar las tareas que permitan desarrollar el mercado del gas natural en el Perú, con miras a lograr el máximo beneficio en la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los combustibles líquidos. Equilibrar en el menor tiempo posible la balanza comercial de hidrocarburos que actualmente es desfavorable”.

En el 2008 existía también un Plan Referencial de Hidrocarburos 2007 – 2016 publicado en la página Web del Ministerio de Energía y Minas¹, en el que se elaboró un diagnóstico situacional del sector hidrocarburos en el país y algunas proyecciones o escenarios al 2016. Sin embargo, no existía en este documento, alguna descripción de una política de hidrocarburos en el país o de algunos lineamientos de esta política.

Finalmente, tenemos el Plan Referencial de la Energía, como documento de trabajo que contiene un “Estudio Integral de la Energía”

1 A la fecha parece en la página Web del Ministerio de Energía y Minas un link sobre un Plan Referencial de Hidrocarburos 2009-2018 en el que sin embargo no se encuentra dicho documento.

elaborado por el Ministerio de Energía y Minas en septiembre del 2002, en el que aparecen descritos los lineamientos de políticas de largo plazo para el sector energía. Este documento plantea como visión del sistema energético del Perú al 2015, esto es, como propuesta de política energética del país “un Sistema Energético eficiente en desarrollo, cubriendo las necesidades energéticas básicas de la población, contribuyendo al crecimiento económico, a una mayor equidad social y con un impacto ambiental controlado”.

Es precisamente, en los objetivos específicos que se desprenden de los objetivos generales descritos en este documento, y asimismo en sus líneas estratégicas, que podemos identificar también algunos lineamientos planteados como prioritarios para el desarrollo de las actividades de hidrocarburos en el país:

- Revertir la situación actual de la Balanza Comercial de Hidrocarburos
- Incentivar las actividades de exploración por hidrocarburos para incrementar las reservas
- Promover la sustitución de los combustibles líquidos derivados del petróleo por gas natural y gas licuado de petróleo (GLP).
- Promover inversiones para la adecuación de las refinerías que demanda el país.
- Adecuar la política fiscal aplicada a los combustibles a la política energética.
- Lograr avances en el desarrollo de la industria del gas natural
- Impulsar el crecimiento de las redes de distribución en el área de Lima y en otras áreas bajo la influencia del sistema de transporte de gas natural.
- Inducir el uso del gas natural en la industria, los servicios, los hogares y el transporte urbano.
- Impulsar el uso del GLP en reemplazo de los derivados del petróleo y las bioenergías en el ámbito urbano no abastecido con gas natural.
- Promover la sustitución de derivados del petróleo y el carbón mineral importado en las centrales térmicas por gas natural

- Lograr una mayor coherencia de los instrumentos fiscales con la estructura de precios de los combustibles.
- Incentivar el desarrollo de la competencia en el mercado de combustibles para evitar prácticas de concertación de precios.
- Desarrollar competencia en cada una de las etapas de la producción y comercialización de combustibles líquidos derivados de los hidrocarburos

Marco legal sobre hidrocarburos y aspectos vinculados

Institucionalidad

El Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley 26221, contiene tres artículos que definen claramente la entidad pública responsable de desarrollar la política de hidrocarburos en el Perú: (art. 3) “El Ministerio de Energía y Minas es el encargado de elaborar, aprobar, proponer y aplicar la política del Sector, así como de dictar las demás normas pertinentes”; (art. 4) “Las normas o dispositivos reglamentarios que dicten otros Sectores que tengan relación con las actividades de Hidrocarburos, deberán contar con la opinión favorable del Ministerio de Energía y Minas (...)”, y (art. 6) “Créase bajo la denominación social de PERUPETRO S.A., la Empresa Estatal del Derecho Privado del Sector Energía y Minas, organizada como Sociedad Anónima de acuerdo a la Ley General de Sociedades, cuya organización y funciones será aprobada por Ley y su objeto social será el siguiente: (...) h) Proponer al Ministerio de Energía y Minas otras opciones de políticas relacionadas con la exploración y explotación de Hidrocarburos, i) Participar en la elaboración de los planes sectoriales. (...)”.

La industria del gas en el Perú

La Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural (No. 27133, 04 de junio de 1999), tiene por objeto “establecer las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria del gas natural, fomentando la competencia y propiciando la

diversificación de las fuentes energéticas que incrementen la confiabilidad en el suministro de energía y la competitividad del aparato productivo del país.”

Por esta razón, la propia ley declara “de interés nacional y necesidad pública el fomento y desarrollo de la industria del gas natural”. En ese sentido, la norma original establecía también como pauta de vital importancia, la necesidad de asegurar las reservas de gas que requiera el país por un horizonte de tiempo adecuado a nuestras necesidades, generando así mayor seguridad en las inversiones públicas y privadas para la adecuación al gas natural en el país, lo cual a su vez, redundará concretamente en la promoción del uso intensivo del gas natural. Sin embargo, esto cambió desde el año 2003 con la modificación de la Ley y su Reglamento, conforme se mencionará más adelante.

Descentralización del consumo del Gas Natural

Con el objeto de incentivar el consumo del gas natural en el país, además de Lima y Callao, el 19 de julio del 2006 se aprobó la Ley de Descentralización del Acceso al Consumo del Gas Natural (Ley 28849). Esta norma establece que “Los titulares de contratos de licencia para la exploración y explotación de gas natural, celebrados o por celebrar, podrán otorgar precios máximos para el gas natural en boca de pozo que se consuma en las circunscripciones a que se refiere la presente Ley, menores a los que rijan con carácter general según dichos contratos. También podrá convenirse fórmulas de reajuste de los precios máximos y medidas promocionales particulares o distintas”.

Asimismo, su artículo 3 señala como pautas para determinar “tarifas que aseguren la competitividad del gas natural respecto de otros energéticos” en los procesos de promoción de inversión privada para el desarrollo de sistemas de transporte y distribución de gas natural por ductos en las diferentes provincias del país, las siguientes: “(...) Integración de circunscripciones, atribución de los costos de los servicios y establecimiento de las tarifas de distribución (...) diferenciando por nivel o tipo de consumo y sector económico, y que rijan para todo

o parte del plazo de las concesiones respectivas”, siendo 30 años el plazo máximo de estas concesiones”, y para el caso de aquellos “(...) consumidores que antes del otorgamiento de la buena pro de los citados procesos suscriban contratos de suministro de gas natural y los compromisos que hagan falta para garantizar la demanda para los sistemas de transporte y distribución respectivos”.

Los Agroenergéticos (“Biocombustibles”)

El 08 de agosto del 2003 se publicó en el Diario Oficial El Peruano, la Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles (Ley 28054). Su primer artículo señala el marco general para “promover el desarrollo del mercado de los biocombustibles sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, con el **objetivo de diversificar el mercado de combustibles**, fomentar el desarrollo agropecuario y agroindustrial, generar empleo, disminuir la contaminación ambiental y ofrecer un mercado alternativo en la Lucha contra las Drogas”.

Por su parte, el artículo 3 de la norma establece bajo el erróneo nombre de “políticas generales”, una serie de lineamientos, pautas o directivas a ser implementadas por el Ejecutivo para la promoción de este mercado. Incluye : “1. Desarrollar y fortalecer la estructura científico-tecnológica destinada a generar la investigación necesaria para el aprovechamiento de los biocombustibles; 2. Promover la formación de recursos humanos de alta especialización en materia de biocombustibles comprendiendo la realización de programas de desarrollo y promoción de emprendimientos de innovación tecnológica; 3. Incentivar la participación de tecnologías, el desarrollo de proyectos experimentales y la transferencia de tecnología adquirida, que permitan la obtención de biocombustibles mediante la utilización de todos los productos agrícolas o agroindustriales o los residuos de éstos; 4. Incentivar la participación privada para la producción de biocombustibles; 5. Incentivar la comercialización de los biocombustibles para utilizarlos en todos los ámbitos de la economía en su condición de puro o mezclado con otro combustible; 6. Promover la producción de biocombustibles en la

Selva, dentro de un Programa de Desarrollo Alternativo Sostenible; 7. Otros que determine el Poder Ejecutivo para el logro de lo establecido en el artículo 1° de la presente Ley.”

La Industria Petroquímica

El artículo 1 de la Ley de Promoción para el Desarrollo de la Industria Petroquímica – Ley 29163, publicada en El Peruano el 20 de diciembre del 2007, busca regular “(...) el desarrollo de la Industria Petroquímica a partir de los componentes del Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos (...)”, declarando de interés nacional y necesidad pública el fomento, promoción y desarrollo de dicha industria.

Además, el artículo 3 señala la prioridad del abastecimiento del mercado interno del gas natural, que incluye la demanda de esta industria petroquímica, conforme al artículo 4 de la Ley 27133 y los contratos de licencia existentes.

En lo que se refiere a las tarifas para la industria petroquímica, el artículo 4 de la norma establece que no se considerará como prácticas restrictivas a la libre competencia, abuso de posición de dominio o barreras y medidas burocráticas que limitan el acceso o permanencia en el mercado, a la compraventa o suministro de Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos que no coloquen en desventaja a ciertos competidores respecto de otros, que “no contravengan lo indicado en el Decreto Legislativo 701, ni excedan las tarifas máximas establecidos en los contratos de licencia respectivos”.

Asimismo, define funciones para OSINERGMIN, Ministerio de la Producción, Ministerio de Energía y Minas, y establece algunos incentivos y beneficios básicos aplicables a la industria petroquímica básica e intermedia, entre otros aspectos.

“Promoción” del Desarrollo Sostenible de la Amazonía

Siendo que varios de los temas hasta el momento mencionados están estrechamente vinculados al ámbito de la amazonía peruana, resulta entonces importante señalar cual es, en general, el actual marco legal aplicable a esta región.

La Constitución Política del Perú, en su artículo 69 establece la obligatoriedad para el Estado Peruano de promover el desarrollo sostenible de la Amazonía, a partir del desarrollo de un marco legal adecuado. Por su parte, el artículo 1 de la Ley de Promoción de Inversión en la Amazonía – Ley 27037, del 30 de diciembre de 1998, señala como objeto de la misma, la promoción del desarrollo sostenible e integral de la Amazonía “estableciendo las condiciones para la inversión pública y la promoción de la inversión privada.”

Para ello, el artículo 4 de esta norma reitera la responsabilidad del Estado (“de todos los ciudadanos”) de respetar los siguientes principios: “a) La conservación de la diversidad biológica de la Amazonía y de las áreas naturales protegidas por el Estado. b) El desarrollo y uso sostenible, basado en el aprovechamiento racional de los recursos naturales, materiales, tecnológicos y culturales. c) El respeto de la identidad, cultura y formas de organización de las comunidades campesina y nativas.”

Finalmente, y entre otros aspectos, el artículo 5 de la norma señala que el Estado cumple un rol de promoción de la inversión privada, y a la vez, un rol de promoción social: “5.1 El Estado cumple un rol de promoción de la inversión privada, mediante la ejecución de obras de inversión pública y el otorgamiento al sector privado de concesiones de obras de infraestructura vial, portuaria, turística y de energía; así como el desarrollo de las actividades forestal y acuícola en la Amazonía de acuerdo a la legislación vigente, respetando los derechos reales de las comunidades campesinas y nativas. 5.2 Asimismo, el Estado cumple un rol de promoción social, asegurando el acceso a salud, educación, nutrición y justicia básicas en la zona, con el fin de

mejorar la calidad de vida de la población amazónica. Para tal fin se promoverán los programas y proyectos de desarrollo socio-económico que revaloricen la identidad étnica y cultural de las comunidades campesinas y nativas.”

Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y Conservación de la Diversidad Biológica

El artículo 66 de la Constitución peruana establece que los recursos naturales son patrimonio de la Nación, y que por ley orgánica se debe regular las condiciones de su utilización y otorgamiento, debiendo para ello promover su uso sostenible.

En ese sentido, la Ley Orgánica de Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, establece las pautas generales que todos los sectores (marco institucional) y todas las normas (marco legal) deberán cumplir para el desarrollo integral de este aprovechamiento sostenible, incluyendo evidentemente en ello a la actividad energética y de hidrocarburos.

En particular, esta norma señala en su artículo 13 que las leyes especiales que regulen el aprovechamiento sostenible de recursos naturales deben precisar no solo el sector o sectores del Estado responsables de la gestión de dichos recursos, sino que además deben necesariamente: “incorporar mecanismos de coordinación con los otros sectores, a fin de evitar que el otorgamiento de derechos genere conflictos por superposición o incompatibilidad de los derechos otorgados o degradación de los recursos naturales”.

Al respecto cabe precisar que no existe en la Ley de Hidrocarburos, referencia alguna a estos mecanismos de coordinación previos al otorgamiento de los lotes de hidrocarburos, a efectos de evitar la generación de conflictos por las superposiciones o incompatibilidades antes descritas, ni con autoridades nacionales – MINAM, INDEPA, etc.–, ni con los gobiernos regionales - Zonificación Económica Ecológica – ZEE, etc. - o locales - áreas urbanas y de expansión urbana, planes de acondicionamiento territorial, etc.

Sin embargo, en materia de conservación de la diversidad biológica si se han desarrollado mecanismos legales para esta coordinación. En efecto, la Ley de Áreas Naturales Protegidas (Ley 26834), ha establecido que no se permitirá la extracción de recursos naturales, así como modificaciones o transformaciones al ambiente natural en las Áreas Naturales Protegidas de Uso Indirecto, esto es, en los Parques Nacionales, Santuarios Naturales y Santuarios Históricos.

En las Áreas Naturales de Uso Directo, en las que están comprendidas las otras seis categorías de ANP, si está permitido el aprovechamiento de recursos naturales en la medida que “resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del Área. El aprovechamiento de recursos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área natural protegida”. (Artículo 27 de la Ley 26834)

El artículo 28° de la citada ley establece que “Las solicitudes para aprovechar recursos naturales al interior de las Areas Naturales Protegidas del SINANPE y de las Áreas de Conservación Regionales, se tramitarán ante la autoridad sectorial competente y sólo podrán ser resueltas favorablemente si se cumplen las condiciones del artículo anterior. La autorización otorgada requiere la opinión previa favorable de la autoridad del SINANPE”.

Por su parte la Ley sobre Conservación y Aprovechamiento Sostenible de la Diversidad Biológica – Ley 26839, norma que regula los mecanismos de conservación de la diversidad biológica, entre ellos las Áreas Naturales Protegidas, literalmente establece en su artículo 22 que “El aprovechamiento de recursos naturales en Areas Naturales Protegidas, y cualquier otra actividad que se realice dentro de las mismas, sólo podrá ser autorizado si resulta compatible con la categoría y la zonificación asignada, así como con los planes de manejo del área. Estas actividades no deben poner en riesgo el cumplimiento de los fines y objetivos primarios para los cuales se estableció el área”, esto es, la norma regula claramente la obligatoriedad de la opinión previa del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – SERNANP (antes

INRENA) respecto de la compatibilidad, no solo del aprovechamiento de recursos de hidrocarburos, sino también de cualquier otra actividad de hidrocarburos a desarrollarse dentro de las Áreas Naturales Protegidas - ANP.

Derechos sociales y las actividades de hidrocarburos

La Constitución Política del Perú de 1993 establece en su primer artículo que el fin supremo de la sociedad y del Estado es la defensa de la persona humana y el respeto a su dignidad.

El artículo 2 numeral 22, reconoce el derecho fundamental de toda persona a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida; y asimismo, el artículo 7, establece como derecho social y económico de toda persona “la protección de su salud, la del medio familiar y la de la comunidad así como el deber de contribuir a su promoción y defensa”.

Como deberes primordiales del Estado, el artículo 44 señala “defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación ...”, entre otros, asignándole además un rol económico al Estado para promover la creación de riqueza, a partir de garantizar la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria, siempre y cuando “el ejercicio de estas libertades no sean lesivos a la moral, a la salud, ni a la seguridad pública”. (Artículo 59)

En lo referido al derecho a la propiedad, el artículo 70 de la Constitución determina la obligación del Estado de garantizar su inviolabilidad, estableciendo algunas excepciones en materia de seguridad nacional o necesidad pública. En ese sentido, el artículo 88 determina que el Estado “Garantiza el derecho de propiedad sobre la tierra, en forma privada o comunal o en cualquiera otra forma asociativa”.

En materia de pueblos indígenas, la Constitución Política reconoce existencia legal y personería jurídica a las comunidades campesinas y nativas, reconociéndoles “autonomía en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece”, precisando el respeto que el Estado debe mantener a su identidad cultural.

Además de la Constitución Política del Perú, existen otras normas nacionales e internacionales que buscan tutelar los derechos de los pueblos indígenas (Gamboa C., 2007), entre las que destacan aquellos contenidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio N° 169 de la OIT, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el artículo 136 del Código Civil de 1984 sobre la inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad de las tierras de las comunidades campesinas y nativas, diversos artículos en la Ley de Comunidades Nativas y de Desarrollo Agrario en las Regiones de Selva y Ceja de Selva, sobre demarcación y titulación de tierras para comunidades nativas, el “Plan de Acción para los Asuntos Prioritarios” elaborado por la Secretaría Técnica de la “Comisión Especial Multisectorial para las Comunidades Nativas”, artículos en la Ley N° 28736 sobre Protección de Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y su reglamento.

Cabe añadirse a esta lista, el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, D.S. 012-2008-EM, que además de legitimar el derecho de vigilancia ciudadana a las actividades de hidrocarburos ya ejercido por distintos representantes de la sociedad civil peruana, no genera ninguna mejora en los procesos de participación ciudadana. Por el contrario, para el caso específico de la consulta a los pueblos indígenas para el desarrollo de estas actividades en sus tierras, este Reglamento ha sido duramente

cuestionado por la interpretación restrictiva de este derecho a la consulta previa, libre e informada.

¿Política o lineamientos de políticas de hidrocarburos?

Resulta claro que no existe en el país una política de hidrocarburos. No existe en ningún documento de planificación ni en ninguna norma vigente. De lo expuesto hasta el momento en este texto, podemos señalar que si existen lineamientos para la construcción de esta política, los mismos que por la importancia y priorización otorgada por el Estado, pueden ser sintetizados de la siguiente manera:

- a) Promover la inversión privada sostenible para la exploración y explotación, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos, conforme al marco legal vigente y a la actualización de la misma, buscando equilibrar en el menor tiempo posible la balanza comercial de hidrocarburos que actualmente es desfavorable.
- b) Establecer las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria del gas natural y del mercado del gas natural en el Perú, fomentando la competencia y propiciando la diversificación de las fuentes energéticas que incrementen la confiabilidad en el suministro de energía, la competitividad del aparato productivo del país y la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los combustibles líquidos.
- c) Incentivar el consumo del gas natural fuera de las provincias de Lima y Callao.
- d) Promover el desarrollo de la Industria Petroquímica a partir de los componentes del Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos
- e) Promover el desarrollo del mercado de los “biocombustibles” sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, con el objetivo de diversificar el mercado de combustibles.
- f) Lograr una mejor estructura de precios de los combustibles a partir de la promoción de la libre competencia en el mercado de

combustibles y desde una adecuada aplicación de los instrumentos fiscales.

El Proyecto Camisea y las políticas de hidrocarburos

Nadie duda de la importancia del proyecto Camisea para el país, pero no se conoce con mayor detalle, la influencia de este proyecto en la definición de algunos de estos lineamientos de política. Además, a la luz de las decisiones gubernamentales que las autoridades han tomado hasta la fecha sobre aspectos vinculados a este proyecto, resulta también importante profundizar si este proyecto está o no vinculado a la implementación de dichos lineamientos. Asimismo, la experiencia del Proyecto Camisea, desde la visión de un agente de la sociedad civil, debería ayudar a identificar aquellos aspectos sobre los cuales hay que tener una mayor incidencia.

Inversión privada sostenible

Uno de los propósitos señalados es promover la inversión privada sostenible para la exploración y explotación, refinación, transporte, almacenamiento y comercialización de hidrocarburos, conforme al marco legal vigente y a la actualización de la misma, buscando equilibrar en el menor tiempo posible la balanza comercial de hidrocarburos que actualmente es desfavorable.

Es de conocimiento público que en los últimos treinta o cuarenta años, el Perú ha manejado una balanza negativa de hidrocarburos, esto significa, que consumimos más hidrocarburos de los que producimos, razón por la cual debemos importar de otros países estos recursos. Asimismo, es conocido también el enorme entusiasmo generado en el país a partir del descubrimiento de los yacimientos vinculados a lo que hoy se conoce como Proyecto Camisea, lo que sin ninguna duda motivó una mayor “visibilización” de los potenciales recursos energéticos del país.

Sin embargo, si tomamos en cuenta únicamente la cantidad anual de lotes de hidrocarburos otorgados por las autoridades perua-

nas desde el año 2000, podemos señalar que el factor más importante en la promoción de inversión de actividades de hidrocarburos en el país ha sido, el aumento exponencial del precio del barril del petróleo en el mercado mundial, cuyo costo actual de producción bordea los 10 dólares por barril pero cuyo valor en el mercado internacional llegó a bordear los 150 dólares por barril en el 2008.

Pero, ¿se está realmente promoviendo “inversión privada sostenible” conforme al marco legal vigente? Recordemos además que para el caso de la Amazonía, la promoción de las inversiones en este ámbito debe obligatoriamente cumplir con la Ley de Promoción de las Inversiones en Amazonía (Ley 27037) arriba mencionada, con los tratados internacionales y convenios sobre derechos humanos y de los pueblos indígenas suscritos por el Perú; y finalmente, con el marco legal nacional y convenios internacionales sobre aprovechamiento sostenible de recursos naturales, en materia ambiental, participación ciudadana, conservación de la diversidad biológica y áreas naturales protegidas específicamente.

A la luz de los permanentes reclamos de los pueblos indígenas amazónicos, otras poblaciones locales de áreas urbanas, expansión urbana y zonas rurales en el país, concesionarios forestales maderables y no maderables, titulares de predios privados, titulares de contratos y convenios para el aprovechamiento de recursos naturales en general, autoridades locales y regionales, otras autoridades de nivel nacional, incluyendo a la propia Defensora del Pueblo, y demás actores de la sociedad civil, podemos afirmar categóricamente que esto no es así.

En efecto, a través de diversos pronunciamientos, comunicados, cartas, informes y otros mecanismos, todos estos actores han expresado claramente como las autoridades del sector hidrocarburos, PERU-PETRO y MINEM, vienen sistemáticamente incumpliendo con el marco legal existente al diseñar y otorgar los lotes de hidrocarburos, afectando los derechos preexistentes de poblaciones locales y generando potenciales conflictos en casi el 70 por ciento de la Amazonía y en más de la mitad de las áreas marino costeras del país.

Pese a ello, y pese a los escándalos de corrupción vinculados a los procesos de adjudicación de algunos lotes de hidrocarburos – los famosos Petroaudios del año 2008 - dichas autoridades vienen hasta la fecha haciendo caso omiso a todos estos pedidos y recomendaciones, insistiendo con seguir promoviendo la suscripción de nuevos contratos de hidrocarburos con algunas de estas irregularidades.

Promoción de la industria y mercado del gas natural

También se ha propuesto establecer las condiciones específicas para la promoción del desarrollo de la industria y del mercado del gas natural en el Perú, fomentando la competencia y propiciando la diversificación de las fuentes energéticas que incrementen la confiabilidad en el suministro de energía, la competitividad del aparato productivo del país y la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los combustibles líquidos.

No cabe ninguna duda de la enorme influencia del Proyecto Camisea en la definición de cualquier lineamiento o prioridad vinculado al tema del gas natural en el Perú. Es más, fue precisamente el Proyecto Camisea el que motivó la promulgación de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural en junio de 1999.

Sin embargo, tal como he señalado líneas arriba, esta norma y su reglamento sufrieron graves modificaciones en lo que se refiere a la necesidad de asegurar las reservas de gas requeridas por el país, afectando precisamente la confiabilidad en el suministro de energía, la competitividad del aparato productivo del país y la utilización de una alternativa energética más limpia y económica que los otros combustibles fósiles.

Al respecto, el artículo cuarto de la versión original de la norma señalaba que, para el otorgamiento de derechos de explotación de “reservas probadas de gas natural” se podían efectuar los procedimientos de la Ley General de Hidrocarburos y adicionalmente los procedi-

mientos establecidos en el Decreto Legislativo 674, debiendo tomarse en cuenta para todos los casos: “a) Garantizar el abastecimiento al mercado nacional de gas natural, por un período mínimo definido en el Contrato; y, b) Fijar un precio máximo para el gas natural en boca del pozo y precisar los procedimientos para la aplicación de precios y/o condiciones en las ventas de gas natural.”

Por su parte, el artículo 2 original del Reglamento de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural, D.S. N° 040-99-EM, de fecha 15 de septiembre de 1999, complementaba lo regulado por el inciso a) del artículo 4 de la Ley antes mencionado, señalando que: “2.1 Se considera garantizado el abastecimiento de Gas Natural al mercado nacional, cuando las reservas probadas del Productor alcancen para abastecer la demanda futura, determinada según lo señalado en el Contrato; para un período mínimo definido en el Contrato de otorgamiento de derechos de explotación de las reservas probadas de Gas Natural, el cual no podrá ser menos a un horizonte permanente de 20 años. El Productor podrá incrementar sus reservas adicionando las obtenidas en nuevos yacimientos. 2.2 Si el mercado nacional de Gas Natural es abastecido por varios productores, la demanda futura asociada al Productor será determinada en proporción directa de las reservas probadas del campo que opera con respecto de la suma de las reservas probadas de todos los campos otorgados por PERUPETRO (...)”.

Sin embargo, este artículo del Reglamento se modificó durante la gestión del ex Presidente Alejandro Toledo. En efecto, el Decreto Supremo N° 031-2003-EM (27 de septiembre 2003), sustituyó el numeral 2.1 del artículo 2° del Reglamento de esa ley conforme al siguiente texto: “2.1 Se considera garantizado el abastecimiento de Gas Natural al mercado nacional, cuando las reservas probadas del Productor alcancen para abastecer la demanda futura, determinada según lo señalado en el literal a) del artículo 4° de la Ley N° 27133, para un periodo mínimo definido en el Contrato de otorgamiento de derechos de explotación de las reservas probadas de Gas Natural, el cual será determinado a partir de la fecha de suscripción del respectivo con-

trato de venta de gas para exportación. El Productor podrá incrementar sus reservas adicionando las obtenidas en nuevos yacimientos.”

A partir de esta modificación, y también durante el gobierno de Toledo, el artículo 4 de la Ley de Promoción del Desarrollo de la Industria del Gas Natural fue modificado el 19 de junio del 2005 por la Ley 28552, estableciéndose que a partir de esa fecha, para el otorgamiento de los derechos de explotación de gas, además de los procedimientos contenidos en la Ley Orgánica de Hidrocarburos se deberá tomar en cuenta “garantizar el abastecimiento al mercado nacional de Gas Natural”.

Finalmente, luego de las modificaciones al marco legal, también durante la gestión del ex presidente Alejandro Toledo, el Consorcio que opera el lote 88, liderado por la empresa PLUSPETROL, logró renegociar su contrato, modificándose el plazo mínimo de garantía para abastecer el mercado peruano.

Esto significa en la práctica que, como consecuencia directa del Proyecto Camisea, a fines de los noventa, se definió como objetivos concretos, la promoción del desarrollo de la industria del gas en el país, y posteriormente, la necesidad de desarrollar el mercado del gas natural en el Perú, para lo cual se reguló específicamente, plazos mínimos que aseguren en primer lugar, los recursos de hidrocarburos que nos permitan cubrir nuestras necesidades energéticas futuras, plazo que implicaba el abastecimiento nacional bajo un horizonte permanente de 20 años. Sin embargo, para favorecer únicamente al consorcio de empresas que actualmente opera este proyecto, que buscaban exportar el gas del lote 56 y del lote 88 a precios internacionales, desde el 2003 se realizaron sistemáticas modificaciones a dicho marco legal y a los contratos existentes, a efectos de facilitar la exportación del gas, sin tener la absoluta certeza de que las reservas existentes eran suficientes para el mercado interno. Con ello se boicotearon los objetivos iniciales de promoción del desarrollo de la industria y del mercado del gas natural en el país.

Es importante señalar que el Estado Peruano generó paralelamente otros mecanismos económicos para promover este mercado nacional del gas a partir del proyecto Camisea. La parte considerativa del D.S. 040-99-EM de septiembre de 1999, sustentaba la necesidad de establecer “un mecanismo que permita garantizar los ingresos anuales que retribuya adecuadamente el costo del servicio a los inversionistas en el transporte y distribución del gas natural”, es decir, por un lado se menciona la necesidad de establecer un mecanismo que compense al inversionista por el aún incipiente consumo del gas natural en el mercado peruano, el cual se comprometió a desarrollar el Estado Peruano, y por el otro, se genera la garantía económica que se requería para desarrollar el Proyecto Camisea, asegurando esos recursos para las necesidades energéticas del país en el largo plazo (en ese momento bajo un horizonte permanente de 20 años).

Sin un mercado importante de consumo del Gas Natural y del LNG en el país, - básicamente se priorizó el desarrollo en Lima y Callao - el servicio de transporte de estos recursos no era económicamente rentable: una gran inversión en los costos de construcción y operación de estos ductos versus el limitado ingreso que se obtendría por el servicio de transportar una mínima cantidad de gas natural y de LNG.

Ante esto, el D.S. 040-99-EM, creó el marco legal para establecer una “Garantía de Red Principal” para el Proyecto Camisea, por el cual una gran cantidad de peruanos contribuimos económicamente, a través de nuestros recibos de luz, con “compensar” a los operadores de los ductos de transporte del gas y otros productos de Camisea por el reducido mercado existente en el país. Se paga así el valor correspondiente al uso de un porcentaje importante de estos ductos (sin que en realidad se transporten estos hidrocarburos, pues al no existir mercado, son reinyectados nuevamente en los pozos de Camisea), pero haciendo rentable su construcción y operación.

Por otro lado, esta Garantía de Red Principal empezó a pagarse en esas facturas, mucho antes del inicio de las operaciones de los duc-

tos, y por ende, no se prestaba ningún servicio. Como consecuencia, un monto importante de lo recaudado fue en realidad utilizado para financiar esa obra, hecho que sin ninguna duda requiere una investigación más profunda. Se estima que esta Garantía de Red Principal había generado al 2008 más de 300 millones de dólares.

No obstante todo ello, y tal como se ha señalado anteriormente, el Estado Peruano decidió aceptar, sin ningún motivo real, una re-negociación con los operadores del Proyecto Camisea, facilitando sin ninguna explicación ni informe técnico que lo sustente, la exportación de los recursos probados que el país requiere para garantizar su “independencia energética”. Entonces, ¿por qué seguir pagando esta garantía de Red Principal?

Incentivar el consumo de gas natural en otras regiones

Otro objetivo era incentivar el consumo del gas natural fuera de las provincias de Lima y Callao. Conforme a lo señalado líneas arriba, el propio tenor de la Ley de Descentralización del Acceso al Consumo del Gas Natural, en realidad recomienda o plantea a los beneficiarios de contratos para la exploración y explotación de gas natural, la posibilidad o facultad de reducir los precios de este recurso para su consumo en las provincias fuera de Lima y Callao. Esto claramente significa que, son finalmente estas empresas operadoras las que, unilateralmente, tomarán la decisión de reducir o no estos precios, sin que el Estado Peruano pueda influir directa o indirectamente en ello.

¿Y por qué se reguló de esta manera? La explicación se encuentra en realidad en la Ley 26221 del año 1993, mediante la cual se define la propiedad de la Nación peruana de los recursos de hidrocarburos que se encuentren “bajo tierra” o en el subsuelo, pero también, la propiedad de los recursos de hidrocarburos “en boca de pozo” a favor de las empresas beneficiarias de los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos suscritos con el Estado Peruano. Es decir, las empresas operadoras de lotes de hidrocarburos en el país, entre ellos los de gas natural, pueden disponer libremente de estos recursos a par-

tir del momento de su extracción, no pudiendo el Estado Peruano, en tanto se mantenga vigente esta Ley, intervenir de modo alguno respecto al destino final de estos recursos.

Hoy existe en el país un debate muy serio sobre las reservas probadas de los lotes 56 y 88 y la priorización de estos recursos para la demanda energética nacional, debate que ha surgido a partir del pedido de distintas regiones del país, principalmente de aquellas ubicadas al sur del país, de construcción de ductos “descentralizados” de transporte del gas natural para poder abastecer sus necesidades energéticas, beneficiándose del precio regulado de dichos recursos para el mercado nacional. Sobre este tema del precio regulado, es importante aclarar que una de las condiciones establecidas por el Estado en los contratos con los consorcios de empresas operadoras de estos lotes, fue la determinación de un valor fijo para la venta del gas natural en el país, debido a que dichas empresas se beneficiaron con los descubrimientos de hidrocarburos desarrollados por Shell – y que con la salida de Shell revirtieron al Estado – sin invertir absolutamente nada de capital de riesgo en la exploración de esos mismos yacimientos.

Como consecuencia de la presión generada por las poblaciones de las regiones del sur del país y sus autoridades, se aprobó en el mes de noviembre del 2007 la Ley No. 29129, mediante la cual se declara de interés nacional y necesidad pública la construcción del gasoducto Camisea - Santa Ana – Cusco, así como el gasoducto hacia las regiones de Puno, Huancavelica, Arequipa, Moquegua y Tacna. Sustentándose en esta norma, en septiembre del 2008 se aprobó la Resolución Suprema No. 040-2008-EM, por la cual se otorga a la empresa Kuntur transportadora de Gas S.A.C. la concesión de transporte de gas natural de Camisea a las regiones del sur del país a la que se refiere la Ley 29129, más conocido como el proyecto de “Gasoducto Surandino”.

No obstante estas normas, este proyecto de descentralización del gas de Camisea para las regiones del sur está en serio riesgo. En efecto, un Informe de Reservas Probadas y Certificadas elaborado por la consultora Gaffney, Cline & Associates ha establecido que las reservas pro-

badas de los lotes 88 y 56 de Camisea ascienden a 8.795 trillones de pies cúbicos y no los 10.87 TCF o los 11.15 TCF que el Ministerio de Energía y Minas informara entre los años 2004 y 2007.

La Dirección General de Hidrocarburos –DGH, en su Informe Anual de Reservas de la Dirección de Yacimientos, Transporte Terrestre y Estadística de diciembre del 2005, dijo que las reservas probadas de Camisea a diciembre del 2004 eran 10.87 TCF. En ese mismo informe, la DGH dice que éstas reservas subieron a 11.2 TCF a diciembre del 2005. En diciembre del 2007, la Dirección de Promoción y Concesiones de Hidrocarburos Líquidos de la DGH señaló que esas reservas fueron 11.15 TCF, nivel similar al 2004 y 2005, manifestando inclusive que “los estimados de reservas de petróleo, gas natural y líquidos del gas natural (LGN) presentados por las compañías contratistas, fueron revisados y conciliados por la Dirección General de Hidrocarburos”. Finalmente, y para confundir más a la opinión pública, el actual Ministro de Energía y Minas manifestó a inicios de este año, que dichas reservas ascenderían a 14.10 TCF.

Sin embargo, gracias al debate y escrutinio público generado en el país en los últimos meses sobre este tema en particular, las cifras que oficial y públicamente se están manejando son las confirmadas en el Informe de Gaffney, Cline & Associates antes mencionado, esto es, 8.795 TCF. El problema está en que las empresas operadoras de estos lotes ya habrían comprometido 4.2 TCF para su exportación a México, pretendiendo con ello destinar tan solo 4.595 TCF de las reservas probadas al mercado interno, lo cual no solo es insuficiente para cubrir nuestras demandas energéticas internas, sin considerar inclusive las reservas necesarias para garantizar la viabilidad económica del proyecto del gasoducto surandino, sino que además es mucho menos gas natural de lo comprometido por estas empresas al Estado Peruano.

Según el informe GFST-1507, PERUPETRO – entidad encargada de suscribir los contratos en representación del Estado y de supervisar el cumplimiento de sus condiciones - advierte que Pluspetrol está incumpliendo con el acápite 5.11 de la cláusula quinta del contrato sus-

crito con el Estado Peruano - que demanda a Pluspetrol abastecer primero el consumo local antes que cualquier proyecto exportador - al negarse a otorgar hasta un mínimo de 6.63 TCF y no solamente los 4, 517 TCF que unilateralmente pretende imponer a la fecha para la demanda interna del país.

La cifra de 6.63 TCF a que alude PERUPETRO es la pactada en el contrato, el cual por acuerdo de ambas partes, se basó en el “Plan Referencial de Hidrocarburos del MEM –PRH 2005-2014”, el que a su vez se sustentó en las cifras entregadas por el consorcio Camisea a las autoridades peruanas al momento de firmarse el contrato de concesión. Ante esta situación, PERUPETRO, ha remitido con fecha 10 de agosto del 2009 una carta a PLUSPETROL comunicándole que se encontraba en situación de incumplimiento de sus compromisos contractuales con el Estado Peruano al no atender la demanda de varias empresas que requerían firmar contratos de abastecimiento de gas natural en el país², lo que de continuar, podría generar la cancelación de los derechos del Consorcio Camisea en el lote 88.

Respecto al compromiso de exportación, cabe mencionarse que las empresas de los consorcios de los lotes 56 y 88, en los que Repsol participa como socio, extraen el gas natural y se lo venden al Consorcio Perú LNG, en el que también participa como socio Repsol, el cual lo transporta y licuefacta en su planta de Pampa Melchorita. Luego, la empresa Perú LNG vende a Repsol Comercializadora de Gas, empresa perteneciente a Repsol YPF, todo el gas para la exportación a un precio de 15 centavos de dólar por millón de BTU, mientras el precio internacional actual es de 3 dólares por millón de BTU aproximadamente, esto es a precio “dumping”. Finalmente, existe un compromiso suscrito por Repsol con la Comisión Federal de Electricidad de México de abastecerlos con 4.2 TCF del gas natural de estos lotes. El lote 56 aporta sus

2 Hasta el momento de redactar estas líneas no se conoce con certeza si Pluspetrol ha subsanado o no este incumplimiento, pese al plazo de 60 días estipulado en el contrato con el Estado Peruano

2.8 TCF de gas natural a este contrato de exportación, por lo que se requiere que el lote 88 aporte la diferencia, esto es, 1.4 TCF.

Esto significa que, Repsol –directamente o a través de sus subsidiarias - extrae el recurso a través de su participación en los consorcios de los lotes 56 y 88, compra a través de otro consorcio en el que también participa el 100 % del gas natural de estos lotes para su transporte y licuefacción en la costa peruana, compra a través de una subsidiaria el 100% de los recursos licuefactados para su exportación - a un precio muy por debajo del precio internacional, con lo cual reduce el pago de las regalías al Estado Peruano - y se lo vende a representantes del Gobierno Mexicano a precios internacionales.

Finalmente, algo que resulta realmente inaudito, es que los actuales representantes y voceros del Gobierno Peruano vienen planteando abastecer al Gasoducto Surandino con el gas natural que podría descubrirse en el Lote 57, el cual pertenece a Repsol, pero ya no al precio fijado en el proyecto Camisea, sino a precios internacionales.

Promover la industrialización

Otro objetivo a analizar es el de promover el desarrollo de la Industria Petroquímica a partir de los componentes del Gas Natural y Condensados y otros hidrocarburos. A partir de los recursos de gas natural del Proyecto Camisea se generó una gran expectativa por el desarrollo de la industria petroquímica, lo cual permitiría la industria y el empleo, generar valor agregado, ingresos, etc.

Por esta expectativa se promovió y aprobó la Ley de Promoción para el Desarrollo de la Industria Petroquímica (Ley 29163) antes mencionada. Asimismo, se generó un debate público entre funcionarios del actual gobierno, otras autoridades, posibles inversionistas y diversos expertos, a efectos de identificar los mejores mecanismos para la promoción de esta industria, habiendo mostrado varias empresas nacionales e internacionales mucho interés en desarrollar proyectos petroquímicos.

Sin embargo, fue finalmente PLUSPETROL, empresa que lidera el consorcio que explota los recursos del Lote 88 del Proyecto Camisea, la que dio término a toda esta discusión y debate hace un par de años, señalando que no existían reservas suficientes para promover esta industria, por lo que únicamente cabía garantizar el abastecimiento del gas natural a uno o dos proyectos petroquímicos en el Perú. Por esta razón, PLUSPETROL - y no el Estado Peruano – organizó un concurso público internacional a efectos de definir que empresas serían beneficiadas con las limitadas reservas de gas natural, concurso en el que hasta nuestra empresa estatal PETROPERU se vio obligada a participar debido al interés de desarrollar un proyecto de este tipo, en consorcio con PETROBRAS, y junto con otras seis propuestas, proceso en el que sin embargo perdió sin conocerse públicamente los criterios de selección adoptados.

Y otra vez surge una interrogante válida: ¿Cómo es posible que el Estado Peruano no pueda a través de su empresa de hidrocarburos desarrollar un proyecto petroquímico con el gas explotado en nuestro territorio, no obstante ser una prioridad nacional (recordemos la Ley 29163)? Esto es posible nuevamente gracias a la Ley 26221 antes citada, pues esta norma le otorga la propiedad de los recursos de gas natural extraídos del lote 88 de Camisea a PLUSPETROL, y con ello, la libre disponibilidad de los mismos, con la única limitante de garantizar el consumo nacional hasta el 2024, calculados en base a los índices de consumo identificados en el 2004, y que la realidad de hoy nos demuestra, han sido ampliamente superados.

En concreto, el tan promovido y regulado desarrollo de la industria petroquímica por ahora depende únicamente de un consorcio de empresas extranjeras (privadas, estatales y mixtas) operadoras del Proyecto Camisea, y el Gobierno Peruano, haga lo que haga, y en tanto no modifique esta ley, no podrá decidir absolutamente nada al respecto.

Desarrollo del mercado de biocombustibles

Otro objetivo es promover el desarrollo del mercado de los biocombustibles sobre la base de la libre competencia y el libre acceso a la actividad económica, con el objetivo de diversificar el mercado de combustibles. Este es un tema en el que poco o nada tiene que ver el Proyecto Camisea. No obstante, el tema de los agroenergéticos ha alcanzado gran notoriedad y debate en el escenario internacional, sobre todo en las discusiones sobre Cambio Climático. Por su parte, en el Perú, pese a la aprobación de la Ley de Promoción del Mercado de los Biocombustibles (Ley 28054), no se están promoviendo los espacios necesarios para discutir con mayor detalle y profundidad los verdaderos beneficios, costos y riesgos de desarrollar las actividades vinculadas a estos “productos”.

En efecto, en el escenario internacional existen ya algunos temas de gran preocupación en torno a los agroenergéticos: a) el tema de la seguridad alimentaria, por lo que se está evaluando como evitar la competencia en el uso de estos productos, b) el tema de la tenencia y uso de tierras, en el que se está buscando evitar el desplazamiento de las comunidades propietarias o poseedoras de las mismas, y c) el tema de los impactos ambientales en ecosistemas frágiles, lo que requeriría de una evaluación técnica mínima para la identificación de las áreas donde se pudiera desarrollar estas actividades.

El tema de los agroenergéticos es muy amplio, y aquí solo se abordarán algunos aspectos. Respecto a las competencias por el uso de tierras hay algunos aspectos importantes a evaluar para evitar futuros conflictos sociales y ambientales. La Ley de Promoción del Mercado de Biocombustibles busca, entre otros aspectos, “promover la producción de biocombustibles en la Selva, dentro de un Programa de Desarrollo Alternativo Sostenible”. Por su parte, debido al creciente interés mostrado por muchos inversionistas nacionales y extranjeros, existen varias cuestionables iniciativas del Ejecutivo tendientes a “facilitar” las tierras necesarias para el desarrollo de estas actividades, principalmente en la amazonía peruana, muchas de ellas ocupadas desde hace mucho por

pueblos indígenas o colonos migrantes, lo cual denota el poco conocimiento de estos funcionarios respecto de las características de estos ecosistemas de bosque, así como también de la realidad social existente en torno a estas áreas.

Sin embargo, a la fecha no existe un catastro de las áreas deforestadas en el país, tampoco existe un estudio sobre la actual situación legal de estas tierras (derechos de propiedad, posesión o usufructo: derechos de uso o aprovechamiento de los recursos naturales existentes en ella, etc.), no se ha consultado ni a las autoridades regionales ni a las locales respecto de los procesos de ordenamiento territorial bajo su competencia, no se han desarrollado estudios técnicos que evalúen distintas opciones ecológicamente amigables con estos ecosistemas, entre los aspectos más saltantes. De no cumplirse con estas etapas previas, estaremos ante un nuevo incumplimiento del marco legal existente y muy posiblemente, se tomarán nuevamente decisiones sin medir las verdaderas consecuencias y costos económicos, sociales y ambientales de las mismas.

Mejor estructura de precios y promoción de la competencia

El lograr una mejor estructura de precios de los combustibles a partir de la promoción de la libre competencia en el mercado de combustibles, desde una adecuada aplicación de los instrumentos fiscales, es otro de los objetivos planteados.

No cabe duda que entre las grandes expectativas sobre Camisea estaba el deseo de cambiar la matriz energética, por el cual se buscaba sustituir un buen porcentaje del uso del petróleo y sus derivados por gas natural. Con los precios pactados para el uso del gas natural del lote 88 de Camisea en el país, y un alto porcentaje de sustitución del uso del petróleo y sus derivados por el gas natural de Camisea, se esperaba cumplir esa meta favoreciendo una mejor estructura de precios de combustibles en el mercado interno.

Además, desde una perspectiva de salud poblacional y de calidad de aire, legalmente se estableció la necesidad de definir un “Índice de

Nocividad de los Combustibles” elaborado por el CONAM (hoy Ministerio del Ambiente -MINAM), para que el MEF gradualmente modifique la estructura de impuestos que actualmente son aplicados a los distintos combustibles. La idea era gravar con menores tributos los combustibles más limpios y con mayores los más contaminantes. En base a ello, debiera haberse iniciado un proceso para convertir al gas natural en el combustible con menos tributos en el país, debiendo hacerlo económicamente más accesible aún, para el mercado interno.

Sin embargo, poco o nada se ha avanzado hasta la fecha. En efecto, pese a los años que ya vienen operando Camisea, las estadísticas oficiales sobre el consumo del gas natural, demuestran que con excepción de las empresas de generación de energía, apenas hay un tímido avance en el uso del gas natural doméstico, vehicular e industrial, debido a la poca promoción realizada por parte del Gobierno del Perú.

Estas dos iniciativas, el cambio de matriz energética y la implementación gradual del Índice de Nocividad de los Combustibles, son dos procesos que debieran ser priorizados de manera más seria y transparente por parte de los funcionarios de turno. En efecto, siendo nuestro mercado interno de combustibles altamente dependiente de la importación del petróleo y sus derivados y tomando en cuenta la tendencia mundial del precio internacional del barril de petróleo, debiéramos desarrollar una mejor y más estratégica defensa de nuestros intereses.

Sin embargo, la respuesta de los dos últimos gobiernos ha sido enfocada más bien en medidas “populosas” e insostenibles. Esta dependencia de petróleo importado caro, ha motivado que el Gobierno del Perú implemente y financie en los últimos años un “Fondo de Estabilización de Precios de los Combustibles”, mediante el cual se compensa económicamente a las empresas que refinan en el Perú el petróleo importado, a efectos de mantener en el mercado nacional precios estables en los combustibles y no trasladar a los usuarios los aumentos del precio internacional del barril de petróleo.

Según cifras oficiales, este Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles requirió al año 2008 un promedio de 20 millones de soles por semana (Ministerio de Energía y Minas, 2007), y varios funcionarios públicos mencionaron en su momento cifras de hasta 200 millones de soles por mes. Si tomamos como dato que el proyecto de exportación del lote 56 - más conocido como Camisea II - va a generar aproximadamente US\$ 3,500 millones de dólares en regalías en los próximos 20 años, lo cual hace un promedio aproximado de ingresos al Estado de 10 millones de soles semanales, podemos afirmar que en la medida que el Estado desarrolle una agresiva promoción del mercado del gas natural, resultará más conveniente para nuestros intereses, mantener estos recursos en el país, incluidos los que provienen de los lotes 56 y 88.

Por su parte, además de este subsidio, el gobierno peruano sigue manteniendo la misma política tributaria a los combustibles, en donde el diesel y otros derivados del petróleo importado cuentan con tasas impositivas menores o más atractivas, con lo cual se evita el cambio de nuestra matriz energética. Se sigue incentivando el uso de combustibles cuyos precios reales son subsidiados por un Fondo que se ha convertido en un despilfarro de los ingresos fiscales.

Adicionalmente, en la medida en que el Estado no promueva realmente el mercado interno del gas, el desarrollo de nuevas opciones energéticas, y en consecuencia, la priorización de nuestra seguridad energética - lo que requiere la modificación estructural de nuestro marco legal de hidrocarburos y de la actual política tributaria aplicada a los combustibles en el mercado nacional - el Perú continuará dilapidando recursos escasos en procesos o subsidios insostenibles, y por ende, desatendiendo otros sectores prioritarios para alcanzar una mejora de la calidad de vida de nuestra población nacional.

Conclusiones

1. Perú no tiene una política de hidrocarburos. Solo contamos con algunos lineamientos de políticas a partir de algunas prioridades de los gobiernos de turno, plasmados en algunas leyes.

2. Existen además algunos vacíos en la identificación y priorización de los actuales lineamientos de política para el desarrollo de actividades de hidrocarburos en el país, principalmente en aspectos sociales y ambientales.

3. Inicialmente concebido para promover un cambio en nuestra matriz energética, Camisea es un claro ejemplo de la desarticulación de los objetivos para el desarrollo energético y de hidrocarburos en el país. Modificaciones al marco legal y a los contratos originales de este proyecto, han levantado las restricciones a la exportación de estos recursos, permitiéndose así la pronta “capitalización” de nuestros recursos en el mercado internacional y la obtención de regalías por ella, sin meditar como se vulnera nuestra inicial prioridad de atender el consumo de la demanda interna y de asegurarnos los recursos energéticos suficientes para nuestro desarrollo futuro, reduciéndose además la competitividad de nuestra industria y limitándose el acceso de energía a nuestra población.

4. Camisea fue, sin ninguna duda, fundamental para definir la mayoría de los actuales lineamientos de política para las actividades de hidrocarburos, sin embargo, hoy no tiene influencia alguna en la implementación y validación de los mismos, gracias a los cambios para facilitar la exportación de sus recursos – Ley de Promoción de la Industria del Gas Natural y su Reglamento - y a la Ley 26221.

5. Resulta tardío que luego de más de cuatro años de operación del Proyecto Camisea y luego de la decisión del BID, el EXIMBANK y del IFC (Banco Mundial) de apoyar financieramente el proyecto de exportación de la empresa Perú LNG - no obstante las necesidades energéticas del país – recién el Estado Peruano y el BID estén buscando desarrollar un proyecto para trabajar el tema de una “matriz energética sostenible” para el país, tomando en cuenta además que, tal como hemos señalado, el Proyecto Camisea en su conjunto no tiene ningún nivel de influencia real en la implementación de los lineamientos de política actualmente priorizados por nuestras autoridades.

6. Bajo la lógica de “pronta capitalización de nuestros recursos naturales”, actualmente se está desarrollando en Perú, una agresiva promoción de lotes de hidrocarburos en la costa y en la amazonía peruana, sin cumplir con el marco legal existente y sin desarrollar mecanismos mínimos de coordinación que eviten o reduzcan conflictos sociales futuros. Como resultado de ello, seis de los diez departamentos costeros del país y casi el 70 por ciento de nuestra amazonía cuentan hoy en día con lotes de hidrocarburos diseñados y otorgados por el Estado en favor de privados, superpuestos a derechos previos de otros ciudadanos o sujetos a otros mecanismos de ordenamiento territorial.

7. Estas realidades, junto con la proyección del precio de los hidrocarburos en los mercados globales, nos muestra la necesidad de un debate más allá de un proyecto gasífero; el que por su importancia sin embargo, requiere mantener una continua vigilancia de la sociedad civil en el Perú. El conocimiento generado de las experiencias y el análisis de los beneficios y costos del proyecto Camisea, debieran dar como resultado, un adecuado proceso de debate para el planeamiento energético que requiere el desarrollo sostenible del país.

Bibliografía

APECO, DAR y otros

2007 Comunicado “Por una política de inversión informada e inclusiva: El Ministerio de Energía y Minas – MINEM y PERUPETRO S.A. deben detener las políticas de inversión que atentan contra la Conservación de la Biodiversidad y los Derechos Humanos”. Diario La República del 19 de Abril del 2007. Lima.

Barandiarán A., Gamboa C. & Cueto V.

2007 “Diagnóstico Situacional del Nivel de Cumplimiento de los Compromisos Asumidos por el Gobierno del Perú en el Ámbito del Proyecto Camisea”. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales -DAR. Lima.

Campodónico H.

2008 “Camisea, Chile y el Estado Inexistente”. Diario La República. 06 de febrero del 2008. Lima.

CEPLAN

2009 “Plan Operativo Institucional – POI 2009 del Centro Nacional para el Planeamiento Estratégico – CEPLAN para el ejercicio fiscal 2009”. Lima.

Colectivo de Áreas Naturales Protegidas e Hidrocarburos

2007 “Pronunciamiento sobre la Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Reservas Territoriales y Áreas Naturales Protegidas”. Lima.

Defensoría del Pueblo

2007 Informe No. 009-2007-DP/ASPMA.CN “Superposición de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales en la Amazonía Peruana”. Lima.

Gamboa C.

2007 “Informe Legal Superposición de Lotes de Hidrocarburos en el Perú”. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Lima.

Gamboa C. & Da Roit G.

2007 Informe Legal “Superposición Irregular de Lotes de Hidrocarburos con Áreas Naturales Protegidas y Reservas Territoriales Existentes”. Derecho, Ambiente y Recursos Naturales – DAR. Lima.

Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora de Derechos Humanos

2008 Pronunciamiento “Nuevo Reglamento no respeta derechos de los Pueblos Indígenas”. Lima.

Jefatura del Instituto Nacional de Recursos Naturales – INRENA

2007 Oficio No. 879-2007- INRENA-J-IANP. Lima.

Ministerio de Energía y Minas

“Plan Estratégico Sectorial Multianual 2004 – 2006”. Lima

Ministerio de Energía y Minas

“Plan Estratégico Institucional 2004 – 2006”. Lima.

Ministerio de Energía y Minas

2002 “Lineamientos de Política de Largo Plazo para el Sector Energía. Documento de Trabajo”. Lima

Ministerio de Energía y Minas

2007 Informe “Situación del Fondo para la Estabilización de Precios de los Combustibles al 22 de Octubre”.

Sagasti F.

2004 Power Point sobre “Planeamiento Estratégico para el Desarrollo: Enfoque y Metodología”. Curso sobre Gerencia Política, Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima.