

REFLEXIONES Y LECCIONES SOBRE LA TOMA
DE DECISIONES ANTE GRANDES PROYECTOS
MINERO-ENERGÉTICOS EN EL PERÚ:

EL CASO DE LA HIDROELÉCTRICA DE INAMBARI EN LA AMAZONÍA PERUANA

Ernesto F. Ráez-Luna y Juan Luis Dammert Bello



25
Años

REFLEXIONES Y LECCIONES SOBRE LA TOMA
DE DECISIONES ANTE GRANDES PROYECTOS
MINERO-ENERGÉTICOS EN EL PERÚ:

EL CASO DE LA **HIDROELÉCTRICA DE INAMBARI** EN LA AMAZONÍA PERUANA

Ernesto F. Ráez-Luna y Juan Luis Dammert Bello



REFLEXIONES Y LECCIONES SOBRE LA TOMA DE DECISIONES ANTE
GRANDES PROYECTOS MINERO-ENERGÉTICOS EN EL PERÚ:

EL CASO DE LA HIDROELÉCTRICA DE INAMBARI EN LA AMAZONÍA PERUANA

Programa de Ciudadanía y Asuntos Socioambientales

El objetivo del Programa es que las decisiones referidas a recursos naturales, conservación, desarrollo y paisaje urbano se realicen de acuerdo con consideraciones ambientales y sociales, respetando los derechos de los ciudadanos, y con criterios de interés nacional y de largo plazo. Asimismo, que los ciudadanos utilicen herramientas legales y mediáticas para hacer valer sus derechos a un ambiente saludable. Las líneas de acción del Programa son el empoderamiento ciudadano (a través de la promoción de herramientas para el ejercicio pleno de derechos y el fortalecimiento de capacidades), la investigación académica (a través de publicaciones, estudios rápidos y la promoción del debate) y la incidencia política (a través del cabildeo, la participación en colectivos y las campañas mediáticas).

Autores : Ernesto F. Ráez-Luna (Centro de Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia) y Juan Luis Dammert (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental), con la colaboración de Carmen Heck, Elisa Canziani y Nino Bariola.

Fotografías : Thomas Müller

Diseño e impresión : Aldo Gonzales – IMASUMAQ
Jr. Huancavelica 641 Of. 101 - Lima 01

Depósito Legal : Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca
Nacional del Perú N° 2012-0342 I

© Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente : Jorge Caillaux

Director Ejecutivo : Pedro Solano

www.spda.org.pe

www.actualidadambiental.pe

www.conservacionprivada.org

www.biopirateria.org

www.legislacionanp.org.pe

www.legislacionforestal.org

www.legislacionambientalspda.org.pe

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima 27, Perú.

Tel: 51-1- 612-4200

Lima, Abril de 2012

INDICE

Listado de acrónimos.....	5
Presentación.....	7
Introducción.....	9
Posición y Perspectiva.....	11
<hr/>	
I: MARCO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO.....	13
1. Valoración, proceso y poder en la toma de decisiones de conservación y desarrollo	15
1.1. El Problema: los desafíos de la complejidad.....	15
1.2. Trabajando con la complejidad: elecciones difíciles y el Marco Integrador.....	17
<hr/>	
II: EL ACUERDO ENERGÉTICO PERÚ-BRASIL Y EL PROYECTO CENTRAL HIDROELÉCTRICA INAMBARI.....	21
2. La amazonía peruana y el acuerdo energético con Brasil.....	23
3. El caso Inambari.....	25
3.1. Recuento cronológico.....	25
3.2. Resistencias al proyecto Inambari y al Acuerdo Energético.....	31
3.3. Principales actores.....	33
4. Valores, proceso y poder en el caso Inambari.....	37
4.1. Valores y valoración para la construcción de la hidroeléctrica.....	37
4.2. Apuntes sobre el proceso de toma de decisiones.....	44
4.3. El uso del poder para la toma de decisiones.....	46
<hr/>	
CONCLUSIONES.....	51
Las limitaciones de la participación ciudadana en los grandes proyectos extractivos y de infraestructura.....	51
Auge y caída de la política del Perro del Hortelano.....	52
La participación de la sociedad civil a través de la acción colectiva contrapesa el poder relativo de los actores.....	53
<hr/>	
BIBLIOGRAFÍA.....	55
<hr/>	

LISTA DE ACRÓNIMOS

ACSC	Promoviendo la Conservación en un Contexto Social (por sus siglas en ingles)
AIDSESP	Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES	Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CAEN	Centro de Altos Estudios Nacionales
CAF	Corporación Andina de Fomento
CARE	Central Ashaninka del Río Ene
CEPLAN	Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CHI	Central Hidroeléctrica de Inambari
COICA	Coordinadora de las Organizaciones Indígenas de la Cuenca Amazónica
CSA-UPCH	Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia
DAR	Derecho Ambiente y Recursos Naturales
EGASUR	Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur SAC
EIA	Estudio de Impacto Ambiental
FENAMAD	Federación Nativa del Río Madre de Dios y afluentes
FONPLATA	Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata
IBC	Instituto del Bien Común
IGESA	Inambari Geração de Energia SA
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MINEM	Ministerio de Energía y Minas
OCTA	Organización del Tratado de Cooperación Amazónica
PAC	Plan de Aceleración del Crecimiento de Brasil.
PNUMA	Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente
ProNaturaleza	Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza
SER	Servicios Educativos Rurales
SERNANP	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas
SOCIT	Sociedad Civil por la Construcción de la Carretera Transoceánica y Desarrollo de Puno
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental



PRESENTACIÓN

El proceso de promoción, contestación y fracaso del proyecto Central Hidroeléctrica de Inambari constituye uno de los conflictos socioambientales emblemáticos durante el segundo gobierno de Alan García en el Perú (2006-2011). De construirse, la central habría sido la inversión más grande en la historia del país, y hubiera tenido impactos ambientales y sociales sin precedentes para la Amazonía peruana.

Diversos sectores del gobierno central –en el marco mayor de la promoción de un acuerdo energético binacional– apoyaron el proyecto. Este suponía inversión de empresas brasileñas, con financiamiento de la banca pública brasileña, para la exportación de la mayor proporción de la energía generada al Brasil. Colectivos ciudadanos, pobladores que serían afectados por la obra y algunas autoridades regionales y locales reaccionaron en contra. Luego de un prolongado proceso político, legal y social, el Estado peruano ha regresado el proyecto a fojas cero.

Cuando revisábamos la versión final de este manuscrito, estalló en el Perú el conflicto alrededor de Conga, uno de los mayores proyectos mineros previstos en la última década en el Perú. Este proyecto consiste en la ampliación de las operaciones de la minera Yanacocha, que posee la mayor mina de oro de América Latina, en cabeceras de cuenca altoandinas del departamento de Cajamarca (norte del Perú). Observamos inmediatamente que una serie de elementos del desencuentro entre ciudadanos locales, gobierno central y empresa privada que caracteriza a Conga se correspondían con el fallido proyecto Inambari que acabábamos de analizar.

En ambos casos, se trata de proyectos cuya envergadura garantiza que no serán fácilmente abandonados. La idea de extraer oro y cobre de Conga, y energía hidroeléctrica de Inambari, seguirá visitándonos en años por venir. Esta seguirá siendo una visita conflictiva y frustrante, a menos que determinadas concepciones, estructuras y dinámicas que participan en las decisiones minero-energéticas cambien dramáticamente. En este sentido, el análisis del proceso de toma de decisiones del caso Inambari es un referente útil para recoger lecciones y aplicarlas en futuros procesos de decisión para grandes proyectos mineros y energéticos en el Perú.

En este documento analizamos la historia del debate alrededor del proyecto Inambari, desde la perspectiva de tres lentes integrados: los valores relacionados con la promoción del proyecto y la resistencia al mismo, los procedimientos y marcos institucionales que intervinieron en el proceso, y el ejercicio del poder por parte de los diferentes actores involucrados para obtener un resultado favorable a sus intereses. En los primeros meses de un nuevo gobierno nacional que afirma privilegiar la inclusión y la gestión de conflictos, reflexionamos sobre Inambari con herramientas teóricas, para identificar rutas más democráticas y sostenibles hacia el desarrollo minero-energético nacional, en un genuino contexto de progreso para todos.

Este documento terminó de escribirse en noviembre de 2011¹. Los autores agradecen a Carmen Heck, Elisa Canziani y Nino Bariola por su colaboración en la fase inicial de recolección de información y diseño del estudio, y a Manuel Ruiz Müller por la revisión final del texto. Esta publicación no hubiera sido posible sin el generoso apoyo de la John D. and Catherine T. MacArthur Foundation y The Gordon and Betty Moore Foundation. Asimismo, agradecemos a los individuos e instituciones agrupados en el Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas por sus constantes aportes para comprender de forma profunda y poner en perspectiva el caso Inambari.

1 Al momento de escribir esta publicación, Ernesto Ráez-Luna era Director de Ciencia y Desarrollo del Centro de Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia



INTRODUCCIÓN

La Amazonía sudoccidental, tierra donde convergen Perú, Bolivia y Brasil, es uno de los mayores enclaves de diversidad biológica y contiene una de las mayores extensiones continuas de bosques tropicales del planeta. Ríos nacidos en los altos Andes, preñados de sedimentos, rebalsan sobre la llanura amazónica, fertilizándola y reformándola en cada inundación estacional. El oro andino, arrastrado también por los ríos, se acumula a la sombra de la selva. En el profundo subsuelo de los piedemontes yacen ingentes bolsones de hidrocarburos. A esto se suma el potencial hidroeléctrico de innumerables torrentes.

La riqueza y la belleza de estas tierras han atraído durante siglos a exploradores y expoliadores. Movidos por la codicia y por ilusiones de superioridad racial y cultural, esos aventureros buscaron sojuzgar y desplazar a las diversas naciones nativas, pueblos indígenas principalmente de las familias lingüísticas tacana, pano, harakmbut y arawak. De esta notable diversidad cultural, únicamente quedan hoy puñados discontinuos de población. El universo nativo se retrae inexorablemente ante el avance de la colonización y los frentes extractivos. Estos sólo son frenados, parcialmente, por los territorios indígenas y las áreas naturales protegidas.

La década inicial del siglo XXI marca un nuevo capítulo - quizá definitivo - en dicho avance. El año 2000, en la Cumbre de Brasilia, los doce gobiernos sudamericanos y las instituciones financieras regionales² dieron origen a la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional en Sudamérica (IIRSA), un billonario portafolio de mega-proyectos viales e hi-

² El Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) de Brasil y el Fondo Financiero para el Desarrollo de la Cuenca del Plata (FONPLATA).

droenergéticos con una concentración particular de proyectos en la cuenca alta y media del río Madre de Dios – Madeira, columna vertebral de la Amazonía sudoccidental. IIRSA es funcional a la ampliación de la influencia del Brasil, potencia emergente mundial, en la Amazonía Andina. El impacto conjunto de IIRSA y el Plan de Aceleración del Crecimiento del Brasil, en esta región, en un contexto de cambio climático, ha sido retratado como “una tormenta perfecta en la Amazonía” (Killeen 2007).

En congruencia con IIRSA y la expansión brasileña, el 16 de junio de 2010, los ministros de Energía y Minas de ambos países firmaron, en Manaus, un Acuerdo binacional para la instalación de varias grandes represas hidroeléctricas en la selva peruana, hasta un máximo total de 7,200 MW de potencia. Gran parte de esa energía sería exportada al Brasil durante treinta años. El principal proyecto protegido por el Acuerdo se desarrollaría en la cuenca del río Inambari, un tributario del Madre de Dios – Madeira. La Central Hidroeléctrica de Inambari (CHI) produciría 2,200 MW y construirla costaría unos US\$ 4,900 millones.³

Este proyecto y el propio Acuerdo vienen siendo objetados desde numerosos frentes (ambientalistas, expertos en energía, pobladores potencialmente afectados, autoridades locales y regionales). El proyecto en Inambari, en particular, ha provocado un intenso rechazo local. Durante los últimos meses del gobierno del Presidente Alan García (2006-2011), la presión ciudadana consiguió postergar la aprobación del Acuerdo en el Congreso de la República y forzó al gobierno central a emitir dos dispositivos que dejan en suspenso el proyecto Inambari. Al inicio de una nueva administración nacional, presidida por Ollanta Humala, el Ministro de Energía y Minas, Carlos Herrera Descalzi, anunció que el Acuerdo será revisado. La Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur SAC (EGASUR), consorcio brasileño interesado en el proyecto, se mantiene activa. Se especula que el Presidente Humala sería cercano al gobierno del Brasil. Así, un nuevo capítulo se abre; pero la incertidumbre continúa.

Aquí ofrecemos una reflexión sobre los episodios recientes, durante el gobierno de Alan García, con el afán de ofrecer lineamientos constructivos para el futuro del debate nacional respecto al Acuerdo y al proyecto Inambari; pero también con la expectativa de informar el debate yuxtapuesto, sobre la evolución del sector minero-energético en el Perú y su rol en el progreso nacional. Este ensayo analiza los actores sociales, los antecedentes y el contexto en que se desarrolló hasta hoy el conflicto de intereses alrededor de la posible Central Hidroeléctrica de Inambari; conflicto propuesto como ejemplo de las elecciones difíciles entre conservación y desarrollo con las que crecientemente nos vemos enfrentados. Nuestro principal objetivo es informar honesta y reflexivamente a la ciudadanía y al Estado sobre los intereses y las consideraciones cruciales que subyacen al Acuerdo Energético Perú-Brasil y su proyecto emblemático en Inambari.

Sin embargo, este trabajo no sólo es un recuento de hechos y datos con una conclusión política prevista. En contraste con otros textos publicados hasta el momento, proponemos una perspectiva teórica, conceptual y metodológica, que pueda ir más allá del debate coyuntural para iluminar senderos estratégicos; pero que también aporte una comprensión más general de las complejidades y dilemas globales del desarrollo. Este tratamiento será necesariamente más exigente para los lectores que una publicación periodística o divulgativa; pero esperamos que también sea más profundo y recompensante. En consecuencia, la primera parte de este documento contiene consideraciones teóricas y metodológicas; la segunda parte utiliza dichas herramientas para analizar el caso de Inambari y el Acuerdo; de lo cual se derivan conclusiones y recomendaciones (parte final).

3 Engevix y S&Z 2010.

Posición y Perspectiva

El estudio fue motivado a partir de un consorcio internacional de investigación (Advancing Conservation in a Social Context –ACSC por sus siglas en inglés) en el cual participó la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. La investigación propuso una herramienta heurística o Marco Integrador (Integrative Framework) que considera valores, poder y procesos de toma de decisiones como ejes de entendimiento de las decisiones difíciles (trade-offs) entre conservación y desarrollo. Este ensayo es, hasta cierto punto, una aplicación de dicha herramienta.

Los autores y colaboradores del documento somos profesionales de las ciencias sociales y de las ciencias naturales. Prácticamente en cada línea, hemos hecho un consciente ejercicio de colaboración y diálogo interdisciplinarios. Todos estamos comprometidos con el progreso del Perú, al cual deseamos próspero, equitativo, diverso y ecológicamente saludable.



La central Hidroeléctrica Inambari sería, en pleno bosque amazónico, la más grande del Perú.

PARTE



**MARCO CONCEPTUAL
Y METODOLÓGICO**



1.

VALORACIÓN, PROCESO Y PODER EN LA TOMA DE DECISIONES DE CONSERVACIÓN Y DESARROLLO

1.1. El Problema: los desafíos de la complejidad

A fines del Siglo XX, se hizo evidente para un creciente número de científicos y gestores del desarrollo que las soluciones especializadas a problemas sociales como las pandemias, el hambre, la ignorancia, la violencia, la desigualdad, la discriminación, la pobreza y la degradación ambiental, muchas veces fracasaban en obtener sus objetivos, y en otros casos causaban nuevos problemas, imprevistos, o intensificaban los existentes. Un caso emblemático es el de la Revolución Verde, un extraordinario esfuerzo científico, económico y político iniciado en 1943, con apogeo en los 60s y 70s, cuya finalidad manifiesta fue acabar con el hambre en el mundo. Las organizaciones creadas para tal fin,⁴ bajo el auspicio de la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford y muchos gobiernos, reclutaron una de las cohortes más talentosas de especialistas jamás reunida. Ellos desarrollaron una nueva tecnología de producción de alimentos, con variedades genéticamente mejoradas, poderosos pesticidas y fertilizantes sintéticos, y gigantescos proyectos de irrigación.

⁴ Grupo Consultivo para la Investigación Internacional en Agricultura (CGIAR), siendo sus precursores el Centro Internacional para la Mejora del Maíz y el Trigo (CIMMYT, México, 1963) y el Instituto Internacional para la Investigación del Arroz (IRRI, Filipinas, 1959).

Aunque la capacidad humana para producir alimentos se multiplicó y se proclamó la derrota de varias hambrunas, muy pronto fue evidente que la solución estaba preñada de problemas. Las variedades agropecuarias seleccionadas desplazaron y amenazaron con la extinción a numerosas variedades nativas que constituían el acervo de seguridad alimentaria de muchos campesinos pobres y pueblos tradicionales; especialmente porque las variedades preferidas fueron frecuentemente aquellas que facilitaban la producción industrial de alimentos transformados. La producción a gran escala favoreció a las corporaciones sobre los pequeños propietarios familiares y comunitarios, incrementando la desigualdad social y las migraciones del campo a la ciudad. La guerra química en los extensos campos de monocultivos propició la evolución de plagas resistentes y devastadoras. Los pesticidas y fertilizantes contaminaron innumerables cuerpos de agua, intoxicaron a millones de personas, causaron incontables extinciones biológicas y afectaron los servicios de los ecosistemas. Las irrigaciones interfirieron innumerables ríos y produjeron millones de hectáreas de suelos salinizados e improductivos. La competencia por nueva tierra agropecuaria propició la colonización de áreas silvestres y la deforestación: Grandes extensiones de bosque fueron convertidas en pasturas y arrozales. Peor quizá, las hambrunas siguieron ocurriendo (Shiva 1991).

La moraleja relevante corresponde al mito de la tecnología como panacea. El tecnólogo piensa: "Puedo producir enormes cantidades de alimento en un mundo donde mucha gente no tiene qué comer. Entonces, puedo acabar con el hambre del mundo". Pero las hambrunas no ocurren porque no se produzca suficiente alimento, sino porque el alimento no llega cuando, donde y a quien debe llegar, usualmente debido a alguna patología social, como un monopolio, una dictadura o una guerra. Es decir, porque el poder, los valores e intereses de muchos actores sociales, independientes del objetivo planteado, participan en el proceso o la cadena de acontecimientos que media entre un descubrimiento científico y el estómago de un niño pobre.



La subida a Puno por el tramo IV de la Interoceánica Sur nos muestra un paisaje precioso. Los bosques de selva alta están sumamente conservados. El terreno es accidentado, y las zonas agrícolas reducidas.

Ahora también sabemos que resolver la crisis de la biodiversidad y la degradación de la biósfera tampoco tiene solución tecnológica. La sociedad y los ecosistemas son complejos, sorprendidos e inciertos. Esto no significa que las soluciones a problemas complejos tengan que ser también complejas, sino que necesitamos entender mejor cómo funciona la complejidad. Por ejemplo, la agroecología, sobre la base de prácticas sencillas y de poco costo, repara muchos de los defectos de la Revolución Verde. Pero la agroecología no es una tecnología mejor que reemplaza a otra peor, sino una manera diferente de pensar la agricultura, que incorpora muchos más objetivos que solamente producir más alimentos. En otras palabras, toma en consideración no uno sino un conjunto de valores.

En consecuencia, durante el último medio siglo, se han multiplicado los esfuerzos para desarrollar maneras de conocer las realidades complejas, métodos para comunicar dicho conocimiento y herramientas para aplicarlo a la transformación de la realidad. Mucho de este trabajo ha sido impulsado por la búsqueda del “desarrollo” y luego del “desarrollo sostenible”. Este último es un objetivo múltiple que implica resolver desafíos económicos, sociales y ambientales al unísono. La iniciativa ACSC se inspiró en la tradición del pensamiento integrador, que tiene como piedras basales las aproximaciones interdisciplinarias y participativas⁵. En las líneas que siguen desarrollamos las características del marco teórico utilizado en este documento para dar cuenta de la complejidad y las diferentes variables involucradas en el caso Inambari.

1.2. Trabajando con la complejidad: elecciones difíciles y el Marco Integrador

Existe una conciencia creciente de la importancia de conservar la biodiversidad y los ecosistemas que prestan servicios ambientales a los seres humanos. De forma simultánea, existe un amplio consenso en que es prioritario promover el desarrollo y luchar contra problemas sociales estructurales como la pobreza y la marginación. En los casos en los que un desarrollo insuficiente se superpone con ecosistemas frágiles o biodiversos, la simultaneidad de los objetivos de conservación y desarrollo implica, en la práctica, tomar decisiones difíciles, que no siempre pueden satisfacer todos los objetivos, necesidades e intereses afectados. Esto no significa, sin embargo, que las decisiones difíciles⁶ en conservación y desarrollo impliquen una apuesta al todo o nada por una determinada opción, sino que precisamente, la forma en que se toman e implementan las decisiones determina su impacto.

5 Un antecedente de gran relevancia para el Marco Integrador es la Investigación-Acción Participativa (IAP), desarrollada en los años setenta por un puñado de científicos sociales latinoamericanos. Su aporte fundamental fue reformular la relación sujeto-objeto establecida por la práctica científica, entre el investigador social y el ser humano o el conjunto humano bajo investigación. En la tradición científica normal, el investigador observa sin intervenir, valora desde sus propios referentes y prescribe sin consultar. El cambio propuesto por la IAP (investigar al mismo tiempo que se establece un compromiso inmediato con el investigado, de hecho, investigar con los investigados y en función de sus objetivos) es profundamente político, reformula la relación asimétrica de poder entre el investigador (el dueño de la verdad final) y el investigado. Este cambio tiene consecuencias determinantes en el proceso y la naturaleza del conocimiento, por lo cual se ha planteado el surgimiento de un nuevo paradigma científico, una ciencia post-normal.

Dos escuelas notables por sus avances en la comprensión de la complejidad, en relación con los objetivos del desarrollo y de la conservación de la naturaleza, son la Resilience Alliance liderada por C.S. Holling y el Ecosystem Approach desarrollado por James Kay y sus colegas de la Comisión Conjunta Internacional para los Grandes Lagos. Los métodos y herramientas precursores y derivados de estas escuelas –especialmente aplicados a los desafíos de la salud y el bienestar humanos– han sido reunidas en un conjunto laxo bajo la etiqueta de “sostenibilidad y salud ecosistémicas”, por David Waltner-Toews y sus colaboradores. Todavía existe mucho por avanzar y descubrir en la evolución del paradigma de la complejidad.

6 Por elecciones difíciles (en el idioma original del proyecto ACSC, hard choices) entendemos aquellas decisiones que implican la necesidad de efectuar decisiones entre objetivos mutuamente excluyentes o que se encuentran en competencia (trade-offs).

Es prácticamente imposible que, en una toma de decisiones referida a tensiones entre conservación y desarrollo, todas las partes interesadas consigan la totalidad de objetivos que persiguen. Los actores sociales se ven constantemente enfrentados a dilemas, en la posición de tener que hacer concesiones indeseables o realizar elecciones difíciles.

Tomando esta constatación como punto de partida, corresponde determinar criterios para establecer qué aspectos mínimos se deben considerar, y cuáles son las características básicas de los procesos de toma de decisiones. La iniciativa “Promoviendo la Conservación en un Contexto Social” (ACSC por sus siglas en inglés) esbozó un Marco Integrador para el análisis de situaciones que involucran trade-offs entre conservación y desarrollo. Este Marco Integrador se presentó simultáneamente como una herramienta de análisis para la evaluación de casos en los que haya que tomar complejas decisiones sobre conservación y desarrollo, y como una guía metodológica para facilitar la práctica de aquellos actores inmersos en los procesos de toma de decisiones. Más allá de su uso específico, el objetivo del Marco Integrador fue contribuir al entendimiento de la complejidad que suponen los procesos de toma de decisiones referidos a conservación y desarrollo.

Lejos de proponer una receta para la toma de decisiones, el objetivo del Marco Integrador es introducir en el debate público una serie de consideraciones orientadas a que las decisiones se realicen:

- a)** de acuerdo con evaluaciones integrales de las implicancias que podrían generarse;
- b)** a través de procesos transparentes y respetuosos de las diferencias; y
- c)** sin favorecer a minorías a costa de perjudicar objetivos colectivos consensuados.

En la medida que el desarrollo del Marco Integrador inspiró y dio forma parcial al presente análisis de Inambari y el Acuerdo Energético, aquí ofrecemos una descripción somera de dicho marco, que en buena cuenta corresponde a una metodología. El primer paso, naturalmente, consiste en recopilar la información básica sobre el caso en cuestión. Esto incluye una línea de tiempo de los principales sucesos, una descripción de las principales características ambientales, sociales, económicas y políticas de la zona de influencia, un mapeo de los principales actores, y un análisis de lo que implican las diferentes alternativas presentes en la toma de decisiones. Una vez recopilada esta información, el Marco Integrador presta atención a tres “lentes” o perspectivas de análisis para determinar si las tomas de decisiones se realizan de acuerdo con las tres consideraciones arriba listadas. Estos lentes son los de valoración, proceso y poder.

El enfoque de valoración plantea que es importante evaluar cuáles son los elementos que los actores valoran en una situación de trade-offs, y de qué tipo son estas valoraciones (económicas, de acuerdo a su importancia en diversidad biológica, éticas, culturales, etc). Asimismo, cuáles son los criterios de valoración dominantes en la toma de decisiones. El enfoque de proceso presta atención a cómo se toman las decisiones: quiénes participan, a través de qué mecanismos, quiénes son excluidos del proceso, cuál es la representatividad de los actores, etc. Finalmente, el enfoque de poder presta atención a la capacidad de agencia y de influencia que tienen los actores para plasmar sus intereses en decisiones difíciles y complejas, por encima de criterios técnicos o consensuados.

A continuación, discutiremos los alcances conceptuales de cada uno de estos tres lentes.

Valoración

El enfoque de valoración propuesto sugiere que se identifiquen los diferentes valores en juego en un proceso de toma de decisiones. Los valores priorizados varían de acuerdo con los actores, que cuentan con diferentes intereses que defender. Además, se debe precisar en qué dimensión se evalúan o miden estos valores, haciendo referencia a criterios ambientales, económicos, éticos, culturales, etc. Con esta información, se debe evaluar cuáles son los criterios de valoración dominantes en la toma de decisiones, y determinar cuáles son los valores que no son contabilizados en esta.

Proceso

El enfoque de proceso presta atención a la dimensión procedimental de la toma de decisiones. Por un lado, este lente presta atención a la naturaleza de la participación en la toma de decisiones: a qué actores se les permite participar, quiénes son los excluidos del proceso, y cuáles son los mecanismos por los que diferentes actores participan. Por otro lado, el lente se pregunta también por los marcos institucionales por los que se canaliza la toma de decisiones, y en este sentido, por las variables de representatividad, legitimidad y transparencia de los procesos.

Como puede apreciarse, la discusión sobre el proceso debe alimentarse de lo ya discutido en términos de valores. Es decir, en resumen: ¿a través de qué procesos e instituciones se negocian los valores identificados?

Poder

Finalmente, el enfoque de poder presta atención a la capacidad de agencia y de influencia que tienen los actores para plasmar sus intereses en decisiones difíciles y complejas, por encima de criterios técnicos o consensuados. Parece importante hacer la evaluación de este lente de forma posterior a los de valoración y proceso. Hay una relación clara entre poder y valores, en la medida en que ciertos valores se presentan como los hegemónicos en el proceso de negociación, y los intereses de determinados grupos se presentan como el interés público. Es interesante también analizar cómo el poder influencia los procesos, en la dirección de generar que los procedimientos no se realicen de acuerdo a criterios técnicos o institucionalizados, sino mediante la imposición de una de las determinadas agendas.

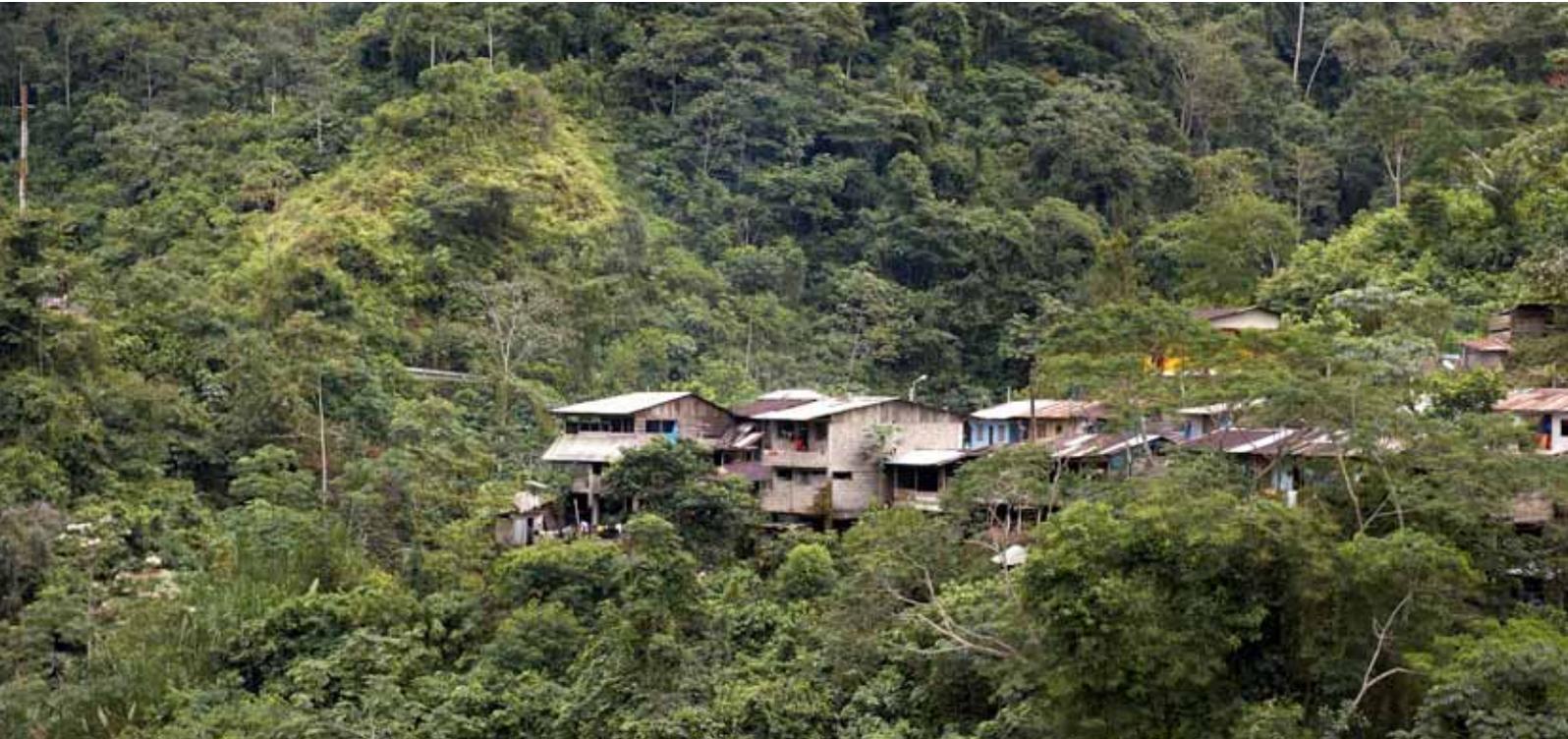
Finalmente, luego de recopilar la información básica del caso y examinarla a través de estos tres lentes, a modo de conclusión, se debe analizar de forma conjunta los tres componentes centrales de esta evaluación: si la toma de decisiones ha tomado en cuenta los diferentes valores en juego, si se ha producido a través de un proceso justo, y si la decisión se toma de acuerdo con criterios técnicos y consensuados o para favorecer a una minoría a expensas de un colectivo mayor.

Aquí ofrecemos una narrativa del caso Inambari compatible con los postulados del Marco Integrador; pero en diálogo crítico con los mismos. No proponemos que este sea un recuento íntegro, neutral, objetivo o imparcial, el cual de hecho nadie sería capaz de generar. Esperamos, sí, que sea equilibrado, honesto y comprensivo.

PARTE

III

**EL ACUERDO
ENERGÉTICO
PERÚ-BRASIL Y EL
PROYECTO CENTRAL
HIDROELÉCTRICA
INAMBARI**



2.

LA AMAZONÍA PERUANA Y EL ACUERDO ENERGÉTICO CON BRASIL

La región amazónica ocupa el 61% del territorio nacional, extendiéndose sobre más de 700,000 km² (SERNANP 2009). Esta región no sólo cuenta con una enorme diversidad biológica, también proporciona importantes servicios ambientales al continente y al mundo. El agua generada en la cuenca amazónica tiene gran valor en el balance de agua continental y global, en tanto que representa alrededor de la quinta parte del agua de escorrentía a nivel mundial (PNUMA y OTCA 2009). No menos significativo es el rol que cumple el bosque, que funciona como un importante sumidero de carbono que absorbe anualmente cientos de miles de toneladas de gases de efecto invernadero. Adicionalmente, la región amazónica posee una enorme diversidad cultural, con la presencia de 60 grupos étnicos indígenas (IBC 2009), con una población que supera las 333,000 personas (INEI 2009); pueblos que han vivido en la región desde épocas ancestrales.

La Amazonía peruana es actualmente escenario de numerosas inversiones simultáneas que la están transformando dramáticamente. Convergen sobre ella múltiples proyectos y mega-proyectos extractivistas, agroindustriales, de infraestructura vial y energética. Estos proyectos están siendo implementados o anunciados sin ser parte de un plan de desarrollo y sin considerar las repercusiones sociales y ambientales acumulativas y sinérgicas en la región, a pesar de que el futuro de los ecosistemas peruanos puede ser alterado por su magnitud. Según Dourojeanni et al. (2009), la cantidad total de dinero involucrado en proyectos que ya han sido iniciados o anunciados en la cuenca amazónica peruana puede

llegar a sumar 80 mil millones de dólares. Entre ellos destacan 52 proyectos para la generación de energía hidroeléctrica.⁷

El contexto político nacional donde se desarrolla la discusión sobre estos proyectos es, abiertamente, de conflicto. Los analistas peruanos han acuñado el término “conflictos socioambientales” para referirse a más de un centenar de confrontaciones activas entre grupos de base, organizaciones ciudadanas, empresas privadas y el gobierno central. Conflictos que giran alrededor de proyectos mineros, hidrocarburíferos y energéticos activos o propuestos. El Apéndice II ofrece una discusión del caso Inambari como conflicto socioambiental.

Todos estos conflictos son instancias de un doble desencuentro, inextricablemente entrelazado: el de la estrategia de desarrollo nacional (donde la producción de energía es un factor crucial) y el del rol que los ecosistemas y los ingentes recursos naturales del Perú deben cumplir en ese esquema. La Amazonía peruana ha sido escenario de enfrentamientos polarizados y cruentos, entre defensores de los territorios indígenas y las áreas silvestres, por un lado, y el Poder Ejecutivo, por el otro.⁸ Con frecuencia, las protestas no se dirigen hacia los proyectos y sus impactos en sí, sino hacia la manera como el Estado opera para promoverlos, con insatisfactoria transparencia y notorias limitaciones a la participación ciudadana informada (Caballero 2009).

El conflictivo clima nacional es expresión de un debate global referido a la relación entre conservación de la naturaleza, justicia social y desarrollo. En un sentido más profundo, la conflictividad en el Perú es influida por un contexto internacional donde el país ha estado históricamente inscrito como estado periférico, poco industrializado, exportador de materias primas con poco valor agregado (baratas) e importador de tecnología de consumo (cara). Los opositores al modelo de desarrollo basado en el crecimiento de las exportaciones primarias, planteado durante una década por los gobiernos de Alan García y de Alejandro Toledo, perciben en el mismo la continuidad de la ubicación periférica del Perú en el concierto de las naciones, en un escenario de globalización que ofrece oportunidades para escapar de ese destino. El debate, desde esta perspectiva, también responde a cambios geopolíticos globales que actúan a escala local, especialmente la emergencia del Brasil y China como potencias con fuerte influencia en la región amazónica.

En efecto, la globalización tiene dos manifestaciones entrelazadas en la región andino-amazónica que más bien constituyen amenazas que oportunidades: a iniciativa IIRSA y la emergencia del Brasil como potencia mundial, efecto de un proyecto nacional histórico, cuya expresión más acabada es el Plan de Aceleración del Crecimiento (PAC). Tanto IIRSA como el PAC son criaturas brasileñas. En ambos casos, la cuenca amazónica, ecosistema global compartido por ocho países, y el acceso que Perú tiene tanto a la cuenca amazónica como al Océano Pacífico, son objetos de deseo para el vecino país.⁹

7 Es preciso señalar que estos montos y la lista de proyectos hidroeléctricos incluyen a todos los proyectos anunciados o con algún nivel de trámite durante los últimos años. Esto no significa que todos estos proyectos tengan intenciones o avances serios para su realización.

8 Aunque esto no suponga, necesariamente, alianzas entre el movimiento conservacionista y el movimiento indígena. Al respecto ver: Dammert, Dourojeanni y Canziani (2010).

9 En este contexto, el Perú tiene al frente enormes desafíos en materia de geopolítica, para conectar su economía y su infraestructura al Brasil en condiciones ventajosas. Idealmente, esta conexión debiera redundar en una mayor seguridad de las tierras indígenas, un fortalecimiento de las áreas naturales protegidas, una gestión socioambiental eficiente de los impactos producidos por los grandes proyectos y un intercambio tecnológico y comercial equitativo. Ninguno de estos ideales está actualmente garantizado; por el contrario, el escenario probable es de una gran destrucción ambiental y cultural en la Amazonía peruana, sin beneficios estratégicos.

Así, por ejemplo, desde el punto de vista de la explotación de madera o de la captación de carbono atmosférico, cualquier colección de árboles de cierta altura, extensión y densidad es un boscaue: las plantaciones forestales califican. Desde un punto de vista ecológico, sin embargo, un bosque debe poder regenerarse sin intervención humana: las plantaciones forestales desaprovechan. Por otro lado, desde el punto de vista de un conservacionista, un bosque desprovisto de su fauna



3.

EL CASO INAMBARI

3.1. Recuento cronológico

El interés por un proyecto hidroeléctrico en Inambari puede rastrearse hasta el estudio más reciente del potencial hidroeléctrico peruano, presentado el año 1976 y realizado por la consultora Lahmeyer-Salzgitter con fondos de la GTZ¹⁰ y el Banco Mundial. Este estudio ubica a la Central Hidroeléctrica de Inambari entre los 10 proyectos prioritarios. Por otro lado, ya en octubre de 1997 se firmó un primer memorando de entendimiento sobre cooperación energética entre Perú y Brasil, que no prosperó. En este documento se señala que Brasil es un país “importador de hidrocarburos y dispone de un mercado importante por abastecer, teniendo interés en el establecimiento de alternativas para garantizar el suministro del mismo y considera, igualmente, la posibilidad de importación de energía eléctrica”.

Así, tanto Inambari como la exportación de energía hidroeléctrica al Brasil han sido ideas recurrentes y asociadas, compartidas por los sectores energéticos estatales de Brasil y Perú, que han madurado por más de una década: ideas estratégicas o cuasi-estratégicas.

original es un “bosque vacío”, un recipiente sin contenido, devaluado o insignificante. La manera convencional de actuar frente a estas dificultades es ignorarlas y acudir a unas pocas variables operativas (ejm., riqueza de especies biológicas, que pasa por “biodiversidad”), a unas pocas reglas binarias cargadas de subjetividad (prístino / intervenido, primario / perturbado, virgen / degradado), y a una serie de reglas no lineales que se interpretan como lineales (ejm., la relación entre biodiversidad y resiliencia ecológica).

10 Cooperación técnica alemana, hoy en día Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ).



El capítulo más reciente de este acercamiento se produjo bajo los gobiernos de Alan García (Perú) y Luiz Inácio “Lula” da Silva (Brasil), entre 2006 y 2011. El 9 de noviembre de 2006 se suscribió en Brasilia, entre los ministros correspondientes de Perú y Brasil, un memorando de entendimiento que estableció una comisión mixta en materia energética, geológica y minera, en cuyo seno, al año siguiente, se formó un grupo de trabajo ad hoc que tenía como misión preparar una propuesta de convenio bilateral de integración energética orientado a evaluar el potencial de integración energética, incluyendo proyectos de hidroeléctricas para la exportación de energía al Brasil.

En ese contexto, en noviembre de 2007, Perú presentó el informe “Elaboración de resúmenes ejecutivos y fichas de estudios de las centrales hidroeléctricas con potencial para la exportación a Brasil”, en el que se presenta información entre otros proyectos, de la CHI.

El 17 de mayo de 2008, los ministerios de energía de Brasil y Perú suscribieron un Convenio de Integración Energética, donde se comprometieron a colaborar en una serie de evaluaciones tendientes a desarrollar proyectos hidroeléctricos en Perú e interconectar las redes eléctricas de ambos países.

Desde los inicios de las negociaciones del Acuerdo Energético, el proyecto preferido para poner en marcha esta colaboración fue el de la Central Hidroeléctrica de Inambari, una gran represa proyectada en la cuenca del mismo nombre. Tanto es así, que el Convenio de Integración Energética especifica una evaluación de la conexión transfronteriza desde Iñapari (Perú), adonde llegaría directamente la producción de Inambari, siguiendo el trazo establecido de la carretera Interoceánica Sur o Estrada do Pacifico, como se le conoce en el Brasil. La CHI tendría un costo calculado de US\$ 4,900 millones, probablemente financiados por el BNDES, el banco brasileño de fomento. Esta represa se convertiría en la más grande del Perú, con una capacidad de generación eléctrica más de dos veces mayor que la hidroeléctrica más grande existente en el país (Mantaro).

Los acuerdos políticos han caminado paralelamente con acciones concretas en el campo. En diciembre de 2007, S&Z Consultores, asociados con la brasileña Engevix Engenharia, realizaron un estudio preliminar del proyecto Central Hidroeléctrica de Inambari, para la Empresa de Generación Eléctrica Amazonas Sur S.A.C. (EGASUR). Esta última se registró en el Perú pocas semanas después, con un exiguo capital inicial de S/. 10,000 (aproximadamente US\$ 3,500); pero es subsidiaria de la empresa Inambari Geração de Energia SA (IGESA), incorporada en el Brasil. IGESA es un consorcio conformado por las grandes transnacionales brasileñas OAS (51%), Eletrobrás (29.4%) y FURNAS (19.6%); las dos últimas, empresas estatales. El 12 de junio de 2008, EGASUR obtuvo la concesión temporal del Estado peruano, por un plazo de 24 meses, para realizar estudios de factibilidad relacionados con la actividad de generación eléctrica en la futura CHI, con una potencia instalada estimada de 1500 MW.¹¹

El 5 de marzo de 2009, el Presidente del Perú, Alan García Pérez, recibió en la casa de gobierno a los representantes de la empresa OAS, que, a nombre de los socios del consorcio, hablaron a favor del proyecto. Entre el 16 y el 20 de abril de ese año, se llevó a cabo la Primera Ronda de Talleres Informativos del proyecto Inambari, correspondientes a la etapa previa a la elaboración del EIA, para informar a los pobladores de las zonas de influencia del proyecto sobre el marco normativo para realizar los estudios de factibilidad, las etapas de participación ciudadana y los impactos socio-económicos.

11 Resolución Ministerial 287-2008-MEM/DM.

Pocos días después (28 de abril), en un encuentro fronterizo en Río Branco, estado de Acre, Brasil, los presidentes de Perú y Brasil asistieron a la suscripción del Memorando de Entendimiento arriba mencionado y anunciaron un Acuerdo Binacional de mayor alcance, para la integración energética entre los dos países.¹² Perú y Brasil firmaron el Memorando con el objeto de permitir “el desarrollo de estudios de viabilidad para la exportación de energía eléctrica del Perú al Brasil y para el suministro de energía eléctrica al mercado peruano, relacionados a los proyectos hidroeléctricos que sean determinados como prioritarios por las partes”. De acuerdo con la cláusula VI del Memorando, las partes acuerdan mantener reserva absoluta sobre toda la información que reciban. Además, el Memorando estipula la participación de Eletrobras – la principal empresa pública electrificadora del Brasil que actúa también fuera de ese país como empresa transnacional– en el proceso evaluativo planteado.

Continuando en paralelo, entre el 14 y el 18 de agosto de 2009, se realizó la segunda ronda de talleres informativos correspondientes a la etapa de elaboración del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto Inambari. Sin embargo, los talleres programados en la Comunidad Nativa San Lorenzo (Cusco) y en Puerto Manoa (Puno) fueron cancelados en medio del rechazo local al proyecto. Debían ser reprogramados para culminar con la elaboración del EIA.

El 19 de agosto del mismo año se presentó el proyecto ante autoridades locales y regionales de Madre de Dios. Al día siguiente, el Gobierno Regional de Puno publicó un pronunciamiento de rechazo a la Central Hidroeléctrica de Inambari, señalando los impactos negativos del proyecto y que no se estaba cumpliendo con las normas que regulan la participación ciudadana en los procedimientos de evaluación de los EIA.



La deforestación que implica el proyecto Inambari no está solo en la zona del embalse, sino también en la zona de influencia de la nueva carretera y en las líneas de transmisión. Considerando esto, el efecto en términos de deforestación se multiplica.

¹² <http://www.reee.gob.pe/portal%5CPbilateral.nsf/0/094F560CE087134705256BF3007AF203?opendocument>

El 01 de setiembre de 2009, se amonestó a la empresa ECSA Ingenieros, contratada por EGASUR para elaborar el EIA del proyecto de CHI, por no haber realizado una presentación adecuada y clara de la Línea de Base Ambiental durante los talleres informativos, no haber verificado oportunamente fechas y hora para la realización de los mismos, así como no prever las condiciones y facilidades requeridas para su realización.

Por su parte, el 19 de octubre del 2009, el Colegio de Ingenieros del Perú emitió un pronunciamiento,¹³ expresando su preocupación por: i) la forma poco transparente en la que se venían llevando las negociaciones para la firma del Acuerdo Energético, ii) las implicancias negativas de comprometer el potencial energético del Perú para proveer al mercado brasileño, sin tener en cuenta el crecimiento de la demanda interna en los próximos años, y iii) la necesidad de establecer obligaciones de conservación y protección de la fauna y flora silvestres.

El 20 de noviembre de 2009, se realizó en Puerto Maldonado, el “Foro Seminario Central Hidroeléctrica del Inambari”, organizado por el Gobierno Regional de Madre Dios, la Universidad Nacional Amazónica de Madre de Dios, la Iniciativa para la Conservación en la Amazonía Andina (ICAA) y el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur. Este encuentro tuvo como objetivos Informar a la población sobre las implicancias del proyecto, sus impactos socio ambientales y las medidas de mitigación.

Luego de varios meses en los que se intercambiaron propuestas sobre las condiciones de la interconexión; el 11 de diciembre del 2009, en un comunicado conjunto, los presidentes de ambos países reafirmaron su compromiso para la suscripción de un acuerdo de integración energética y encargaron a sus ministerios de energía y minas presentar un proyecto de acuerdo en un plazo de 60 días.

Del 16 al 18 de enero de 2010 se llevó a cabo el XV Congreso Regional de la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes - FENAMAD, en la Comunidad Nativa de Boca Inambari, donde indígenas de por lo menos treinta comunidades nativas decidieron rechazar el proyecto de construcción de la CHI. El mismo mes, la Defensoría del Pueblo incluyó Inambari en su registro de conflictos socioambientales activos.

El 02 de febrero de 2010, el Presidente peruano se reunió con directivos de la empresa brasileña OAS. En la reunión, los directivos manifestaron que el proyecto de Inambari sólo se llevaría a cabo si hay consenso en que es bueno para todos, tanto en la visión de los gobiernos como de las personas, y que estaban listos para iniciar su ejecución el 2010.¹⁴

El 17 de febrero de 2010, la Embajada Peruana en Brasilia hizo llegar al Departamento de Energía del Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil lo que sería la última versión del proyecto de “Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y la Exportación de Excedentes al Brasil”.

Este documento fue observado por diversas organizaciones de la sociedad civil, quienes entablaron comunicación con representantes del Ministerio de Energía y Minas, a fin de trasladar sus recomendaciones, entre las que destaca la necesidad de incluir garantías de respeto a los derechos fundamentales de las personas directa e indirectamente afectadas, y compromisos sociales y ambientales concretos.

Ahora bien, la reacción ciudadana no se ha limitado a ingenieros y ambientalistas. En Puno, el departamento que sería más afectado por la represa de Inambari, el Gobierno Regional, la

¹³ En ese momento, el actual Ministro de Energía y Minas, Carlos Herrera Descalzi, era Decano del Colegio de Ingenieros.

¹⁴ Nota de Prensa N° 3683 de Secretaría de Prensa de Palacio de Gobierno.

Municipalidad Provincial de Carabaya, numerosas organizaciones no gubernamentales y varios grupos de base, notablemente las Rondas Campesinas del Perú y pobladores de la zona del embalse (la población que sería desplazada) han rechazado el proyecto hidroeléctrico. Esto alcanzó ribetes de violencia en una ocasión, cuando la policía reprimió una protesta popular que bloqueó la carretera Interoceánica Sur en San Gabán, dejando dos personas heridas de bala. En respuesta, las autoridades locales exigieron a la empresa EGASUR que desistiera de visitar la zona, donde venía realizando los estudios de factibilidad e impacto ambiental, que incluyen un calendario de talleres informativos y audiencias públicas.

El 3 de marzo de 2010 el vice-ministro de Energía dirigió una audiencia pública en San Gabán, donde intentó apaciguar los ánimos de la población local, sin éxito. Durante los dos días subsiguientes, se realizó un paro regional en Puno contra el proyecto hidroeléctrico Inambari.

Los conflictos sociales en la zona impidieron la realización del taller informativo faltante en Puerto Manoa, necesario para culminar el Estudio de Impacto Ambiental dentro del plazo de la concesión temporal, por lo que el Ministerio de Energía y Minas renovó la concesión temporal de la empresa EGASUR hasta el 07 de octubre de 2010.¹⁵

A pesar de las reacciones de la sociedad civil, el Acuerdo Energético fue suscrito en Manaos, el 16 de junio de 2010, sin modificaciones significativas al texto. Actualmente se encuentra pendiente de aprobación por los Congresos de ambos países y posterior ratificación. Sin embargo, el nuevo Ministro de Energía y Minas peruano ha señalado que dicho documento debe ser revisado y que el abastecimiento interno de energía debe ser priorizado.¹⁶

El 24 de setiembre de 2010, el Presidente García presentó al Congreso peruano el Proyecto de Ley 4335-2010-PE, “Ley que modifica el marco jurídico eléctrico y autoriza a elaborar el texto único ordenado de las normas que regulan las actividades eléctricas”. Entre otras modificaciones, este proyecto proponía la eliminación de la figura de concesión temporal para la realización de estudios de factibilidad, y la eliminación de requisitos financieros y ambientales para la aprobación de la concesión definitiva, entre los que resaltaba la necesidad de aprobación del EIA. El proyecto de ley precisaba que las modificaciones se aplicarían también a los procedimientos que se encontrarán en trámite, como el caso de Inambari. Este proyecto de ley, que hubiera permitido otorgar la concesión definitiva para la CHI sin EIA, suscitó fuerte rechazo por parte de organizaciones civiles y académicas, no prosperó y se encuentra archivado.

El 07 de octubre de 2010, fecha de vencimiento de su concesión temporal, EGASUR presentó el Estudio de Factibilidad del proyecto Inambari. Este incluye una evaluación ambiental, que no es equivalente al Estudio de Impacto Ambiental requerido para obtener la Certificación Ambiental. Esta es necesaria para solicitar la concesión definitiva que autorice la ejecución del proyecto.

Posteriormente, en respuesta a protestas de un sector de la población puneña, el Ministerio de Energía y Minas declaró que la “empresa no cuenta con ningún derecho o autorización para continuar con la fase de construcción del proyecto”¹⁷, pero omitió pronunciarse respecto a la posibilidad de la empresa de continuar con el procedimiento de participación ciudadana para la elaboración del EIA.

Así, EGASUR convocó a un nuevo taller en Puerto Manoa, para el 27 de noviembre de 2010. Pero el mismo fue suspendido por el MINEM por no cumplir con los Lineamientos para la

¹⁵ El taller programado en la CN San Lorenzo fue realizado el 07 de febrero de 2010.

¹⁶ Diario La República, 02 de setiembre de 2011.

¹⁷ Diario La República del 14 de octubre de 2010.

Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas.¹⁸ En un clima de creciente irritación e incertidumbre, alimentadas por la falta de claridad respecto a la continuación del proyecto, durante junio de 2011, en medio del proceso de elecciones nacionales, se produjo una ola de protestas masivas en Puno, que incluyó a los frentes de defensa y las rondas campesinas de Carabaya, opuestos al proyecto Inambari. La presión social llevó al MINEM a emitir la Resolución Ministerial 265-2011-MEM/DM que declara “concluida y extinta definitivamente” la concesión temporal otorgada a EGASUR. Aunque dicha resolución contribuía a la confusión jurídica respecto al proyecto (declaraba extinta una concesión ya vencida hacía meses), fue entendida como una victoria política popular.

Finalmente, el 17 de junio de 2011, a cinco semanas del cambio de mando, se declaró en abandono el procedimiento de participación ciudadana para la elaboración del EIA del proyecto Inambari, debido a que la empresa no cumplió con fijar una nueva fecha para el taller que quedó pendiente de realización en Puerto Manoa.¹⁹ EGASUR presentó un recurso de apelación contra la declaración de abandono. Un sector de la población de Puno, representada por el Frente de Defensa de San Gabán, requirió al MINEM que resuelva el recurso y confirme la declaración de abandono y el archivamiento definitivo del expediente. En efecto, tras el cambio de gobierno nacional, el 30 de setiembre de 2011, el MINEM declaró infundada la apelación de EGASUR y confirmó el abandono.²⁰

Observamos, en toda esta historia, una pública comunidad de intereses entre las empresas y el gobierno de Brasil, para impulsar proyectos hidroeléctricos en territorio peruano que provean energía a Brasil. El cabildeo político va de la mano con el cabildeo corporativo y lo cobija. El interés brasileño fue abiertamente compartido con el Presidente del Perú en el período 2006-2011, quien deseaba promover la exportación de energía como fuente de divisas, de manera compatible con el modelo económico de su gobierno, que privilegiaba la exportación de materias primas. Sin embargo, enfrentado entre dicho deseo y la oposición ciudadana de diversa índole, el gobierno peruano mantuvo un discurso y una gestión ambiguos respecto al proyecto emblemático de Inambari.



Este es el punto exacto del lugar de construcción del dique. Aquí confluyen los ríos Inambari (que llega por la izquierda) y el Araza (que llega por la derecha).

¹⁸ Aprobados por Resolución Ministerial 223-2010-MEM-DM.

¹⁹ Resolución Directoral 186-2011-MEM-AAE del 17 de junio de 2011.

²⁰ Resolución Viceministerial 07 I-2011-MEM-VME del 30 de setiembre de 2011.

3.2. Resistencias al proyecto Inambari y al Acuerdo Energético

¿Qué razones sustentan la oposición ciudadana al proyecto Inambari? Principalmente, el rechazo a los impactos negativos esperados, según fueron siendo conocidos en talleres informativos, declaraciones de oficiales de gobierno, mediante análisis de diversas fuentes y en la prensa. Sin embargo, distintos actores sociales enfatizaron su contestación a distintos impactos, de acuerdo con sus propios intereses y perspectivas. El rechazo al proyecto, además, evolucionó en el contexto conflictivo, de desconfianza e incomunicación entre ciudadanos y gobierno, que caracterizó al gobierno de García. Así, las promesas y planes de compensación y mitigación cayeron en saco roto.

El embalse proyectado tendría una extensión cercana a los 400 Km², y dejaría bajo el agua tierras hoy cubiertas principalmente por bosques primarios. Un motivo principal del intenso rechazo que el proyecto encontró especialmente en Puno, es que el embalse de Inambari inundaría más de 100 Km de la carretera Interoceánica Sur, el proyecto vial más caro en la historia del Perú (casi US\$ 2,000 millones), a punto de ser finalizado; un anhelo puneño fuertemente arraigado. Unos 200 millones de dólares de inversión se irían, literalmente, al agua. Reemplazar la carretera anegada costaría US\$ 360 millones y afectaría más bosques primarios.

El embalse desplazaría alrededor de 5,000 personas, impactaría en otras 3,000 (río abajo del embalse) y afectaría tierras indígenas. Quedaría además en la Zona de Amortiguamiento y a tiro de piedra del Parque Nacional Bahuaja-Sonene, un área protegida emblemática. Se teme que los desplazados del embalse –agricultores precarios de tumba y quema, varios de ellos coccaleros-- invadan el Parque. La deforestación resultante del embalse, las líneas de transmisión, la nueva carretera y los nuevos asentamientos para la población desplazada, podría superar las 300,000 hectáreas en menos de una década (Serra 2010).

Estas proyecciones no son meras especulaciones. Los impactos ambientales asociados a las grandes represas, en especial aquellas establecidas en regiones de selva, han sido minuciosamente estudiados durante varias décadas, especialmente en el Brasil. Sus rasgos principales fueron integrados en el informe de la Comisión Mundial de Represas (2000).

Los impactos incluyen dramáticos cambios hidrológicos, geomorfológicos, biogeoquímicos y biológicos en las cuencas fluviales afectadas. Los embalses producen emisiones de metano (un gas de efecto invernadero 20 veces más activo que el CO₂) e incrementos en la biosíntesis de metil-mercurio, un compuesto neurotóxico que se acumula en el tejido graso de los seres vivos y se concentra hacia el tope de las cadenas tróficas (carnívoros y seres humanos). Las represas impiden el tránsito reproductivo y alimentario de numerosas especies de peces, pudiendo causar incluso extinciones. Así, cuando oficiales del gobierno central declararon sobre los beneficios del proyecto Inambari o minimizaron sus probables impactos negativos,²¹ lo hicieron en contra de importante evidencia disponible.

Más allá del caso Inambari, ¿en qué se sustenta la oposición al Acuerdo Energético? El núcleo de la cuestión está en condiciones que pondrían en tela de juicio la soberanía peruana sobre sus recursos naturales, serían desfavorables al desarrollo energético peruano y a una desigual distribución de costos y beneficios. Las propuestas iniciales del gobierno peruano

21 Ver, por ejemplo, una entrevista televisada al Ministro del Ambiente, el 3 de enero de 2011. (<http://willax.tv/politica/inambari-energia-y-desarrollo>)

para este acuerdo binacional planteaban exportar un 80% de la energía al Brasil durante la primera década, 60% en la segunda década, 40% en la tercera y transferir las centrales al Perú sólo pasados treinta años.

El lenguaje concertado en la versión final del Acuerdo aparentemente flexibiliza estas estipulaciones (se habla ahora de excedentes exportables); pero es un hecho que la demanda energética peruana es muy inferior a la de Brasil y el suministro depende de las inversiones en líneas de transmisión, que quedan a cargo de Perú, para el suministro doméstico, y del Brasil para la importación de energía del Perú. La capacidad de inversión de ambos estados es muy diferente. En el Acuerdo, además, Perú se obliga a sostener y proyectar una producción que garantice sus compromisos de exportación, lo cual reduce la flexibilidad del Acuerdo y relativiza la prioridad doméstica. Una vez determinados los porcentajes de exportación para cada proyecto, estos quedan fijos por treinta años, sin importar los posibles incrementos que pueda haber en la demanda energética peruana.

En la medida que Perú se compromete a realizar inversiones en su propio territorio y afectando su propio patrimonio natural, para satisfacer demandas energéticas externas, el Acuerdo pone en tela de juicio la soberanía nacional.

En el balance, durante al menos tres décadas, Brasil obtendría beneficios financieros por el crédito aportado a la construcción de las represas, beneficios económicos a través de las empresas constructoras y operadoras brasileñas favorecidas en los contratos de concesión, y el grueso de la energía producida. Por su parte, los impactos sociales y ambientales de los proyectos ocurrirían completamente en territorio peruano, a cambio de divisas y una fracción menor de la energía producida. Perú sólo obtendría control total de los proyectos en un futuro incierto, empeorado por la perspectiva del cambio climático, cuando las hidroeléctricas podrían haber perdido significativa capacidad productiva. En suma, existe notoria inequidad en la distribución de costos, riesgos y beneficios entre ambas naciones.

Las reacciones desde la sociedad peruana han sido múltiples. Tal como fue reseñado, a partir del 2008, las circunstancias, condiciones y proyecciones del proceso de colaboración energética binacional fueron debatidos en numerosos foros públicos organizados por universidades, colegios profesionales, ONG, autoridades locales y grupos congresales, tanto en Lima (ciudad capital) como en el sur del país. La prensa internacional, nacional y regional se hizo eco temporal de las preocupaciones expresadas en dichos foros. En consecuencia, durante el 2009 surgió y tomó forma una múltiple corriente opositora, o por lo menos contestataria. A la fecha, se han producido no menos de 10 pronunciamientos públicos del Colegio de Ingenieros del Perú, de organizaciones ambientalistas y de derechos ciudadanos, donde se expresa preocupación por el Acuerdo, se exige que este sea sometido a aprobación en el Congreso de la República, sobre la base de un debate previo respecto a su impacto sobre las proyecciones energéticas y la soberanía nacional (debate que no se ha dado hasta el momento) y se plantean mejoras a los mutuos compromisos, especialmente mayores salvaguardas comerciales y socioambientales.

Interesantemente, la preocupación simultánea por el Acuerdo, el proyecto Inambari y el proyecto Pakitzapango (que afectaría el territorio del pueblo indígena Asháninka, en el río Ene) condujo a una coalición de organizaciones sociales y ambientales, que adquirió identidad propia, como Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas, a fines del 2010.

3.3. Principales actores

De manera práctica, sobre la base de los documentos y pronunciamientos públicos, es posible identificar y agrupar a los siguientes actores en el conflicto alrededor de la CHI y el Acuerdo Energético Perú-Brasil durante el período 2006-2011 (gobierno de Alan García) y resumir (o sobre-simplificar) sus posiciones:

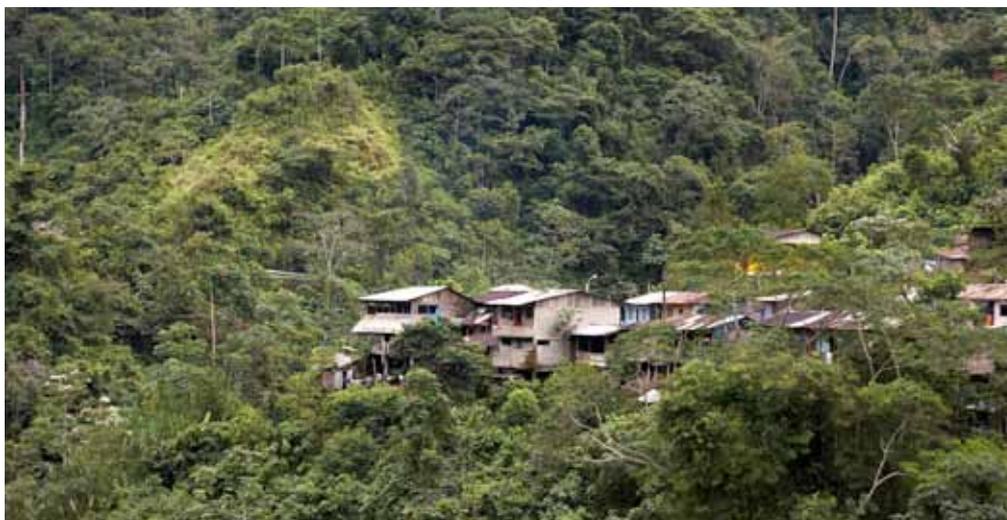
- **Gobierno Nacional del Perú (Poder Ejecutivo):** Presidente de la República, Ministerios de Energía y Minas, de Relaciones Exteriores y del Ambiente. Promotor del proyecto y del Acuerdo; con un discurso contradictorio y desigual entre sus miembros, que sin embargo actuaron siempre en función del mismo objetivo. El argumento planteado proponía –por un lado– que la demanda energética nacional crecerá de manera continua y compatible con el crecimiento económico peruano, que en la última década se mantuvo marcadamente positivo. Un factor principal en la demanda proyectada oficial es la ampliación y apertura de grandes proyectos mineros, de los cuales depende una alta proporción de las divisas y los recursos del Estado. El Acuerdo con Brasil aparecía como una oportunidad de movilizar el potencial hidroeléctrico peruano a gran escala, ahorrando al Estado billonarias inversiones y con la posibilidad de producir energía barata para el Perú, mientras los mejores precios en el Brasil pagaban la diferencia. Mientras que respecto al Acuerdo hubo una sola voz, en la división de labores del gabinete ministerial, la defensa pública del proyecto Inambari fue asumida principalmente por el Ministro del Ambiente (Antonio Brack), mientras que los oficiales de Energía y Minas mantuvieron distancia y declararon repetidas veces que nada estaba decidido en dicho proyecto.
- **Gobierno Nacional del Brasil (Poder Ejecutivo):** Presidente de la República, Ministerios de Energía y Minas, y de Relaciones Exteriores. Promotor del proyecto y del Acuerdo, sin contradicciones visibles; la interconexión energética con el Perú forma parte del Plan de Aceleración del Crecimiento, estrategia nacional del Brasil para emerger como potencia mundial. La demanda energética proyectada del Brasil justifica el desarrollo de grandes proyectos hidroeléctricos en toda la cuenca amazó-



Presidente de las Rondas Campesinas de la Macro Región Sur, Pedro Huaricallo Tito, y la Presidenta del Frente de Defensa de Inambari, Olga Cutipa, en San Gabán, provincia de Carabaya, Puno.

nica, dentro y fuera del país. Estos grandes proyectos, sin excepción, favorecen a empresas públicas y privadas brasileñas, y cuentan con financiamiento del banco de fomento nacional (BNDES).

- Gobierno Regional de Puno: En contra del proyecto Inambari, en buena parte en respuesta a la oposición y presión de la ciudadanía local y grupos activistas como la Sociedad Civil por la Construcción de la Carretera Transoceánica y Desarrollo de Puno (SOCIT).
- Consorcio concesionario brasileño del proyecto Inambari (EGASUR = OAS + Eletrobrás + FURNAS): A favor del proyecto, declaradamente dentro de los límites de la rentabilidad para las empresas; pero también favorables a los objetivos estratégicos (geopolíticos) de su nación y en abierta alianza con su gobierno.
- ONG ambientalistas y ciudadanas peruanas con base de operaciones en Lima; pero varias con presencia local en las zonas afectadas por los proyectos hidroeléctricos: Organizadas en una coalición laxa con un núcleo visible formado por CSA-UPCH, DAR, ProNaturaleza, SER y SPDA. Estas organizaciones estuvieron acompañadas, en forma constante pero discreta, por varias ONG internacionales. Fue importante la incorporación a este grupo de la Central Ashaninka del Río Ene (CARE), organización indígena de base preocupada por otros proyectos hidroeléctricos (Pakitzapango, Tambo 40 y Tambo 60) relacionados con el Acuerdo, que afectarían gravemente territorios tradicionales y provocarían desplazamientos poblacionales. Temporalmente, convergió con este grupo, de manera muy visible, el Colegio de Ingenieros del Perú, encabezado por su decano en ese momento, Carlos Herrera Descalzi (actualmente, Ministro de Energía y Minas en el gobierno del Presidente Humala). Grupo contrario al proyecto y al acuerdo; pero preocupado por aclarar que no se opone al desarrollo ni a la interconexión energética, sino que propone decisiones producto de un debate que tenga como norte la estrategia nacional de desarrollo y las proyecciones energéticas del Perú, considerando todas las fuentes conocidas. Además, el grupo argumentó que no existen las condiciones necesarias (institucionales) en el Perú para garantizar la protección ambiental y los derechos afectados. A fines de 2010, estas organizaciones se constituyeron como Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas.



De acuerdo con EGASUR –la empresa responsable de realizar el estudio de factibilidad y Estudio de Impacto Ambiental (EIA) del proyecto– alrededor de 4500 personas serían desplazadas por el proyecto.

- **Movimiento indígena:** Coalición de movimientos locales, nacionales y regionales, especialmente representados por la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes (FENAMAD, federación local), AIDSEP (federación nacional) y COICA (consorcio regional amazónico). Opuestos, por la amenaza que los proyectos y acuerdos representan para sus medios de subsistencia y su supervivencia cultural.
- **ONG ciudadanas de Puno y aliados:** Principalmente SOCIT, de manera radical y en alianza efectiva con sectores ciudadanos y de población local. Le acompañan, con menos apasionamiento, sus co-miembros del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur, que tiene capítulos en Puno, Cusco y Madre de Dios (cerca de 56 organizaciones, varias de ellas también en la coalición de Lima). Opuestos al proyecto y al acuerdo, sobre bases nacionalistas-regionalistas y en atención a los impactos socioambientales que sufrirían sobre todo Puno, la carretera Interoceánica Sur, la cuenca de Inambari y el Parque Nacional Bahuaja-Sonene.
- **Población, gremios y gobiernos locales de Puno en la zona del proyecto hidroeléctrico:** Donde los centros poblados serían anegados o afectados por los desplazamientos de población causados por el embalse, muy notablemente, las Rondas Campesinas. Durante el período considerado, los dirigentes en las zonas que serían afectadas por el proyecto se opusieron enérgicamente al mismo, aunque algunos sectores de la población tenían posiciones menos tajantes y con cierta expectativa de los posibles beneficios que podrían obtener de una compensación económica. Sin embargo, la posición hegemónica en la zona fue de rechazo al proyecto. Eventualmente la población se organizó en varios Frentes de Defensa, notablemente el Frente de Defensa de San Gabán, con una líder visible (Olga Cutipa).
- **Los pobladores de la cuenca de Inambari río abajo de la represa proyectada, en Madre de Dios (distrito de Mazuko):** Principalmente mineros precarios y autoridades locales con intereses mineros, constituidos en el Frente de Defensa de Inambari. Se mostraron tibiamente favorables, con la esperanza de obtener trabajo e incluso participación accionaria en la empresa hidroeléctrica.



Pueblos enteros quedarán bajo el agua. La principal preocupación de los habitantes de la zona es que con una reubicación tendrían que “empezar de nuevo”, en un “monte vacío”.

Además, existe un heterogéneo grupo de actores relevantes que durante el período analizado (2006-2011) no manifestaron posiciones suficientemente claras sobre el proyecto Inambari ni sobre el Acuerdo. Estos son:

- Los colegios profesionales y gremios económicos, a nivel nacional y regional, especialmente de Puno: Un grupo heterogéneo, con posiciones ambivalentes. El Colegio de Ingenieros de Puno fue débilmente favorable. El Colegio de Biólogos de Puno se opuso. El Colegio de Ingenieros del Perú, bajo la decanatura de Carlos Herrera Descalzi, se opuso al Acuerdo, y calló tras la elección de sus nuevas autoridades.
- Las instituciones financieras internacionales, especialmente el BNDES: presumiblemente tienen una opinión favorable al proyecto.
- El Congreso de la República, el Acuerdo Nacional y los partidos políticos de oposición: La presión ciudadana logró que el Congreso saliente (2011) trasladara la responsabilidad de revisar y aprobar el Acuerdo energético al nuevo Congreso.
- Los expertos en planificación y en temas de defensa y soberanía nacional, especialmente el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) y el Centro de Altos Estudios Nacionales (CAEN).
- Los gobiernos regionales de Cusco (aparentemente indiferente al proyecto) y Madre de Dios (ambivalente, inclinado a ser favorable).

Finalmente, existe el imprescindible e intangible actor social conocido como “opinión pública” (en el Perú, mayormente habitantes de Lima), fuertemente influido por la prensa y los medios de comunicación de masas. Más allá de un reportaje de “Cuarto Poder” (programa de América Televisión, medio influido por el grupo El Comercio, que se opuso al candidato presidencial Ollanta Humala), y algunas entrevistas específicas a expertos sobre el tema, este no estuvo presente en la televisión nacional. En la prensa escrita, periodistas que no tocaban el tema del Acuerdo,²² lo hicieron en el marco de las elecciones nacionales, para criticar las conexiones del candidato Ollanta Humala con Brasil.

Interesantemente, la prensa ha cubierto Inambari (donde las confrontaciones y protestas “hacen noticia”) mucho más que el Acuerdo. Cuando se produjeron las protestas en Puno a fines del gobierno de Alan García, se mencionó con mayor insistencia el tema de Inambari, por la oposición de los puneños al proyecto. En general, el tono de la prensa respecto al proyecto fue equilibrado y crítico; pero su tratamiento fue inevitablemente episódico.

Es fácil, al final de este recuento, comprobar el reto que supone identificar y describir a los actores de un conflicto socioambiental. No está demás insistir en que toda agregación de actores es en parte arbitraria, y que al interior de todo agregado humano existen diferencias y tensiones. Además, la identidad, conducta y posiciones de los actores (agregados e individuales) son dinámicas y cambiantes.

22 Aldo Mariátegui (diario Correo) y Fritz du Bois (diario Perú 21).



4.

VALORES, PROCESO Y PODER EN EL CASO INAMBARI

4.1. Valores y valoración para la construcción de la hidroeléctrica

Sobre la base de los actores arriba listados y atendiendo a sus manifestaciones públicas, es posible proponer una matriz de valores, explorar encuentros y desencuentros, e iluminar algunos hallazgos remarcables. Para ello, hemos organizado a los nueve grupos de actores con posiciones claras según promueven o denuncian el Acuerdo binacional y el proyecto Inambari,²³ y categorizado los valores expresados en tres grupos: Territoriales, Socio-Económicos y Ambientales. Los dos últimos grupos corresponden a propósitos sociales generalmente conocidos, como superación de la pobreza y conservación de la biodiversidad, respectivamente; pero la primera categoría puede requerir explicación.

De acuerdo con Manuel Dammert, los territorios son factores de desarrollo producto de la interrelación sociedad/ambiente, en tanto el espacio es el contexto geográfico dado entre el hombre y la naturaleza (Dammert 1999:24). Por otro lado, para Luisa Galarza el territorio debe ser "...visto no solamente como el recipiente pasivo de los recursos de una colectividad, sino como el conjunto organizado y complejo de sus potencialidades

²³ En el período considerado, las posiciones respecto al Acuerdo y al proyecto Inambari caminaron al unísono. Sin embargo, se trata de dos temas diferentes y es concebible que se pudiera estar, por ejemplo, a favor de Inambari; pero en contra del Acuerdo.



naturales, humanas e institucionales, y de los sistemas de asentamiento y localización poblacional (redes urbano-rurales). Más ampliamente, el territorio se constituye en un espacio en el que convergen y se enlazan los intereses, la identidad y cultura de una comunidad. Por esa trama social, histórica y cultural que caracteriza a los territorios, éstos pueden jugar un papel activo como agentes del desarrollo” (Galarza 2002). Ambas definiciones nos llevan a la idea de que los territorios no son recipientes pasivos de recursos naturales, sino la construcción social del espacio, en interrelación entre el hombre y la naturaleza.

Ahora bien, una acepción del término, más operativa políticamente, está asociada en el debate actual a las demandas de autonomía territorial de las organizaciones indígenas. Esta perspectiva tiene su explicación histórica en los procesos de despojo de tierras indígenas, y a la explotación de recursos en ellas sin respetar plenamente los derechos de los pueblos indígenas. Esta concepción del término territorio no es excluyente con la descrita más arriba, en la medida en que hace referencia a la interrelación entre los recursos y los grupos humanos. Ni tampoco es contradictoria con el sentido que le daremos como categoría de valoración líneas abajo.

La apelación a valores territoriales hace referencia en este trabajo a la propensión de diferentes actores, ya sean públicos o privados, de ejercer control sobre un determinado territorio, es decir, sobre la construcción social del espacio en interrelación entre el hombre y la naturaleza. Un territorio, en general, es un espacio geográfico defendido como propio por un grupo humano, espacio que participa en la identidad y la supervivencia de dicho grupo. El territorio puede contener recursos materiales (medios de subsistencia), referentes históricos o espirituales de valor para el grupo. A estos valores, territorializados, nos referimos en la sección correspondiente de la matriz, de manera diferenciada, pues son de importancia esencial en toda ocasión donde está en juego el destino de espacios geográficos concretos.

Los valores, además, pueden corresponder a tres escalas posibles de referencia: local, nacional e internacional. La escala local se refiere siempre a la cuenca del río Inambari. Naturalmente, cuando los actores son brasileños, nos referimos a los valores o intereses de ese país y la escala nacional corresponde al Brasil. La escala internacional se refiere principalmente a la Cuenca Amazónica y a su gravitación global.

Una primera dificultad que se presenta al enunciar valores es que estos no siempre se expresan explícitamente, sino que se ofrecen en términos de objetivos deseados o amenazados, o en términos de intereses. Toda traducción, en consecuencia, implica una interpretación. Cabe advertir, además, que los valores son dinámicos y que sería necesario preparar varias matrices en momentos distintos para apreciar los sistemas de valoración de cada actor, según distintos valores entran en juego, son adoptados, descartados y reordenados. Aquí sólo podemos presentar una fotografía inmóvil del pasado inmediato, sobre la base de las declaraciones y el discurso público de los distintos actores. Valores ocultos o subyacentes no forman parte del análisis, pues su identificación está demasiado sujeta a la subjetividad.

Aún así, varios encuentros y desencuentros saltan inmediatamente a la vista. En el grupo de actores sociales a favor, la visión geopolítica de Brasil contrasta con el parroquialismo del gobierno peruano en el período 2006-2011. Esto es compatible con toda la evidencia disponible respecto al gobierno del Presidente García, y su dificultad para integrar la Amazonía a una visión de desarrollo más allá del extractivismo. Esto no quiere decir que en Brasil no dominara también una visión extractivista (o neo-extractivista) respecto a la Amazonía, sino que Brasil la expresó geopolíticamente, más allá de sus fronteras y como

sustento de un programa de expansión política y comercial corporativo-industrial completamente ausente en la visión peruana.

Paradójicamente, fue el propio Ministro del Ambiente del Perú, energético promotor a nivel internacional de la conservación de 57 millones de hectáreas de bosques peruanos, quien planteó la conveniencia de inundar coteles y zonas de minería ilegal en Inambari, aunque con ello también se anegarían miles de hectáreas de bosques primarios.²⁴ Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas peruano concordó con el consorcio interesado en Inambari en reducir la preocupación por valores ambientales al estricto ámbito del embalse proyectado: la visión ecosistémica no forma parte del sistema de valores o (más bien) de la cosmovisión estatal y corporativa.

El grupo a favor, con excepción del actor local (Frente de Defensa de Inambari, basado en Mazuko), declara el valor a escala internacional de la “integración regional”, que es el argumento central justificatorio de la iniciativa IIRSA. Queda por determinar exactamente en qué consistiría dicha integración, más allá de lo vial y energético; es decir, si la integración aludida es más que una interconexión. Por otro lado, estos actores unánimemente plantean que el “interés nacional” (un valor indefinido) prevalece sobre los valores ambientales y –obviamente– sobre los valores locales. En la valoración de elecciones difíciles, pues, no se trata simplemente de cuáles son los valores en juego, sino sobre todo de la preeminencia relativa que puedan tener en el sistema de valores de cada actor. Es evidente que –para este caso en particular– los actores brasileños directamente involucrados comparten un mismo sistema de valores, mientras que los actores peruanos no.²⁵

Por otro lado, los elusivos “integración regional” e “interés nacional” indican que existen valores indefinidos, invocados sin explicación o acudiendo a un principio implícito de autoridad o de preeminencia de escala (lo nacional sería más importante que lo local; lo global, más que lo nacional, etc.) Es imposible, por supuesto, tomar decisiones difíciles y mucho menos negociar sobre la base de valores indefinidos.

En el grupo en contra, existen varios puntos de encuentro; pero sutilmente diferentes. Por un lado, existe una común preocupación por el valor de los derechos territoriales étnicos y locales, incluidos los derechos jurisdiccionales de los gobiernos locales y regionales. En otras palabras, el territorio nacional es objeto de competencia entre los ciudadanos y sus autoridades, por un lado, y entre autoridades de diferente nivel, por otro. En varios casos, los ciudadanos han creado instancias de orden alternativo (ej. Rondas Campesinas), que incluso cuentan con mayor legitimidad que el orden formal del Estado. En ausencia de mayor espacio y mejor evidencia, planteamos como hipótesis que en su propio sistema de valores, cada actor ve en el control territorial “autogestionario” un mayor valor que en el control delegado o coordinado. El Perú, todavía, es un país bastante descoyuntado.

Donde sí existe consenso entre los actores en contra, es en valorar la soberanía nacional y la preocupación por que Brasil llegue a obtener control sobre una parte del territorio nacional y sus recursos. Concomitantemente, se valora que ambos países negocien una distribución equitativa de costos y beneficios; y se plantea que el Acuerdo no lo garantiza. También es congruente la común preocupación por salvaguardar el patrimonio natural amenazado por el Acuerdo, aunque el marco significativo de dicho patrimonio puede ser étnico, vivencial, nacional o global, dependiendo de los actores. Un valor poderoso que

24 Ver por ejemplo: <http://www.losandes.com.pe/Regional/20100518/36188.html>, <http://www.noticiasser.pe/19/05/2010/puno/gobierno-regional-rechaza-declaraciones-de-brack-sobre-inambari>

25 Mientras que existe un grupo opositor a las grandes represas en Brasil, sólo muy recientemente fue posible coordinar efectivamente entre ellos y los activistas peruanos, después de numerosos intentos frustrados. Para todo efecto práctico, los opositores brasileños no tuvieron parte en el debate sobre el Acuerdo e Inambari en el período considerado.

unifica a los actores locales, nativos e indígenas, es su supervivencia cultural y material, dependiente de los recursos del territorio amenazado por el Acuerdo y por el proyecto Inambari. Este valor superior local colisiona frontalmente con el valor del “interés nacional”, valor máximo esgrimido por el Poder Ejecutivo. A riesgo de redundar, cabe anotar que los medios de subsistencia que condicionan la supervivencia cultural de los pueblos indígenas y habitantes rurales son tan concretos como etéreos son el interés nacional y la integración regional internacional.

Los actores institucionales, especialmente aquellos que operan en Lima, tienden a invocar valores principistas o filosóficos, inspirados en una lógica recíproca de derechos y deberes entre los ciudadanos y el Estado, frecuentemente sustentada en argumentos de índole jurídico y, con mucho menor frecuencia, científico.

En resumen, un análisis comparativo de los valores en juego en el debate sobre las grandes represas amazónicas es que actores en bandos opuestos manejan sistemas de valores y valores específicos muy diferentes. Veremos, en el análisis del proceso, que nunca se ha dado oportunidad para comprender los sistemas de valores diferentes y buscar convergencias entre ellos. Para ello, se necesitaría que todos los actores compartieran suficiente respeto mutuo y tolerancia como para otorgarse, recíprocamente, el beneficio de la duda.



En la zona cercana a la comunidad indígena de San Lorenzo se producirá la mayor concentración del embalse. En la foto, dos mineros de la zona.

VALORES RELACIONADOS CON EL ACUERDO ENERGÉTICO PERÚ-BRASIL Y EL PROYECTO CH INAMBARÍ

CATEGORÍAS DE VALORACIÓN Y ESCALAS	A FAVOR				EN CONTRA				
	Poder Ejecutivo Perú	Poder Ejecutivo Brasil	EGASUR (consorcio brasileño)	Frente de Defensa de Inambari (Madre de Dios)	Gobierno Regional de Puno	Colectivo de ONG en Lima (Hidroeléctricas y Amazonía)	Colectivos afines en Puno, Cusco y Madre de Dios	Actores locales en Inambari (Puno)	Movimiento indígena: FENAMAD, AIDSESP y COICA.
TERRITORIALES									
Escala Local	Orden: Control de la cuenca del Inambari, ante coccaleros y mineros ilegales.				Orden: Jurisdicción sobre la cuenca del Inambari.		Orden e identidad regional: Control del territorio regional	Supervivencia cultural y material: Medios de subsistencia e identidad intrínsecos a territorio natal. Orden: Jurisdicción de gob. local. Orden alternativo: Rondas Campesinas, coccaleros.	Supervivencia cultural y material: Medios de subsistencia e identidad intrínsecos a territorio tradicional. Orden alternativo: derecho consuetudinario indígena.
Escala Nacional						Soberanía ante Brasil	Soberanía ante Brasil.		
Escala Internacional		Orden: Control de la Cuenca Amazónica entera.				Bienes globales: Amazonía.			

CATEGORÍAS DE VALORACIÓN Y ESCALAS	A FAVOR				EN CONTRA				
	Poder Ejecutivo Perú	Poder Ejecutivo Brasil	EGASUR (consorcio brasileño)	Frente de Defensa de Inambari (Madre de Dios)	Gobierno Regional de Puno	Colectivo de ONG en Lima (Hidroeléctricas y Amazonía)	Colectivos afines en Puno, Cusco y Mdd	Actores locales en Inambari (Puno)	Movimiento indígena: FENAMAD, AIDSESP y COICA.
SOCIO-ECONÓMICAS									
Escala Local	Inclusión: Empleo y mitigación de la pobreza.		Mitigación de la pobreza: Empleo y mejoramiento de la calidad de vida de poblaciones desplazadas	Creación de riqueza: Empleo y lucro potenciales si ocurriera el proyecto.			Creación de riqueza: Comercio y acceso a recursos amazónicos mediante la Interoceánica Sur (amenazada por el proyect Inambari)		Inclusión: Rechazo de la discriminación estructural. Distribución equitativa de la riqueza.
Escala Nacional	Inclusión: Energía barata renovable. Desarrollo: Energía para sustentar el crecimiento económico previsto / Divisas por exportación de energía	Inclusión y Desarrollo: Energía para sustentar Aceleración del Crecimiento y cobertura universal energética. Creación de riqueza: Empresas e inversiones en el extranjero.	Creación de riqueza, Lucro			Derechos ciudadanos (a la información, a no ser desplazado contra voluntad), Buen gobierno (planificación), Inclusión y Participación (consulta), Transparencia y Responsabilidad de las autoridades.			
Escala Internacional	Integración	Integración	Integración		Equidad: distribución equilibrada de costos y beneficios entre Brasil y Perú	Equidad: distribución equilibrada de costos y beneficios entre Brasil y Perú	Equidad: distribución equilibrada de costos y beneficios entre Brasil y Perú	Equidad: distribución equilibrada de costos y beneficios entre Brasil y Perú	

CATEGORÍAS DE VALORACIÓN Y ESCALAS	A FAVOR				EN CONTRA				
	Poder Ejecutivo Perú	Poder Ejecutivo Brasil	EGASUR (consorcio brasileño)	Frente de Defensa Inambari (Madre de Dios)	Gobierno Regional de Puno	Colectivo de ONG en Lima (Hidroeléctricas y Amazonía)	Colectivos afines en Puno, Cusco y Mdd	Actores locales en Inambari (Puno)	Movimiento indígena: FENAMAD, AIDSEP y COICA.
AMBIENTALES									
Escala Local	Responsabilidad corporativa: Limitada a impactos ambientales directos de las obras y el área del embalse, tal como prevén los EIA.		Responsabilidad corporativa: Limitada a impactos ambientales directos de las obras y el área del embalse, tal como prevén los EIA.						Patrimonio natural y revaloración cultural: Discurso Indígena del "buen salvaje ecológico".
Escala Nacional	Interés nacional y empresarial es valor superior a valores ambientales.				Patrimonio natural, Sostenibilidad ambiental: energías sostenibles, defensa de la Amazonía, rechazo a la deforestación	Sostenibilidad ambiental: energías sostenibles, defensa de la Amazonía, rechazo a la deforestación	Patrimonio natural de la cuenca del Inambari (pobladores nativos) y PN Bahuaja-Sonene		
Escala Internacional									

4.2. Apuntes sobre el proceso de toma de decisiones

Tal como dijimos arriba, este trabajo se inspira en principios de transparencia y fomento de la participación ciudadana, aplicados a procesos donde se debe hacer elecciones difíciles entre conservación y desarrollo, o entre progreso (como sea definido) y sostenibilidad. Idealmente, buscamos encontrar que en dichos procesos se tomen decisiones:

- a. de acuerdo con evaluaciones integrales de las implicancias que podrían generarse;
- b. a través de procesos transparentes y respetuosos de las diferencias; y
- c. sin favorecer a minorías a costa de perjudicar objetivos colectivos consensuados.

Es necesario concluir que, con respecto al Acuerdo y al proyecto Inambari, no existió desde el Estado ninguna instancia o espacio previstos para atender las voces, permitir debate y propiciar negociación de los valores identificados, entre los actores relevantes. El proyecto fue progresiva, lenta y desigualmente conocido por la ciudadanía -a lo largo de varios meses- a través de anuncios periodísticos hechos por las autoridades nacionales, por medio de solicitudes de información directas ante el Ministerio de Energía y Minas, y por medio de documentos publicados oficialmente o agenciados informalmente por los interesados. Una fuente principal de información, difusión y debate del proyecto fueron eventos públicos (conversatorios, talleres y seminarios) organizados por la sociedad civil en Lima, Puno y Madre de Dios, que contaron con el concurso de representantes del Estado y de la empresa favorecida con la concesión temporal para los estudios de factibilidad del proyecto (EGASUR). Sólo en una ocasión, el vice-ministro de Energía, Daniel Cámac, visitó la zona que sería afectada por el embalse y tuvo un fugaz y abrupto encuentro con los pobladores. Pese a su importancia, el Acuerdo fue tratado frecuentemente como un aspecto del debate sobre Inambari y otros proyectos (ej. Pakitzapango), y no en sus propios términos.

Por otro lado, las interacciones entre la empresa y los pobladores sí se dieron dentro del marco formal, y extremadamente rígido, del Estudio de Impacto Ambiental (EIA); cuyas características, junto con los Términos de Referencia del Estudio de Factibilidad, fueron acordados entre la empresa y el Ministerio, exclusivamente. El procedimiento para la participación ciudadana en el marco del EIA previó una serie progresiva de talleres meramente informativos, la cual fue truncada porque grupos organizados de la población local impidieron a EGASUR continuar con su trabajo en la zona de Puno.

Lo que muestra el caso del EIA de Inambari es, que los mecanismos de participación ciudadana tienen una concepción fuertemente formalista. No interesa conocer la opinión y demandas de la población, sino cumplir con el acta de realización de uno u otro taller para cumplir con un trámite. En este sentido, la naturaleza de estos mecanismos de participación debe ser repensada. Por otra parte, es notorio que, ante la rigidez formalista, la acción colectiva, sea esta contenciosa o no, cumple un rol participativo, es decir, la población se ve forzada a participar a través del conflicto.

El proceso se vio caracterizado por las siguientes circunstancias:

- i. La mayor cantidad y calidad de información y de debate sobre el proyecto y sobre el Acuerdo no se dio en espacios de toma de decisiones, sino en eventos públicos propiciados por la sociedad civil organizada, en incontables artículos de prensa que promovieron intercambios públicos de opinión, y a través de varios pronunciamientos y publicaciones²⁶ de diversos representantes de la sociedad civil organizada.

26 Principalmente, Dourojeanni et al. 2009, Goulding et al. 2010, Ráez 2010, Serra 2010,

2. Para la difusión más o menos eficiente de esta información, y para el seguimiento de sucesos relacionados con el proyecto, por parte de la ciudadanía, el correo electrónico fue determinante; especialmente las listas electrónicas pre-existentes (ej. las del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur) y los boletines institucionales (ej. Noticias SER de la Asociación SER, Actualidad Ambiental de la SPDA).
3. Un puñado de individuos –entre oficiales de gobierno, funcionarios de EGASUR y ciudadanos activos en las redes, en los eventos y en la prensa-- fueron determinantes en la estructuración temática del debate y en la construcción y evolución de los mensajes.
4. La información oficial que sustentó el debate alrededor de Inambari fue entregada voluntariamente por el MINEM y la empresa EGASUR o fue solicitada y obtenida al amparo de leyes de transparencia y acceso a la información pública. En otras palabras, fue accesible gracias al funcionamiento de leyes, instituciones y conductas democráticas vigentes en el país.
5. El Poder Ejecutivo no produjo ni propició ningún espacio de debate del proyecto, aunque sí participó –incidentalmente y a través de la prensa– en el mismo. No se dio ningún intento de acallar las opiniones contrarias al proyecto; por el contrario, hubo acceso directo a los funcionarios de gobierno en varias ocasiones.
6. La empresa EGASUR implementó espacios de intercambio con la población local, dentro del muy limitante marco del EIA. Sin embargo, la rigidez del esquema EIA se convirtió rápidamente en un obstáculo insalvable para establecer diálogo y negociación fluidas con la población. Desconfiando de los actores foráneos (especialmente EGASUR y el gobierno central), y con el apoyo intelectual e incluso político de numerosas organizaciones e individuos (incluyendo algunos congresistas), las fuerzas vivas locales en Puno (rondas campesinas y municipalidades) establecieron una férrea oposición al proyecto. Finalmente, acabaron expulsando a EGASUR de su zona, lo cual frustró la reprogramación del taller pendiente en Puerto Manoa y la culminación del EIA, con la eventual extinción de la concesión y la paralización del proyecto.



Mauricio Millones, Gerente de Operaciones de EGASUR defiende el proyecto y señala que habrá compensaciones a los afectados, y que se construirá una carretera alterna a la existente que se va a inundar.

Los efectos de un proceso de debate al mismo tiempo muy dinámico y muy defectuoso, son notables. Por un lado, el proyecto se ha visto detenido; tanto la empresa como los oficiales del MINEM han debido declarar que sin licencia social (y sin EIA), el proyecto no puede avanzar. Por otro lado, el encuentro e intercambio entre organizaciones ambientalistas, democráticas y de base, alrededor de Inambari, ha impulsado nuevos canales de comunicación y colaboración entre actores poco habituados a trabajar juntos. En efecto, se ha producido una nueva red o colectivo de la sociedad civil (Amazonía e Hidroeléctricas), con oficiales, agendas y algunos recursos.

Adicionalmente, el diálogo dentro de la sociedad civil estimuló una notoria evolución y cohesión de ideas y mensajes. Así, la oposición a la CHI se enmarca ahora dentro de la oposición más estratégica y de fondo al Acuerdo binacional, y conceptualmente propone que el debate debe referirse no a un proyecto aislado, sino a las distintas perspectivas energéticas del Perú, correspondientes a distintos modelos de desarrollo posibles para el país. En otras palabras, la resistencia ya no es sólo protesta, sino que contiene importantes elementos de propuesta, aunque con un desarrollo heterogéneo.

4.3. El uso del poder para la toma de decisiones

En el caso Inambari, un mapa inicial del poder relativo entre los actores involucrados, en términos de su agencia potencial, podría verse así:

Grado de Poder Relativo	+			Poder Ejecutivo Perú
				EGASUR/Brasil
	-	Org. indígenas ONG (Grupo de Trabajo IOS) Pobl. local (esp. Puno)	Fte. Defensa Inambari MdD	
		-		+
		Aceptación del proyecto CHI		

EGASUR se considera aquí no sólo un actor directo, sino también un emisario de los intereses geopolíticos brasileños. Las ONG no se habían organizado como un grupo ad hoc; pero ya tenían el hábito de dialogar y colaborar colectivamente, así como acceso a prácticamente todas las instancias de poder político, incluida la prensa. La población local, en Puno especialmente, estuvo representada de maneras diversas y sin embargo confluyentes. Fueron determinantes las rondas campesinas e individuos como la Alcaldesa de Carabaya (Nancy Rossell) y una líder emergente local (Olga Cutipa). Eventualmente, se formó un Frente de Defensa. En Madre de Dios, la federación indígena (FENAMAD) expresó permanentemente su oposición al proyecto, de modo coherente con las posiciones del movimiento indígena amazónico, tanto a nivel nacional (AIDSESP) como internacional (COICA).

Además, en la zona de Madre de Dios que sería directamente afectada (distrito de Inambari), se organizó rápidamente un Frente de Defensa (compuesto por pobladores y ope-

radores mineros) que planteó su interés de participar como accionistas en el proyecto hidroeléctrico. Esta propuesta nunca fue tomada en serio por la empresa ni por el gobierno, y sin embargo es muy sensata, pues establece un mecanismo sencillo y directo por el cual la población afectada por una obra podría acceder a sus beneficios económicos de forma permanente. En Cusco, habrían sido las autoridades locales quienes lideraron o por lo menos personificaron la respuesta local al proyecto; pero sin la intensidad y claridad de Puno. En efecto, el sector puneño de la población local que sería afectada por el proyecto asumió y jugó un rol determinante en este proceso.

En todo caso, el mapa de poder inicial muestra una evidente polarización de partida entre gobierno y población local. Al inicio, el gobierno tenía todas las cartas y la población local sólo contaba con organizaciones previstas para menesteres distintos a la negociación de un proyecto hidroeléctrico con desplazamiento de población (gobiernos locales y rondas campesinas). Sin embargo, los sucesos demostraron que los actores locales de Puno tenían una notable capacidad de organización, movilización e interconexión con otras fuentes de poder político, especialmente en la capital nacional, Lima; desde congresistas hasta líderes de opinión. El caso Inambari es una muestra más de que los grandes proyectos son inviables si no cuentan con la licencia social, o en todo caso, si es que existe una oposición manifiesta de la población a los proyectos.

Por otro lado, la progresiva incorporación del colectivo Amazonía e Hidroeléctricas, sobre la base del pre-existente Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil para la Interoceánica Sur (con un sólido capítulo en Puno), y su acercamiento –a través de varios de sus miembros, incluso con proyectos específicos– a los líderes locales opositores al proyecto en Puno, incrementó la capacidad de incidencia ciudadana ante el gobierno peruano e –indirectamente– su socio brasileño. En consecuencia, el segundo mapa de poder refleja el resultado final (muy probablemente coyuntural) del conflicto, donde prevaleció el sector opositor al proyecto:



La carretera Interoceánica ha sido una demanda de décadas de los pobladores de la zona. Ahora, cuando ya es utilizable en la mayoría de sus tramos y está a punto de ser terminada, alrededor de 100 kilómetros literalmente se irían al agua.

Grado de Poder Relativo	+	Pob. local (esp. Puno) "Amazonía e Hidroeléctricas" (ONG)		
		Org. indígenas		Poder Ejecutivo Perú
	-		Fte. Defensa Inambari MdD	EGASUR
		-		+
Aceptación del proyecto CHI				

Si aceptamos que existe una relación entre poder y valores, podríamos decir que los valores locales, expresados en discursos de defensa del territorio, de modos rurales de vida y de la naturaleza, prevalecieron sobre los valores expresados en el discurso de modernización e impulso a las grandes inversiones como interés (y en caso de Brasil, destino) nacional. Estos últimos valores fueron expresados públicamente como parte de un discurso hegemónico, no sujeto a juicio, por miembros del Poder Ejecutivo como el propio Presidente de la República y su Ministro del Ambiente. Sin embargo, ese discurso acabó siendo derrotado en la práctica, al menos temporalmente. El caso Inambari es expresión del auge y caída de la filosofía política del Perro del Hortelano, en tanto la concepción de la gran inversión como buena en sí misma, y como un valor superior a los intereses de los ciudadanos, ha quedado desacreditada políticamente en el país.

En Inambari, no existe ni se logró establecer una estructura hegemónica (una unidad ideológica) que viabilizara la "licencia social" imprescindible para iniciar la construcción de la represa hidroeléctrica sin desatar hechos de violencia.

Este último es un elemento fundamental. Mientras que el Estado en el Perú, como en toda nación moderna, formalmente tiene el monopolio de la violencia mediante la fuerza pública, en los hechos existe una gran capacidad popular de movilizarse masiva y violentamente, mediante "paros", "tomas", "cierres de carreteras" y motines. El Gobierno carece de servicios de inteligencia y de personal equipado y capacitado para prevenir y atender la insurgencia de masas. Ante la perspectiva de enfrentamientos violentos con masas populares, el Gobierno tiende a recular.

No sería exagerado proponer que existe un elemento de respeto por la vida, en su expresión más literal, que forma parte del decálogo de las autoridades peruanas y de la sensibilidad nacional, que reprime, la mayoría de las veces, decisiones que podrían conducir a desenlaces cruentos. Ejemplo de ello fueron los sucesos de Bagua, el 5 de junio de 2010, cuando una prolongada protesta indígena, que incluía la toma de una planta de hidrocarburos y el cierre de una carretera, al intentar ser develada por la policía mediante una acción militar, acabó con 34 muertos, la mayoría de ellos policías. La indignación nacional obligó a la renuncia del gabinete ministerial, condujo al establecimiento de cuatro mesas de diálogo con las organizaciones indígenas, e hirió de muerte al gobierno del Presidente Alan García y a su partido, cuya autoridad moral quedó en escombros.

Podemos identificar dos canales principales utilizados por los opositores al proyecto hidroeléctrico en Inambari. Estos actuaron de manera largamente independiente; pero complementaria. Por un lado, las ONG peruanas, tanto en Lima como en Puno, Madre Dios e incluso Brasil, difundieron un conjunto de publicaciones técnico-divulgativas, y celebraron reuniones con oficiales de gobierno y con diversos actores brasileños, así como numerosos eventos públicos, donde repetidamente se revelaron las debilidades de la argumentación

gubernamental y empresarial a favor del proyecto, así como las severas deficiencias del proceso de evaluación ambiental, especialmente en cuanto a la participación local. De manera crucial, un sector influyente de la prensa nacional, incluyendo al grupo El Comercio y el diario La República, adoptó argumentos y posiciones confluyentes con los opositores.

Por otro lado, organizados en “frentes de defensa” y con algunos líderes carismáticos, los pobladores locales de Inambari en Puno también establecieron contacto con autoridades y periodistas. Sin embargo, fue determinante su movilización en junio 2011, donde aprovecharon una protesta masiva y mediática contra el gobierno central originada por grupos, caudillos y motivos ajenos a Inambari, para llamar la atención sobre su propia preocupación. Debilitados y a punto de abandonar el poder, los oficiales del gobierno de Alan García capitularon y emitieron dos disposiciones (de alto valor simbólico) donde desisten del proyecto hasta obtener la licencia social.

No deja de impresionar que organizaciones ciudadanas y populares con recursos muy limitados logran prevalecer sobre la voluntad de dos gobiernos y un consorcio conformado por tres grandes corporaciones. Los procedimientos formales –sesgados hacia la aprobación de proyectos-- y el lobby al más alto nivel político no fueron suficientes para hacer avanzar el proyecto por encima de la voluntad ciudadana.

Es recomendable resistirse a ingenuas interpretaciones y es imperativo aceptar que los promotores del proyecto cometieron varios errores tácticos, que los condujeron de una posición de dominio a una posición sumamente frágil e incómoda. Así, el proceso de licenciamiento formal –entendido como un trámite administrativo, plagado de deficiencias técnicas y diseñado para evitar una participación ciudadana genuina-- no pudo ser impuesto a la población local. Tampoco se pudo cooptar a la prensa ni a la opinión pública, alienada del Poder Ejecutivo tras el incidente de Bagua. Es también imperativo aceptar que hubo co-



Los regidores Efraín Gutiérrez y Grimesa Vera, del municipio distrital de Camanti (Quincemil) explican que prácticamente no tienen información sobre la represa, y que carecen de medios para hacer frente a los problemas de la cuenca del Araza, como la minería ilegal.

yunturas favorables a los opositores. Es, además, muy probable que en el seno del propio Poder Ejecutivo existieran dudas respecto al proyecto, por lo cual nunca fue unánimemente promovido, como sí lo fue el Acuerdo.

Por otro lado, conviene interpretar estos sucesos desde los tres criterios propuestos por Ramírez (1999) para identificar a los actores sociales relevantes en un debate o conflicto alrededor de un recurso: poder (agencia), urgencia (dependencia del recurso o principales afectados) y legitimidad (reconocimiento por otros actores relevantes). Así, mientras que la agencia del Poder Ejecutivo y EGASUR, así como la urgencia local no dejaban lugar a dudas desde un principio, vemos que las ONG –inicialmente descartadas por unos y otros– ganaron legitimidad progresivamente, fortaleciendo a la oposición, mientras que los promotores del proyecto perdían agencia y los pobladores locales la incrementaban y ampliaban a escala nacional.

Tanto en el caso de las ONG, que llegaron a formar un colectivo, como de la población local, organizada en rondas campesinas y frentes de defensa, es importante, finalmente, indicar el incremento de poder ciudadano derivado de la acción colectiva. Sólo determinadas condiciones mínimas de democracia política y recursos económicos y humanos permiten la emergencia de acciones colectivas eficaces. En otras palabras, mientras que el caso Acuerdo/Inambari refiere un conflicto contra el Gobierno Nacional, los rasgos progresistas del Estado, en parte garantizados por ese mismo gobierno, fueron determinantes en el resultado favorable al interés ciudadano.

CONCLUSIONES

Las limitaciones de la participación ciudadana en los grandes proyectos extractivos y de infraestructura

Los procesos de consulta, debate y negociación de convenios internacionales y de grandes inversiones contienen graves imperfecciones en el Perú. En el primer caso, no existen realmente mecanismos establecidos. Mientras que en el caso de proyectos de inversión, el proceso está limitado a Estudios de Impacto Ambiental individuales y aislados, donde los interlocutores son las empresas y los pobladores locales, y donde los términos de interlocución –meramente informativos y en lenguaje tecnócrata– están sesgados a favor de los intereses empresariales. Aquí se expresa la doble trampa leguleyeca, que nos puede llevar, por un lado, a insistir en el cumplimiento de la ley (la “formalización”, como se dice en el Perú) aunque la ley distorsione la realidad y no solucione los problemas de fondo (como en el caso de la certificación ambiental), o que –en el otro extremo– nos puede llevar a un inacabable perfeccionamiento de leyes que nunca son aplicadas bajo pretexto de su imperfección. En este caso, el problema de fondo es que existe un golfo de diferencia entre los procesos de certificación ambiental centrados en los EIA, donde las reuniones con los ciudadanos afectados por los proyectos son exclusivamente informativas; y los procesos de consulta previa y negociación requeridos para gestionar los conflictos alrededor de grandes proyectos. Además, los términos de referencia de los EIA suelen ignorar tanto los más recientes conocimientos ecológicos como los vacíos de información científica y subestiman la dimensión social.

Más problemático aún, el Estado, que debería liderar y arbitrar los procesos de diálogo, brilla por su ausencia incluso en los procesos de EIA. En consecuencia, el poder relativo de distintos actores en distintos momentos y los intereses creados acaban permeando y subvirtiendo o perforando lo que debería ser un proceso técnicamente diseñado, tanto en contenidos como en procedimientos. Con motivo de la muy reciente aprobación de la Ley de Consulta Previa a Pueblos Indígenas, se ha mencionado el enorme desafío que representa informar y dialogar efectivamente a través de barreras históricas, estructurales, culturales y educativas.²⁷ Por otro lado, se han hecho patentes las limitaciones (o la ignorancia) respecto a los procesos de debate y consulta entre el Estado y sus ciudadanos no indígenas. Esto último es directamente relevante al caso del Acuerdo y de Inambari. En efecto, la abrumadora mayoría de la población que sería afectada por la represa no se encuentra inscrita como comunidades nativas ni campesinas, ni es identificada como indígena.

²⁷ Debe diferenciarse el Derecho a la Consulta Previa como un derecho especial de los pueblos indígenas, como mecanismo para que estos ejerzan su derecho a decidir sobre sus prioridades de Desarrollo, así como la defensa de su identidad e integridad cultural; del Derecho de Participación que nos asiste a todos en virtud de nuestra condición de ciudadanos. Los indígenas deben poder ejercer sus derechos ciudadanos al igual que el resto de peruanos.

Así, encontramos al menos tres dimensiones inexploradas, desestimadas o inadecuadamente atendidas y entendidas por todos los actores involucrados, pero sobre todo por el Estado. La defectuosa atención a estas dimensiones conduce necesariamente a conflicto y desencuentro, prácticamente en todos los casos de gran inversión. Dichas dimensiones son:

1. Los primordiales procesos de consulta y participación en la toma de decisiones. Mientras que la consulta previa a grupos indígenas está siendo encaminada mediante la reglamentación de una ley; barreras y vacíos pre-existentes determinan altos costos de transacción y riesgo moral en toda negociación. Es necesario construir las garantías para la participación constructiva y el fortalecimiento de la gobernabilidad. Se requiere, entonces, no sólo legislación, sino sobre todo cartas de navegación que reconozcan los escollos y orienten las maniobras para llevar los procesos participativos a buen puerto.
2. Los inadecuados procesos de licenciamiento social y ambiental, influidos por una concepción errónea de la naturaleza ecológica y de la dimensión humana de los impactos sociales y ambientales. Por un lado, se tiende a ignorar el concatenamiento y el comportamiento no lineal de los procesos ecológicos. Por ejemplo, los Términos de Referencia del EIA del proyecto Inambari concentraron la evaluación de impactos en el área del embalse, cuando las grandes represas impactan toda la cuenca fluvial intervenida. Por otro lado, los impactos socio-culturales, como la pérdida de referentes de identidad y medios de subsistencia conocidos, que acompañan al desplazamiento de poblaciones, son sistemáticamente subestimados. Esto es sustentado por un sistema normativo que asume a priori la conveniencia de los grandes proyectos, convirtiendo los EIA principalmente en un trámite. Lo cual nos conduce a la tercera dimensión, subyacente.
3. La errónea concepción del rol del Estado como garante de la inversión y el crecimiento económico, antes que custodio del bienestar de la persona humana y del patrimonio natural nacional. Esta forma de concebir el rol del Estado se ha denunciado como “neoliberalismo”, pero sus raíces también se nutren de una concepción extractivista de la economía y del rol de los recursos naturales ya presente en nuestro pasado colonial, y hoy compartida incluso por críticos del neoliberalismo. Además, la disyuntiva conservación-o-desarrollo resulta prácticamente determinada por la ideología que equipara crecimiento económico con desarrollo. Es evidente que bajo una concepción del Estado como custodio del bienestar ciudadano, por ejemplo, la mencionada disyuntiva no tendría ningún sentido. Así, las decisiones difíciles no deben ser concebidas como dilemas por naturaleza, sino como fenómenos evolutivos, que pueden tomar forma en determinados universos discursivo-valorativos; pero no en otros. Esta es la conexión entre valoración y proceso.

Auge y caída de la política del Perro del Hortelano

En el caso del Acuerdo Energético Perú-Brasil y el proyecto Central Hidroeléctrica Inambari, observamos el accionar de una ideología de Estado, propuesta con notable prepotencia desde el Poder Ejecutivo en el período 2006-2011, bajo la presidencia de Alan García. Esta ideología tiene como elementos una opción extractivista (explotación intensificada y exportación de recursos naturales sin mayor valor agregado), un discurso pseudo-modernizante (pues no incluye visiones geopolíticas, ni de progreso institucional y tecnológico) y la descalificación de los opositores (etiquetados por el Presidente García como “perros del hortelano”). En Inambari y otros casos, la prepotencia oficial acabó contaminando también a la empresa interesada. Es difícil negociar horizontalmente cuando se tiene respaldo oficial.

La arremetida estatal –en condiciones de garantías democráticas–estimuló la organización de numerosas instancias de acción colectiva. En otras palabras, fortaleció el tejido social; pero no necesariamente en un sentido favorable para el desarrollo del Estado. De hecho, el Estado perdió control ideológico y territorial, un efecto que durará más allá del gobierno de Alan García.

La participación de la sociedad civil a través de la acción colectiva contrapesa el poder relativo de los actores

Aunque mejor organizada que hace una década (cuando el Perú regresó a la democracia), la sociedad civil, entendida ampliamente, mantuvo grados extremos de heterogeneidad en cuanto a sus valores. Notables diferencias separan a las ONG capitalinas de sus pares regionales y de los frentes locales. Esto configura un desafío, pues es posible establecer coaliciones pasajeras alrededor de una protesta; pero parece necesario coincidir en principios para construir coaliciones de propuesta sostenibles.

La relativa facilidad e impunidad con que se recurre al quebrantamiento de la ley, a la destrucción de propiedad pública y a la violencia en los movimientos populares, así como la propensión al caudillismo oportunista, indican un debilitamiento del Estado por falta de canales y mecanismos constructivos de participación ciudadana. En otras palabras, ante la debilidad de las instituciones de participación democrática, el amotinamiento se convierte en mecanismo de participación y la violación del derecho se convierte en argumento.

Como vimos, el poder de los diferentes actores es relativo de acuerdo a los contextos, y en este sentido, su peso varía con el paso del tiempo y el devenir de los acontecimientos. Es necesario preguntarnos, sin embargo, cuáles serían los factores clave que determinan cambios en la cantidad de poder de los diferentes actores. Es notable comprobar que la afectación de determinados principios éticos como el “respeto por la vida” puede tener un efecto poderoso en la correlación de fuerzas; pero sólo adquiere influencia política cuando ingresa al ojo de la opinión pública. En la mayoría de casos, la movilización violenta genera la activación más decidida del Estado cuando pasa por el filtro de los medios de comunicación, que actúan como un mediador político eficiente. Una protesta que no pase por los medios de comunicación en el Perú tiene mucho menores posibilidades de ser efectiva.

En este sentido, una hipótesis es que uno de los factores clave para ganar o perder poder en este tipo de controversias es precisamente el nivel de legitimidad de los actores frente a la opinión pública.

En suma, comprobamos que en los forcejeos políticos alrededor del proyecto Inambari y el Acuerdo Energético Perú – Brasil, se produjo un desenlace, al final del gobierno de Alan García, que puede verse como una victoria de las fuerzas opuestas al proyecto. Estas fuerzas, en el proceso, ganaron cohesión y coherencia. Pero advertimos que todos los elementos que produjeron un proceso inadecuado de negociación y consulta (desde el rol distorsionado del Estado hasta la desestimación del conocimiento científico social y ambiental) siguen activos y latentes en ambos casos. En consecuencia, el desenlace es inestable y efímero. El conflicto resurgirá tan incierto como al principio. Si deseamos alcanzar una mínima capacidad de gestionar este tipo de conflictos, y alcanzar una mayor gobernabilidad en los amplios territorios afectados por grandes proyectos extractivos y de infraestructura, es necesario desplegar renovados esfuerzos para solucionar los problemas de fondo y las condiciones en que se despliegan los conflictos socio-ambientales en el Perú.

BIBLIOGRAFÍA

- Caballero, V. El rayo que no cesa: Conflicto y conflictividad social en el 2009. Asociación SER. Lima, 2009.
- Checkland, P. and J. Scholes 1990. Soft systems methodology in action. Wiley and Sons, Chichester. UK, 1990.
- Comisión Mundial de Represas. Represas y desarrollo. Un nuevo marco para la toma de decisiones. WCD/UICN, New York, 2000.
- Dammert, Juan Luis, Dourojeanni, Diego y Elisa Canziani: Percepciones sobre la conservación y sus tendencias a la luz del III Foro Nacional de Áreas Naturales Protegidas. SPDA. Lima, 2010.
- Dammert, Manuel, Desborde Territorial Descentralista. Tarea Gráfica Educativa. Lima, 1999
- Dourojeanni, M., A. Barandiarán y D. Dourojeanni. Amazonia peruana en 2021. Pro-Naturaleza, Lima, 2009.
- Engevix y S&Z Consultores Asociados. Central Hidroeléctrica Inambari – Estudio de Factibilidad – 2ª etapa. Lima, 2010.
- Galarza, Luisa, Descentralización, Organización Económica del Territorio y Potencial de Recursos. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N° 3. Lima, 2002
- Goulding, M., R. Barthem, C. Cañas, M. Hidalgo y M. Ortega. La cuenca del río Inambari: Ambientes acuáticos, biodiversidad y represas. WCS, Lima, 2011.
- IBC (Instituto del Bien Común). Comunidades nativas tituladas, reservas territoriales para pueblos indígenas en aislamiento creadas y propuestas y áreas naturales (mapa y textos). Lima, 2009.
- INEI (Instituto Nacional de Estadística e Informática). Censo Nacional 2007: Resultados definitivos de las comunidades indígenas. Resumen ejecutivo. Lima, 2009.
- Killeen Timothy J. Una Tormenta Perfecta en la Amazonía. Desarrollo y conservación en el contexto de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana (IIRSA). 2007 Disponible en: http://www.conservation.org.pe/pdf/AABS.7_Perfect_Storm_Spanish.low.res.pdf

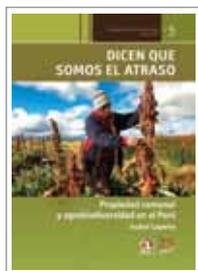
- PNUMA y OTCA. GeoAmazonia: Perspectivas del medio ambiente en la Amazonía. 2009, disponible en: http://www.pnuma.org/deat2/pdf/geoamazonia_spanish_FINAL.pdf
- Ramírez, R. Stakeholder analysis and conflict management. En: Conflict and Collaboration in Natural Resource Management, ed. D. Buckles, pp. 101-26. IDRC & World Bank. Ottawa y Washington, 1999.
- SERNANP (Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas – Ministerio del Ambiente). Pagos por Servicios Ambientales para la conservación de bosques en la Amazonía peruana: Un análisis de viabilidad. Lima, 2009.
- Serra, J. Inambari: la urgencia de una discusión seria y nacional. ProNaturaleza, Lima, 2010.
- Shiva, V. The violence of the Green Revolution. Third World Agriculture, Ecology and Politics, Zed Books, Londres, 1991.

LISTA DE PUBLICACIONES DE LA SERIE CUADERNO DE INVESTIGACIÓN



Cuaderno de Investigación No 6

La problemática minera y la experiencia del consultorio jurídico gratuito de la SPDA en Madre de Dios, 2010-2011. Ramón Rivero y Alan Díaz. 2012.



Cuaderno de Investigación No 5

Dicen que somos el atraso: propiedad comunal y agrobiodiversidad en el Perú. Isabel Lapeña. 2012.



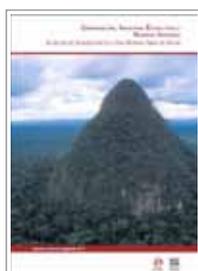
Cuaderno de Investigación No 4

Percepciones sobre la conservación y sus tendencias a la luz del III Foro Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Juan Luis Dammert B.; Diego Dourojeanni y Elisa Canziani. 2010.



Cuaderno de Investigación No 3

La castaña y la shiringa en Madre de Dios: análisis del marco legal y propuestas participativas para su mejora. Pablo Peña. 2010.



Cuaderno de Investigación No 2

Conservación, industrias extractivas y reservas indígenas: el proceso de categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor. Bruno Monteferri; Elisa Canziani; Juan Luis Dammert y José Carlos Silva. 2009.



Research Document No 1

Analysis of the standard material transfer agreement under the FAO International treaty and the access contract of andean community Decision 391. Manuel Ruiz. 2008.

El proceso de promoción, contestación y fracaso del proyecto Central Hidroeléctrica de Inambari constituye uno de los conflictos socioambientales emblemáticos durante el segundo gobierno de Alan García en el Perú (2006-2011). De construirse, la central habría sido la inversión más grande en la historia del país, y hubiera tenido impactos ambientales y sociales sin precedentes para la Amazonía peruana.

Diversos sectores del gobierno central –en el marco mayor de la promoción de un acuerdo energético binacional– apoyaron el proyecto. Este suponía inversión de empresas brasileñas, con financiamiento de la banca pública brasileña, para la exportación de la mayor proporción de la energía generada al Brasil. Colectivos ciudadanos, pobladores que serían afectados por la obra y algunas autoridades regionales y locales reaccionaron en contra. Luego de un prolongado proceso político, legal y social, el Estado peruano ha regresado el proyecto a fojas cero.

En esta publicación, Ernesto Ráez Luna (Centro de Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia) y Juan Luis Dammert Bello (Sociedad Peruana de Derecho Ambiental) analizan la historia del debate alrededor del proyecto de Central Hidroeléctrica de Inambari, desde la perspectiva de tres lentes integrados: los valores relacionados con la promoción del proyecto y la resistencia al mismo, los procedimientos y marcos institucionales que intervinieron en el proceso, y el ejercicio del poder por parte de los diferentes actores involucrados para obtener un resultado favorable a sus intereses.