Acuerdo para el suministro de **electricidad** al **Perú**
y exportación de **excedentes** al **Brasil**:

BUSCANDO LA GOBERNANZA ENERGÉTICA EN EL PERÚ

Programa de **Energía Sostenible**

DAR
DERECHO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES

Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil:

Buscando la gobernanza energética en el Perú

Programa de Energía Sostenible

Derecho Ambiente y Recursos Naturales - DAR

Junio 2011

Autora Principal
Vanessa Cueto La Rosa

Colaboraciones
Jimpson Dávila O.
Patricia Patrón
Programa Energía Sostenible

Revisión General
César L. Gamboa Balbín
Francisco Rivasplata C.
Gisella Valdivia Gozalo

Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR
Calle Coronel Zegarra N° 260, Jesús María (Lima 11)
Teléfono: (511) 2662063
Correo Electrónico: dar@dar.org.pe
Página Web: www.dar.org.pe

Diseño e impresión:
Realidades S.A.
Augusto Tamayo #190 Of. 5 - San Isidro
Correo Electrónico: informes@realidades.pe
Página Web: www.realidades.pe

Coordinación General:
Gisella Valdivia Gozalo

Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil: Buscando la gobernanza energética en el Perú
108 p.
Primera Edición: Junio 2011, consta de 1000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-10297
ISBN: 978-612-46027-2-6

Está permitida la reproducción parcial o total de este libro, su tratamiento informático, su transmisión por cualquier forma o medio, sea electrónico, mecánico, por fotocopia u otros; con la simple indicación de la fuente cuando sea usado en publicaciones o difusión por cualquier medio.

Esta publicación presente la opinión de los autores y no necesariamente la visión de WWF Oficina Perú, Oxfam, Bank Information Center BIC, Blue Moon F. Esta publicación es posible gracias al financiamiento de las instituciones arriba mencionadas.

Impreso y Hecho en Perú.

CONTENIDO

Agradecimientos. 7

Presentación.
¿Existe una política energética nacional?. 11

Resumen Ejecutivo.
Vinculantes soluciones: Buen Gobierno para un desarrollo sostenible. 15

Introducción. 19

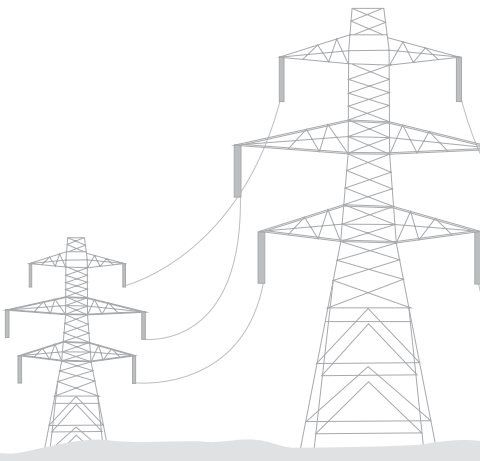
CAPITULO 1.
La Amazonía peruana. Vulnerabilidad y superposición de derechos. 21

1.1. La energía y las relaciones Perú – Brasil. 22
1.1.1. Brasil y su entorno energético. Mercado eléctrico brasileño. 22
1.1.2. Perú y su demanda futura de electricidad. 30

1.2. Acuerdo Energético entre Perú y Brasil. 36
1.2.1. Antecedentes y proceso de aprobación del Acuerdo. 36
1.2.2. Propuesta final de Acuerdo. 39
1.2.3. Etapa de perfeccionamiento del Acuerdo. 39
1.2.4. Proyecto de Ley Nº 4750/2010-PE. 40

1.3. El Acuerdo Energético Perú - Brasil y el marco energético del país. 42
1.3.1. Descripción del Acuerdo Energético Perú-Brasil. 42

1.4. Análisis del Acuerdo Energético y aportes de la sociedad civil. 49
1.4.1. El derecho a la energía como derecho humano. 49
1.4.2. Recomendaciones DAR y sociedad civil. 51



CAPÍTULO 2
Análisis de gobernanza del proceso de aprobación del Acuerdo Energético Perú - Brasil. 59

2.1. Planificación energética, social y ambiental: Necesidades no cumplidas. 59
2.1.1 Planificación energética nacional, una necesidad o un mito. 60

2.2. Procesos de coordinación interinstitucional. 69
2.2.1. El rol del MINAM en el desarrollo del Acuerdo Energético Perú-Brasil. 70
2.2.2. El rol de la Autoridad Nacional del Agua y su rol de coordinación. 73
2.2.3. Coordinación del MINEM ante el Acuerdo. 74
2.2.4. El rol del Ministerio de Relaciones Exteriores. 74
2.2.5. Comisión para tratar los aspectos contemplados en el Acuerdo Perú-Brasil. 74
2.2.6. La coordinación con los gobiernos regionales. 76
2.2.7. La debilidad institucional social: el INDEPA y el MIMDES. 77
2.2.8. Observaciones y propuestas para mejorar la coordinación interinstitucional. 78

2.3. Capacidad de gestión: ¿Cómo trabajamos?, ¿Qué queremos?. 79
2.3.1 Institucionalidad del sector energía: La dirección de eficiencia energética del MINEM. 79
2.3.2 Debilidades del sector hidroeléctrico: ¿Preparados para negociar energía?. 79
2.3.3 Observaciones y propuestas para mejorar la capacidad de gestión. 82

2.4. Procesos transparentes. Camino hacia la gobernanza. 82
2.4.1. Observaciones y propuestas para mejorar la Transparencia 84

2.5. Participación ciudadana y Convenio 169: Analizando los procesos y a los actores. 85
2.5.1. Participación ciudadana en el proceso del Acuerdo. 85
2.5.2. El Convenio 169 de la OIT: Consulta previa y el desplazamiento interno. 85
2.5.3. Observaciones y propuestas para mejorar la participación. 89

CAPÍTULO 3
Procesos paralelos: Decisiones contradictorias. 91

3.1. Seguimiento al Proyecto de Ley N° 4335-2010-PE. 91
3.2 Decretos de Urgencia inconstitucionales y la priorización en energía de nuevas hidroeléctricas. 93
3.3 La aprobación de estudio de compatibilidad y opinión técnica favorables. 95
3.4 Más hidroeléctricas: construcción de veinte (20) centrales hidroeléctricas en la cuenca del río Marañón. 95

Conclusiones
¿Camino a una gobernanza energética?. 97

Recomendaciones finales. 103

Informes elaborados por DAR que integran la presente obra. 105

Bibliografía. 107

Agradecimientos

Queremos agradecer a quienes, de una u otra forma, han influido en el trabajo de la presente publicación, a Aldo Soto, Pedro Bara, Oscar Castillo, Ángela Acevedo, Enrique Ortiz, Javier Aroca, Bruce Babbitt, Vince McElhinny, Aldo Santos, Paulo Vilca, Ernesto Raez, José Serra, Alfredo Novoa, Mariano Castro, Carlos Bedoya, Brent Milikan, Celio Bermann, Marc Dourojeanni, Iris Olivera, Enrique Ortiz, Eduardo Gudynas, Ruth Buendía, Jaime Corisepa, Olga Cutipa, Ruben y Jakeline Binari.

Asimismo, Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR agradece a Oxfam América, World Wildlife Fund Inc. WWF Oficina Perú, Bank Information Center y la Fundación Blue Moon por el apoyo para la publicación de la presente obra. Vale mencionar también a los miembros del Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas, como SER, Forum, ProNaturaleza, WCS, WWF, SPDA, SOCIT, CSA-UPCH, y especialmente a las organizaciones indígenas como CARE, FENAMAD, COMARU y AIDESEP.

Finalmente, nuestro agradecimiento al Programa de Energía Sostenible, al Programa Social Indígena y al Programa de Ecosistemas, así como a todo el equipo de nuestra Institución por el apoyo brindado.

Acrónimos

ANA – Autoridad Nacional de Aguas
ANGR – Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales
ANP – Área Natural Protegida
BID – Banco Interamericano de Desarrollo
BNDES – Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social
CEPLAN – Centro Nacional de Planeamiento Estratégico
CIDH – Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CVIS – Corredor Vial Interoceánico Sur
DGE – Dirección General de Electricidad
DGEE – Dirección General de Eficiencia Energética
DGH – Dirección General de Hidrocarburos
EAE – Evaluación Ambiental Estratégica
EIA – Estudio de Impacto Ambiental
GTZ – Cooperación Técnica Alemana
IDLADS - Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible
IIRSA – Integración de la Infraestructura Regional Suramericana
INDEPA – Instituto Nacional de Desarrollo de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano
MIMDES – Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social
MINAM – Ministerio del Ambiente
MINEM – Ministerio de Energía y Minas
MINREX – Ministerio de Relaciones Exteriores
NUMES – Nueva Matriz Energética Sostenible
OEFA – Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental
OIT – Organización Internacional del Trabajo
OT – Ordenamiento Territorial
PAC – Programa de Aceleración del Crecimiento
PLANAA – Plan Nacional de Acción Ambiental
REDD - Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación
SEIA – Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SERNANP – Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SNGA – Sistema Nacional de Gestión Ambiental
ZEE – Zonificación Ecológica Económica

PRESENTACIÓN

¿EXISTE UNA POLÍTICA ENERGÉTICA NACIONAL?

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales DAR es una organización de la sociedad civil peruana que promueve el desarrollo sostenible de la Amazonía peruana a través de la activa participación en iniciativas relacionadas con aspectos ambientales, sociales y económicos. Trabajamos a nivel de políticas y corrección del marco legal nacional en temas como la conservación de áreas protegidas, monitoreo de industrias extractivas, proyectos de infraestructura, promoviendo el uso sostenible de los recursos forestales y la defensa de los derechos de los Pueblos Indígenas en relación a estos temas.

Actualmente, DAR tiene tres programas: el Programa de Ecosistemas, centrado en el seguimiento a la transparencia forestal en el Perú y promover el conocimiento de las estrategias REDD (Reducción de Emisiones por Degradación y Deforestación) bajo un enfoque de derechos, eficiencia y equidad; el Programa Social Indígena cuyo trabajo se centra en la promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas amazónicos, especialmente los relacionados a la implementación del derecho a la consulta en el Perú, así como la seguridad jurídica de las tierras de las comunidades nativas; y la capacitación de los Pueblos Indígenas en la legislación de hidrocarburos para la protección de la biodiversidad. Finalmente, DAR tiene el Programa Energía Sostenible, el cual trabaja incidiendo en una mejora de la política y el marco legal en el sector energético; seguimiento y análisis a proyectos energéticos y de infraestructura en la Amazonía; y el monitoreo a instituciones financieras internacionales con la finalidad de mejorar el impacto de los proyectos energéticos, ambientales y sociales que estas instituciones financian.

La presente obra pretende exponer el estado del desenvolvimiento político y legal del Acuerdo Energético entre Perú y Brasil, especialmente sus posibles implicancias a nivel de seguridad energética, consideraciones ambientales para la Amazonía peruana y el derecho de la población local e indígena que podría verse afectada por este paraguas jurídico de diversos proyectos hidroeléctricos en el territorio nacional.

Los retos sobre la generación de la energía limpia y barata van más allá de la pretensión de una economía verde en nuestros países en desarrollo. Por otro lado, la lógica del mercado apoderada en los discursos del desarrollo no permitirá ninguna tendencia de desaceleramiento de la economía en el corto plazo. Hoy por hoy, se justifican una serie de proyectos por el crecimiento vertiginoso del Perú, donde las hidroeléctricas se presentan como una opción importante y saludable, aunque riesgosa, si se desarrollan en la Amazonía peruana y sin aplicar altos estándares ambientales y sociales.

Proyectos como Inambari, Pakitzapango, Mainique, Tambo 40 y Tambo 60 son iniciativas que no responden a una justificación de fondo, a estudios serios que sustenten una posición consensuada de país, más parecen soluciones y paliativos a problemas de fondo. Peor aún, la forma en que se otorgan o se desarrollan, generan desconfianza y traen conflictos sociales y ambientales; así, la solución a nuestras necesidades energéticas se convierte en más problemas. Esto sucede porque en la gestión no se integran las causas y los efectos de las decisiones políticas, tan solo se responde a un análisis simple de costos y beneficios, y no a los posibles impactos indirectos de las decisiones políticas.

Antes en Camisea, ahora con el Acuerdo Energético Perú Brasil, la solución de fondo pareciera ser otra: implementar un modelo de gobernabilidad que impida un modelo neoextractivo o del *business as usual* a través de la coherencia de principios como la equidad y la sostenibilidad. Para ello, es clave identificar cuáles son los condicionantes que limitan el accionar de una agenda energética que asegure nuestro desarrollo sostenible, en fin, una definición de modelo de desarrollo en el corto plazo, mediano y largo plazo.

Un primer problema es que no existe un proceso de planificación energético, en el cual se aplique la premisa causal que a más explotación, más riqueza, cuestión que no necesariamente es cierta. Más bien, a falta de internalización de costos ambientales y sociales, o por la corrupción, estos beneficios son efímeros. Un segundo problema, aunado a la planificación, es la ausencia de un balance energético aplicable y que permita identificar nuestra demanda y nuestras reservas para un uso más eficiente, sostenible y equitativo de la energía. Un tercer elemento necesario es el cambio gradual de la matriz energética, asegurando un equilibrio entre las fuentes y el uso.

Queda claro que algunos hechos y procesos políticos de otorgamiento de derechos, como es el caso de Camisea, la aprobación del Acuerdo Energético entre Perú Brasil, la viabilidad del proyecto hidroeléctrico de Inambari, etc., condicionarán la definición de una política coherente en la diversificación de las fuentes de energía (gas natural, hidroeléctricas), la reducción de la dependencia de la importación del petróleo y promoción del uso de las energías renovables.

Así, el reto de una nueva gobernabilidad energética solo podrá contarse si nos planteamos retos viables, medibles y con precisos resultados que aseguren cambios a corto y largo plazo. Algunos posibles principios rectores serían los siguientes:

1. La necesidad de una planificación energética a nivel nacional: priorizar la demanda nacional y evaluar la rentabilidad social y ambiental de los proyectos.
2. La necesidad de implementar mecanismos de transparencia para evitar los vicios del *business as usual* (evitar corrupción como caso "petroaudios").
3. La revisión y actualización de la legislación social y ambiental del sector hidrocarburos (mejorar los estándares ambientales y sociales para estudios de compatibilidad, Estudios de Impacto Ambiental y Evaluación Ambiental Estratégica).
4. Mejorar los mecanismos de participación ciudadana e implementar los procesos de consulta para los Pueblos Indígenas (aprobación de la ley de consulta).
5. Establecer criterios de rendición de cuentas en función a un marco de efectividad por resultados, metas e indicadores que comprueben el logro de dichos resultados.

Al lado de estos fines de mejorar nuestra matriz energética, lo cierto es que este periodo se caracteriza especialmente por reforzar la gobernabilidad energética del país. Los objetivos y medidas del periodo en el cual se deberían centrar nuestras políticas, programas y proyectos son los siguientes:

Cuadro 1 Objetivos y medidas mínimas del periodo de transición post extractivista

Objetivos de la gobernabilidad	Medidas del periodo de transición
Planificación	Planificar el sector energético y fortalecer de capacidades públicas.
Propuesta de balance energético	Elaborar nuevo balance energético: Hidrocarburos (33%), hidroeléctricas (33%) y energías renovables (33%).
Coherencia de fines	Implementar medidas que desincentiven proyectos fósiles.
	Fomentar en el mercado de energías renovables.
	Masificar el consumo del gas natural.
	Adecuar actividad de hidrocarburos e hidroeléctricas, la conservación de la biodiversidad y protección de derechos.
Aplicación de mecanismos	Implementar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la política energética y de aplicación subnacional (regional).
	Evaluar la integración energética regional, que podría generarnos nueva dependencia energética.
	Implementar medidas de adaptación: eficiencia energética en sector hidrocarburos e hidroeléctricas.

Fuente: Gamboa, 2011

Un ejemplo de la necesidad de realizar estudios previos a la decisión de suscribir el Acuerdo Energético entre Perú y Brasil es la valorización de la posible pérdida de bienes y servicios ambientales por la construcción del proyecto hidroeléctrico de Inambari, ejercicio que ha realizado el Ministerio del Ambiente en el 2009 y en septiembre de 2010.

Cuadro 2 Comparación de la estimación de beneficios y costos económicos y ambientales regional por el proyecto hidroeléctrico de Inambari

Beneficios y pérdidas por la construcción de Inambari	US$ millones de dólares por año	US$ millones de dólares por 30 años	Diferencia de la ganancia
Posible Canon hidroenergético para Cusco, Puno y Madre de Dios	59	1,770	420
Pérdida de valorización económica de los servicios y bienes ambientales	73	2,190	

Fuente: MINAM 2009 y 2010; Serra, 2011.

En consecuencia, dejando de lado otros posibles costos ambientales y sociales, así como el posible costo de la falta de gobernanza, que se traduce directamente en conflictos socio ambientales, lo cierto es que no es necesariamente una alta ganancia económica –solo a nivel nacional del total de ingresos como regalías- para las regiones de Cusco, Puno y Madre de Dios, todo lo contrario, es un costo a nivel social y ambiental.

Por otro lado, no representa un beneficio directo necesariamente para los consumidores de energía de la zona o para ampliar la red electrificación rural del sur andino, mas bien tendrá como fin prioritario satisfacer la demanda de energía del modelo primario exportador nacional o para la exportación al Brasil. Si leemos que en enero de 2011, el 44% de la generación eléctrica fue consumida por usuarios de mercado libre (1158 GWH), mientras que el 56% fue consumido por el usuarios del mercado regulado (1455 GWH), es decir, que la tendencia del consumo de energía estará compuesta por el sector minero, metalúrgico, es decir, extractivo, por lo que se hace necesario implementar el principio de equidad en el uso de las fuentes de energía, así como un uso sostenible.

Así, la presente publicación pretende responder a alguna de estas interrogantes sin ser exhaustiva o abarcadora de una problemática que seguirá presente en la siguiente década: desarrollar sosteniblemente la Amazonía sin la pérdida de su valor biológico y cultural. Pareciera una contradicción de los países en desarrollo a portas de comprometerse con el cambio climático, sin embargo, este sigue siendo un problema regional, un problema de la cuenca amazónica, de países emergentes que no quieren renunciar al tan ansiado "desarrollo", *ni a sus virtudes, ni a sus vicios.*

Finalmente, no me queda más que felicitar el trabajo realizado por Vanessa Cueto, actual Coordinadora del Programa Energía Sostenible, quien como investigadora tiene una larga experiencia en el trabajo de la gestión ambiental y conservación de la biodiversidad en nuestro país. Asimismo, no me queda más que agradecer a César Gamboa, Gisella Valdivia y Francisco Rivasplata, quienes revisaron exhaustivamente el presente estudio para que respetara los criterios de calidad a los que institucionalmente nos hemos comprometido con nuestras publicaciones y a los distintos amigos, instituciones y expertos que acompañaron el presente trabajo.

Lima, junio de 2011

Pilar Camero Berrios
Directora Ejecutiva
Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR

RESUMEN EJECUTIVO

VINCULANTES SOLUCIONES: BUEN GOBIERNO PARA UN DESARROLLO SOSTENIBLE

A partir del estado de la cuestión de los hidrocarburos en la Amazonía peruana, muchos temas se complementan para la necesidad de una reforma de la gestión energética y ambiental en nuestro país. Tenemos nuevos procesos de discusión como el Acuerdo Energético entre Perú y Brasil, los proyectos hidroeléctricos de Inambari, Pakitzapango, Mainique o la construcción final del corredor vial Interoceánica Sur, los cuales han traído críticas y aportes de la sociedad civil en post de solucionar y minimizar sus impactos ambientales y sociales.

La construcción de las reglas para el desarrollo sostenible del país debe darse para adecuar las inversiones y actividades extractivas en la Amazonía peruana:

1. Prioricemos el abastecimiento del Perú antes de exportar nuestros recursos naturales no renovables a otros países (seguridad energética)

Una causa externa que afectará la biodiversidad de la Amazonía peruana se debe a la necesidad de buscar más fuentes de energía que sustenten nuestro crecimiento. Sin embargo, este discurso solo sirve para permitir la extracción de los recursos naturales con la finalidad de exportar dichos recursos a otros países, sin considerar la demanda nacional, los impactos ambientales y sociales de estas actividades, y tan sólo priorizando el interés económico de ciertos agentes del mercado. Para ello hace falta:

- Estudios que fundamenten la cantidad de reservas probadas, probables y posibles y cuánta energía (gas natural y electricidad) se demandará y para qué se usará en el Perú en los próximos 30 años y de qué fuentes sacaremos esta energía.
- Necesidad de Planificación Energética Nacional antes de comprometernos a exportar recursos naturales no renovables o energía. Priorizar el gasto de los 225 millones de préstamo del BID (Programa NUMES) en este proceso de planificación, que hasta el momento, es deficiente.
- Debe producirse un control legislativo y político del destino y la forma de extraer los recursos naturales no renovables.

- Buscar alternativas energéticas sostenibles que generen menos deforestación y desplazamiento forzado, como serían las energías renovables.
- Se debe generar un verdadero desarrollo regional y local que esté relacionado a criterios de sostenibilidad y beneficio directo de las operaciones extractivas que se desarrollan en la zona.

2. Coherencia entre la conservación de la biodiversidad, proyectos extractivos y el cambio climático

Las obras de infraestructura, proyectos energéticos e industrias extractivas tienen impactos ambientales y sociales directos (así como indirectos) que deben mitigarse y reducirse, sin embargo, se cuenta con débiles instituciones e instrumentos de gestión ambiental. Por ello, para lograr la coherencia de la conservación de la biodiversidad y la lucha contra el cambio climático en relación a la protección de la cuenca amazónica es importante:

- Buscar implementar la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para políticas, planes o programas energéticos en la Amazonía peruana, que además nos permitirán determinar la viabilidad económica, social y ambiental de los proyectos.
- Elaborar de estudios multidisciplinarios, previos, exhaustivos e independientes para evaluar todos los posibles impactos indirectos de los proyectos energéticos, así como determinar los beneficios y perjuicios.
- Realizar un fortalecimiento de la presencia estatal y de las capacidades de gestión socio ambiental para el tratamiento de impactos indirectos de estos proyectos.
- Fortalecer y mejorar la normativa del sector energético peruano, sobre todo en lo referente al otorgamiento de concesiones y actualización de la normativa ambiental, a fin de que vaya acorde con el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.
- Mejorar el Estudio de Impacto Ambiental (EIA) a través de las lecciones aprendidas de proyectos energéticos emblemáticos.
- Elaborar la línea de base ambiental exhaustiva de los proyectos, así como la valorización económica de los bienes y servicios ambientales que se pierden con estos proyectos.

3. Mayor participación regional, social y transparencia en el sector energético

- Mejorar los niveles de coordinación con las entidades representativas de la sociedad civil y de los gobiernos regionales.
- Mejores planes de mitigación para prevenir conflictos socio ambientales por los proyectos energéticos.
- Mejorar la transparencia de los procesos de decisión, ejecución, beneficios e impactos de los proyectos energéticos.

En consecuencia, para lograr estos cambios, necesitamos una serie de medidas para lo que llamaremos la construcción del Buen Gobierno para la Amazonía:

1. Planificación de la Amazonía

Ordenamiento Territorial	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
Falta de una intervención multisectorial. No tiene carácter vinculante ni previo. Asimismo, no se da de manera ordenada y previa.	Implementar un proceso de Ordenamiento Territorial participativo entre el gobierno nacional y gobiernos regionales.
	Necesidad que los procesos de Ordenamiento Territorial sean realmente vinculantes, respetados por todos los niveles de gobierno.
Seguridad energética sostenible y equitativa	
Falta de una visión de planificación integral sobre los temas energéticos. Los actuales son muy técnicos.	Mayor participación de las energías renovables en la matriz energética.
	Mayores estudios sobre fuentes primarias.
	Realizar un cálculo nacional de reservas.
	Elevar los estándares socio ambientales.
Condiciones para la planificación	
Los gobiernos regionales no participan en el proceso de diseño de políticas y planes relacionados a temas ambientales.	Gobiernos regionales participan en el proceso de toma de decisiones sobre los recursos naturales, por lo que se hace necesario una reforma institucional y procedimental para ello.

2. Instrumentos de gestión ambiental

Estudio de Impacto Ambiental (EIA), Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); y Programas de Mitigación de Impactos	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de soluciones
No hay efectividad en los instrumentos de gestión ambiental, los cuales no se vienen aplicando adecuadamente. No existiendo una adecuada fiscalización de los proyectos.	El licenciamiento ambiental debe darse previamente al otorgamiento del derecho.
	Apoyo presupuestal a la OEFA (Organismo Evaluación y Fiscalización Ambiental) para potencializar las acciones de fiscalización.
	Los Programas de Mitigación deben integrar una visión complementaria con el logro del desarrollo local.
	Necesidad de elaborar una EAE para la cuenca amazónica.
	Necesidad que la EAE, como instrumento previo, sea realmente priorizada y cumplida por los sectores.

3. Institucionalidad ambiental

Rol clave del Ministerio del Ambiente (MINAM)	
Diagnóstico ¿Problemas?	Propuesta de Soluciones
Se requiere participar en la gestión de los recursos hídricos, bosques y en el licenciamiento ambiental.	MINAM otorga la certificación ambiental.
	Se le otorga al MINAM mayores competencias (bosques y recursos hídricos).
Rol clave de los gobiernos regionales	
Los gobiernos regionales desconocen sus competencias.	Informar e identificar las competencias y funciones ambientales de los gobiernos regionales.
Faltan desarrollar sus capacidades.	Fortalecer las capacidades de los gobiernos regionales en temas ambientales y de planificación.
Rol clave de la funcionalidad ambiental	
La decisión de la inversión se encuentra en procedimientos donde no existe una evaluación ambiental o social o donde no participa el Ministerio del Ambiente.	Creación de procedimientos especiales y unidades en las instituciones de inversión que permitan la coordinación con el Ministerio del Ambiente para prevenir programas, planes y proyectos que no contengan una evaluación ambiental preventiva.
No se transversaliza la gobernanza ambiental y se integran los demás sectores al Sistema Nacional de Gestión Ambiental.	Implementación del Consejo Consultivo del MINAM para el monitoreo y evaluación de las funciones ambientales del ente rector y de la funcionalidad del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, la gobernanza ambiental a través de la verificación de la coordinación intersectorial, la planificación y coherencia de acciones. Se debe contar con participación de la sociedad civil en esta unidad de monitoreo y evaluación.
No existen procedimientos de monitoreo y evaluación de las decisiones o funciones ambientales.	
Falta desarrollar la valorización de los recursos naturales para la mejora de las decisiones y costos beneficios de aprovechamiento de recursos no renovables.	Desarrollo y financiamiento de metodologías de valorización de los recursos naturales a ser usados como instrumentos para la evaluación de la viabilidad de políticas y programas de inversión.

INTRODUCCIÓN

Tanto la relación económica, como diplomática entre Perú y Brasil se encuentra en su mejor momento. Por el lado económico, el intercambio comercial entre ambos países a través de las importaciones y exportaciones ha crecido sostenidamente desde el año 2000, aunque las importaciones del Perú representan monetariamente más del doble de las exportaciones al Brasil. La inversión brasileña en territorio peruano asciende aproximadamente a 813 millones de dólares (según el Fondo Monetario Internacional año 2009), incursionando en nuevos rubros como la explotación de hidrocarburos y la construcción de carreteras que se suman a la minería y otras actividades de servicios.

En cuanto a las relaciones diplomáticas, las últimas declaraciones del Presidente del Perú demuestran bastante optimismo y gran simpatía por el vecino país, al manifestar que la relación bilateral "se encuentran en el punto más alto y creativo de la historia de ambos países"; además agrega que Brasil "es un amigo cercanísimo (…) con el cual vamos a construir juntos el futuro"[1]. Asimismo, los comunicados conjuntos emitidos como resultado de las últimas reuniones entre Lula y García saludan los avances en integración fronteriza, interconexión energética y de infraestructura[2].

En este contexto de cordialidad, en materia energética se viene desarrollando un tratado bilateral para asegurar proyectos hidroeléctricos de gran envergadura, a cargo de empresas brasileñas en territorio nacional que tendrían por objetivo cubrir la demanda de energía eléctrica peruana y brasileña. Es decir, se está negociando nuevamente recursos energéticos peruanos y se asumiría un nuevo reto: Evaluar la viabilidad de la construcción y operación de estos proyectos como en su momento pasó con el proyecto Camisea.

En este sentido, es válido resaltar que la oportunidad del proyecto de gas de Camisea generó dudas sobre la efectividad del Estado peruano para negociar sus recursos energéticos, puesto que ha permitido visibilizar vacíos en el sector, como la falta de una Política Energética Nacional y la consiguiente planificación de la matriz energética peruana, la generación de una serie de impactos socio ambientales, además de poner en riesgo el abastecimiento de la demanda interna de gas natural.

En este escenario de falta de planificación energética, se inició la negociación del Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de Excedentes al Brasil, lo que justifica la necesidad de poner sobre el tapete las condiciones en las que se estaría llevando a cabo esta negociación así como lo que estaría comprometiendo el Perú en materia energética.

Por otra parte, el Acuerdo representa riesgos en otras dimensiones. Desde el punto de vista de la conservación de la Amazonía y el respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas, los proyectos hidroeléctricos promovidos por este Acuerdo representan una nueva amenaza para el desarrollo sostenible de la región amazónica.

---

1) Andina (2010) "Relaciones con Brasil están en el punto más alto y creativo de la historia de ambos países, asegura Jefe del Estado" disponible en <http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=hplylNgTqMc>, (acceso el 11 de septiembre de 2010).
2) Comunicado conjunto del 11 de diciembre del 2009 y comunicado conjunto del 16 de junio de 2010.

En ese sentido, la experiencia de la negociación del Acuerdo en mención, nos debe servir para preguntarnos ¿Cómo el Estado peruano viene apoyando con sus decisiones a la gobernanza energética del país y específicamente a la Amazonía? ¿Estamos actuando en el marco de principios rectores de la gobernanza como son lograr una eficaz planificación, coordinación interinstitucional, transparencia, una adecuada participación ciudadana, capacidad de gestión, y una verdadera rendición de cuentas? ¿Estamos construyendo un verdadero Estado democrático que salvaguarda los intereses de sus nacionales, protegiendo y usando sus recursos naturales para mejorar la calidad de vida de todos los peruanos?, entonces debemos preguntarnos ¿Estamos negociando adecuadamente un recurso tan importante como la energía?

Por ello, este estudio busca analizar el proceso de suscripción del Acuerdo y presentar todas las recomendaciones realizadas por la sociedad civil para alcanzar al Estado con el fin de mejorar las condiciones del Acuerdo y con ello se enmarque en lograr un verdadero desarrollo sostenible, con el fin de analizar posteriormente, cuáles han sido las debilidades que tenemos como Estado para lograr una verdadera gobernanza energética. Creemos que la experiencia de seguimiento a la negociación del Acuerdo, nos brinda una serie de lecciones aprendidas que trataremos de ir presentando de manera precisa en este estudio.

El presente estudio se divide en tres capítulos. En el Capítulo I, se presenta la situación de la Amazonía y la problemática de la superposición de derechos, se analiza las relaciones Perú-Brasil en su entorno energético, de la situación del Perú y su demanda eléctrica y su matriz energética, así como la situación de las represas en Brasil. También se analiza el Acuerdo Energético Perú-Brasil, se presentan los antecedentes del Acuerdo, se hace una actualización de la situación de los 5 proyectos de hidroeléctricas priorizadas por el Perú, y se estudian todos los procesos consiguientes a la firma del Acuerdo.

En el Capítulo II se presenta un análisis de gobernanza del Acuerdo Energético Perú-Brasil, se analiza líneas de planificación, coordinación intersectorial, participación ciudadana, transparencia, rendición de cuentas y capacidad de gestión. Posteriormente en el Capítulo III se presentan procesos paralelos al Acuerdo y, finalmente, concluimos el presente documento con algunas recomendaciones para encontrar el camino hacia una gobernanza energética, todas basadas en un análisis exhaustivo del contexto en el que se está desarrollando el Acuerdo Energético.

De esta manera queremos continuar y promover la discusión sobre las debilidades estratégicas del Perú para iniciar e implementar negociaciones internacionales sobre energía, y presentar todas las propuestas realizadas por sociedad civil a fin que sean tomadas en cuenta por el gobierno del Perú, en sus niveles central, regional y local, puesto que todos somos parte responsable del futuro de nuestro país.

Vanessa Cueto
Coordinadora Programa Energía Sostenible
Lima, Junio del 2011

CAPÍTULO I

LA AMAZONÍA PERUANA. VULNERABILIDAD Y SUPERPOSICIÓN DE DERECHOS

El valor que el Estado peruano le otorga a la Amazonía se basa en el valor dado a los recursos naturales que alberga, como depósitos mineros, yacimientos de hidrocarburos (petróleo y gas), recursos hídricos y forestales. Asimismo, tiene la mayor confluencia de diversidad cultural y biológica y mundialmente es considerada como una zona estratégica para disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero.

En ese sentido, la selva peruana ha sido ocupada de acuerdo a ciclos de explotación de sus recursos naturales, como el ciclo del caucho y del petróleo en el siglo XX. Estas actividades económicas fueron contraproducentes a la conservación de los ecosistemas y al respeto de derechos humanos. Según Marc Dourojeanni, la selva ha entrado en un nuevo ciclo de explotación en que confluyen actividades económicas como la minería, hidrocarburos, carreteras interoceánicas e hidroeléctricas[3]:

- El 60% del territorio amazónico peruano se encuentra dividido en lotes de hidrocarburos los cuales se superponen a áreas naturales protegidas y territorios de Pueblos Indígenas.
- La minería formal abarca más de 10 millones de hectáreas de la cuenca amazónica sumándose el avance de la minería artesanal e ilegal.
- Se han construido 8,000 km de carreteras sin considerar las carreteras interoceánicas, iniciativas particulares y los caminos vecinales; a ello se suman los 4,200 km de hidrovías y varios kilómetros de ferrovías.
- Se propone sembrar aproximadamente 500 mil hectáreas de plantaciones para biocombustibles sumadas las concesiones forestales que abarcan 7.7 millones de hectáreas para la explotación formal de madera.
- Se han identificado hasta 26 proyectos hidroeléctricos en la selva.

Dourojeanni[4] concluye que los principales impactos ambientales serán la deforestación por el cambio de uso de la tierra y la degradación de los bosques debido a estas actividades. Si todos los proyectos propuestos se llevan a cabo, en el mejor escenario los efectos negativos dañarán el 56% de la Amazonía peruana; en el peor de los escenarios predicen que será dañado el 91% de la selva.

3) Dourojeanni, Marc, Amazonía peruana en 2021, DAR/PRO/SPDA, Lima. 2009.
4) Ibíd.

Estos proyectos no parten de una política de Estado o de planes regionales de desarrollo para ocupar este territorio y lograr beneficios sociales y ambientales para sus habitantes, puesto que no existe una visión de desarrollo de la Amazonía basada en la planificación y el Ordenamiento Territorial, es decir, se trata de propuestas aisladas, "sin justificaciones económicas o sociables plausibles, sin ninguna reflexión sobre las implicancias de cada uno sobre los demás, ni mucho menos sobre sus efectos colaterales"[5]. Por el contrario, su ocupación ha estado influenciada por la dinámica económica de extracción de recursos naturales. Esto aunado a una clara política del Estado por promover ampliamente la inversión extranjera y generando una serie de facilidades para las empresas, lamentablemente priorizadas en zonas de alta sensibilidad social y ambiental.

En ese sentido, es necesario que esta discusión se desarrolle en mayores espacios, fomentando la participación de la sociedad civil (específicamente de los Pueblos Indígenas) y logrando acuerdos intersectoriales e interregionales. Por ello, la participación de los gobiernos regionales de la Amazonía es clave para ello.

Actualmente, existen iniciativas dadas a través del Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN), como el subcomité: Visión de Desarrollo Sostenible de la Amazonía peruana que forma parte del Comité Multidisciplinario "Patrón de Desarrollo", que está recogiendo opiniones de expertos para poder generar una visión de la Amazonía peruana con miras a generar un plan de desarrollo amazónico. A pesar de los esfuerzos del CEPLAN, las concesiones forestales, plantaciones de palma aceitera, carreteras de penetración, entre otras actividades económicas, siguen creciendo desordenadamente, lo que muestra la debilidad de esta institución.

1.1. La energía y las relaciones Perú-Brasil

Actualmente, la relación Perú-Brasil se ha centrado en dos grandes proyectos, en primer lugar, el Corredor Vial Interoceánico Sur (CVIS), proyecto ancla de IIRSA (Integración de la Infraestructura Regional Suramericana), y que después de todos los problemas técnico iniciales y el sobre costo, contabilizado a más del doble de la inversión inicial propuesta, nos marca un escenario de un rol ciertamente permisivo con empresas brasileñas, sobre todo por la necesidad que tiene nuestro país de captar inversión extranjera.

El análisis de este proyecto nos ha permitido apreciar la poca gobernabilidad existente en la zona de influencia, por lo cual se reclama como eje central mejorar los criterios de planificación y de participación ciudadana, coordinación intersectorial, capacidad de gestión ambiental, entre otros.

Otra de las iniciativas importantes con el gobierno del Brasil ha sido el Acuerdo Energético al que haremos referencia en este análisis, mediante el cual el Perú se estaría comprometiendo a brindarle energía eléctrica a Brasil. Nuevamente este Acuerdo, encuentra a un Perú sin preparación, con la ausencia de instrumentos estratégicos de planificación, y con una debilidad institucional presente que pone en riesgo nuestra capacidad para poder adaptarnos a retos como el tratar de integrarnos con otros países de la región.

1.1.1. Brasil y su entorno energético. Mercado eléctrico brasileño

En Brasil existe una dependencia por la energía hidráulica para producir electricidad ya que ésta representa el 67.34% de toda la capacidad de generación instalada en el país (como se observa en el Cuadro 3). La construcción de grandes

5) Ibíd.

reservorios (embalses) para el almacenamiento de agua en el período húmedo del año y la conversión de estas reservas en energía eléctrica en el período seco del año permitió que Brasil atienda su demanda a través de esta fuente de energía.

No obstante, especialistas en el tema energético señalan que la dependencia en la energía hidráulica tenderá a decrecer. Para GESEL[6] la matriz eléctrica brasileña se encuentra en transición, pasando de la dependencia en energía hidráulica hacia la diversificación del parque generador brasileño, por un lado para complementar la generación eléctrica durante el período seco del año y por otro, debido a la imposibilidad legal y geográfica brasileña de construir nuevas represas que permitan regularizar la oferta de energía a lo largo del año.

Cuadro 3. Capacidad instalada para la generación de energía eléctrica en Brasil (en operación).

Tipo	Capacidad instalada		%
	Nº de Usinas	kW	
Hidráulica	866	79.789.368	67,34
Gas	126	12.326.013	10,40
Petróleo	846	6.536.240	5,52
Biomasa	377	7.271.941	6,14
Nuclear	2	2.007.000	1,69
Carbón mineral	9	1.594.054	1,34
Eólica	46	794.336	0,67
Importación		8.170.000	6,90
Total		**118.488.952**	**100**

Fuente: Adaptado de la Tabla Matriz Energética Eléctrica, ANEEL, BIG Banco de Informações de Geracao[7]

Se puede ver en el cuadro que, parte de la capacidad instalada de electricidad de Brasil, está compuesta por la importación de electricidad desde Paraguay, Argentina, Venezuela y Uruguay que en total representa el 6,90 % del total de capacidad instalada. Con la implementación del Acuerdo con Perú, los 6.000.000 MW de electricidad que importarán aumentará en 5,06 % la capacidad de generación instalada e importada por Brasil.

1.1.1.1 Supuestos beneficios para Brasil

El desarrollo industrial es una de las principales justificantes para que un país busque incrementar sus fuentes de energía interna, siendo éste el sector de mayor demanda energética. Es así que, en una primera aproximación, se justifica que Brasil, una de las economías más grandes del mundo y con fuerte potencial industrial, busque cubrir su demanda de electricidad con recursos de sus países vecinos. Con este fin, en junio del 2010, Brasil ha firmado un Acuerdo con Perú para comprarle electricidad proveniente de centrales hidroeléctricas construidas en la Amazonía peruana.

6) GESEL, Grupo de Estudos do Sector Eléctrico, Texto de Discusión del Sector Eléctrico. Consideraciones sobre la Perspectiva de la matriz eléctrica brasileña, AA.VV., traducido por Carolina Pérez Geldres, Río de Janeiro, Mayo 2010.
7) ANEEL. BIG Banco de Informações de Geracao, disponible en: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoCapacidadeBrasil.asp>, (acceso el 31 de agosto de 2010).

Además de ello, especialistas han mencionado otras razones que estarían detrás de la puesta en operación de estas centrales hidroeléctricas. Entre las premisas expuestas se encuentra el negocio que significa para las empresas brasileñas la construcción y operación de las centrales hidroeléctricas, y la necesidad de un reforzamiento hídrico para las que están ubicadas en la Amazonía brasileña (En el caso Inambari, para el complejo de San Antonio, río Madeira).

En esta sección analizaremos la matriz eléctrica brasileña y las características de su mercado de electricidad, para luego revisar las diferentes premisas sobre el interés detrás de la firma del Acuerdo. El objetivo de esta sección es aproximarnos a entender si dicho Acuerdo propiciará beneficios para el país.

1.1.1.2 Crecimiento económico de Brasil, consumo actual y demanda futura de electricidad

De acuerdo a su Producto Bruto Interno (PBI) (1.575.150 millones de dólares americanos)[8], Brasil se encuentra en el puesto 8 en el ranking mundial. Una consistente política económica ayudó a este país a enfrentar la crisis financiera mundial del 2009 con relativamente pocos efectos negativos, y a recuperarse rápidamente, por lo que se espera que Brasil crezca en un rango de 5 % a 6 % hasta el 2011. Este crecimiento económico constante, también se refleja en la ampliación del sector industrial basado en la industria automotriz y la producción de bienes de consumo duradero, materiales de construcción y bienes de capital; actividades con un efecto multiplicador de la demanda eléctrica en sus respectivas cadenas de producción y de consumo.

Cuadro 4 Brasil, consumo de energía eléctrica por sectores (1er Trimestre, 2010)

Sector	GWh		Variación %	Estructura (%)	
	2009	2010		2009	2010
Residencial	25.244	27.322	8,2	26,8	26,5
Industrial	38.195	43.249	13,2	40,6	41,9
Comercial	16.509	17.873	8,3	17,6	17,3
Otros	14.076	14.653	4,1	15,0	14,2
Total	**94.024**	**103.097**	**9,7**	**100,0**	**100,0**

Fuente: Adaptado de la Tabla 3 del Boletim de Conjuntura Energética 1 Trimestre 2010[9]

Como se puede observar, el consumo de energía eléctrica se da principalmente en el sector industrial el cual equivale al 41,9% del consumo total. Además el cuadro indica una expansión del 13,2% en el período debido a la recuperación económica post-crisis de todas las regiones brasileñas, y la tendencia es que la demanda de este sector pueda aumentar en los siguientes meses. En conclusión, la creciente demanda de electricidad del sector industrial del Brasil es una razón para buscar la mayor importación de electricidad de países vecinos como el Perú.

8) Banco Mundial, Datos de Países: Brasil, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/brasil>, (acceso el 31 de agosto del 2010).
9) Empresa de Pesquisa Energética, 2010. Nota Técnica DEA 12/10 Série Estatísticas Energéticas. Boletín de Conjuntura Energética 1 Trimestre 2010. Ministerio de Minas y Energía. Río de Janeiro-Brasil.

1.1.1.3. La experiencia de Brasil y las represas

La Amazonía brasileña se encuentra representada por los ríos amazónicos del Madeira, Tocantins, Araguiaia, Xingú y Tapajós que presentan un potencial correspondiente a 50.2% de la capacidad de producción de energía hidroeléctrica del Brasil y que significa más de la mitad del así llamado "potencial hidroeléctrico brasileño", 260.000 MW[10]. En ese sentido, a continuación presentaremos las metas y acciones del Plan Decenal de Expansao de Energía 2008 -2017 y del Plan Nacional de Energía 2030 del Brasil:

Cuadro 5 Resumen Planes Energéticos Brasileños[11]

Plan Decenal de Expansao de Energía 2008 -2017			
Número de Hidroeléctricas	**Cuenca**	**Potencia**	**% del Plan Decenal de Expansión de Energía 2008-2017**
15	Amazonas	18, 525.5 MW	79.1%
13	Araguaia - Tocantins	4,353.3 MW	
	TOTAL	22,878.8 MW	
Plan Nacional de Energía 2030			
Cuencas	**Potencia**	**Meta**	
Amazonas y Araguaia - Tocantis	14.000 MW	2015	
	66.000 MW	2030	
META DEL GOBIERNO	174.000 MW	2030	

Fuente: Elaborado por DAR

Brasil está buscando priorizar la construcción de hidroeléctricas no sólo en su país sino también en el territorio de países vecinos como el Perú, basándose en antiguos estudios realizados en nuestro país sobre la capacidad hidrológica. Sin embargo, las experiencias brasileñas en la construcción de hidroeléctricas (en su país) han dejado claro una serie de impactos sociales y ambientales, así como la debilidad de instrumentos como el EIA y de las propias instituciones ambientales. A continuación haremos un pequeño resumen de dichas hidroeléctricas[12]:

10) Araujo Rodríguez, Larissa; Del Moral Hernandez, Francisco y Celio Berman, "Producción de energía hidroeléctrica en la Amazonía: Evaluación del Acuerdo Perú Brasil y la internalización de problemas ambientales, en: Revista Latinoamérica de Derecho y Políticas ambientales. Palestra Editores. 2011.
11) Ibid.
12) Ibid.

Cuadro 6 Hidroeléctricas brasileras en la Amazonía

	BRASIL		
	Complejo Madeira		
	Central Hidroeléctrica Santo Antonio	Central Hidroeléctrica Jirau	Central Hidroeléctrica de Belo Monte
Cuenca	Rio Madeira	Rio Madeira	Rio Xingú
Relación Iniciativas regionales	IIRSA		Ninguna
Presupuesto	20 mil millones de dólares		Ninguna
Parte del PAC	Parte del Programa de Aceleración de Crecimiento (PAC)		Proyecto más importante del PAC
Potencia	3,150 MW	3,450MW	11, 233 MW
Costo	7,5 mil millones de dólares	6 mil millones de dólares	11 mil millones de dólares
Población Afectada	1,762 personas afectadas	1,087 personas desplazadas	Ninguna
Empresas y fondos de inversión	Furnas, Ceming, Odebrecht, Andrade Gutiérrez, Banif y Santander	GDF Suez Energy, Tractebel, Chesf, Camargo Correa	Chesf, Gaia Energía, Queiroz Galvao, J. Malucelli. Otras 5 empresas. Camargo y Correa y Odebrecht.
Tarifas	78.90$/MWh, 35% abajo del precio techo definido por el gobierno.	71.40 $/MWh, 21,5% abajo del precio techo definido por el gobierno.	Ninguna
Afectaciones y riesgos	Primera etapa de Construcción: Muerte de 11 toneladas de peces y multa de IBAMA por 4 millones de dólares aún sin abonar.	EIA tiene debilidades en torno al tema social, no habiéndose identificado claramente la población afectada.	BNDES posiblemente 80 %. Estudios independientes del EIA señalan los siguientes problemas: dimensionamiento insuficiente del área y población afectada, riesgo de proliferación de enfermedades endémicas, ausencia de análisis de impactos aguas debajo de la central, entre otros.

Fuente: Elaborado por DAR

Cabe señalar que actualmente el proyecto central hidroeléctrica de Belo Monte es un proyecto controversial por la subestimación de los impactos sociales y ambientales, asociados también a temas de falta de transparencia, de acceso a la información, de participación informada de las poblaciones locales y la ausencia de diálogo entre el gobierno del Brasil y la sociedad civil[13]. Ante ello, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) otorgó medidas cautelares solicitando la paralización de la obra, a favor de la protección de los Pueblos Indígenas y en Aislamiento Voluntario[14] que serían impactados por dicha represa.

Por lo tanto, es necesario tomar en cuenta la manera en que Brasil viene llevando a cabo sus proyectos hidroeléctricos con el fin de poder utilizar esas lecciones aprendidas para las negociones en temas de energía con Brasil. Sobre todo teniendo en cuenta que el 03 de mayo del presente año, diversos medios de comunicación informaron el deseo de

13) Carta de la sociedad civil brasileña dirigida a la presidenta Dilma Rousseff, del 08 de febrero 2011, en donde se expresa la preocupación de la Sociedad Civil por el desarrollo del proyecto de la Hidroeléctrica de Belo Monte y se presentan una serie de propuestas en relación al tema.
14) Medidas Cautelares (MC-382-10).

Brasil de abandonar su lugar en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) a partir de 2012 y de suspender los 800.000 dólares de contribución anual para el organismo, debido -según lo expresado por la cancillería- a la postura de la CIDH con respecto a Belo Monte. El gobierno consideró que se trataba de una decisión precipitada e injustificable, así como una intromisión en asuntos internos de Brasil. Por ello, la presidenta Dilma Rousseff ha retirado de la OEA a su embajador (Ruy Casaes) como símbolo de la negativa a la posición de la CIDH[15].

La posible salida de Brasil de la CIDH sería un signo del debilitamiento de ese país en torno a sus estándares ambientales y sociales y de respeto por los derechos humanos, por lo que negociar con un país que no ha sido capaz de aceptar recomendaciones a favor de la protección de los Pueblos Indígenas y el medio ambiente, nos pone en una falta de gobernanza al momento de negociar nuestros recursos energéticos con dicho país[16].

Otro de los ejemplos más emblemáticos en la falta de equilibrio en las negociaciones entre Brasil y otros países en temas energéticos, es el dado en las negociaciones con Paraguay, a través de la central hidroeléctrica de Itaipú, la segunda más grande del mundo y que abastece a los cuatro estados más ricos de Brasil como son: Rio de Janeiro, Sao Paulo, Paraná y Rio Grande do Sul.

Los primeros estudios para levantar la represa se iniciaron en los años 60, siendo firmado en 1973 en el marco del Tratado de Itaipú. En este tratado se acordaba que ambos países se dividen por la mitad la cantidad de energía que provea de la central hidroeléctrica. Sin embargo el 5% de lo que genera Itaipú es suficiente para abastecer cerca del 90% de todas las necesidades energéticas de Paraguay, siendo el 45% restante concedido a Brasil a un precio fijo cercano a su precio de costo, y este excedente no puede ser vendido ni negociado a terceros, y tampoco puede utilizar el precio de mercado como parámetro de negociación[17].

En ese sentido, entre los gobiernos de Paraguay y Brasil se han generado una serie de discusiones, sobre todo porque Paraguay no se ha visto favorecido por dicho proyecto ya que además de tener que pagar una deuda de 19,000 millones de dólares a Brasil, por la construcción de la hidroeléctrica, el precio fijo no le favorece, perdiendo soberanía sobre sus recursos naturales hasta el año 2023, fecha en la que vence el tratado. Por ello, el primer reclamo de Paraguay es justamente eliminar la obligación de tener que ceder toda su producción eléctrica sobrante a Brasil, que es el 95% de la energía que le corresponde.

Finalmente, podemos señalar que las experiencias en la implementación de hidroeléctricas por parte de Brasil en la Amazonía, han generado una serie de reacciones y conflictos sociales y ambientales, que al parecer no ha ido de la mano con un adecuado Buen Gobierno de la Amazonía. En ese sentido, el Perú tiene que tomar en cuenta dichas experiencias con el fin de lograr una adecuada negociación con Brasil en relación a represas, buscando sobre todo:

15) DAR, mediante carta 197-2011-DAR-DE, del 5 de mayo del 2011 se dirige a la Sra. Dilma Van Rousself, Presidenta de la República Federal del Brasil, solicitando que las mediadas cautelares sean acatadas lo antes posible y que el gobierno brasilero reconsidere la decisión de retiro de fondos del la CIDH.

16) Mediante carta del 12 de mayo del 2011 DAR y CARE presentan sus preocupaciones del Acuerdo Energético Perú Brasil al diputado brasilero Domingos Francisco Dutra Filho, miembro de la comisión de derechos humanos de la cámara de diputados de Brasil.

17) Ruiz Caro, A. Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL. Recursos Naturales e infraestructura, 2006. Pag. 28 a 29.

1. Análisis social previo de las experiencias en represas en la Amazonía.
2. Generar condiciones previas de transparencia, planificación, participación ciudadana, en el proceso de diseño, análisis e implementación de Acuerdos.
3. Tener claro el rol que jugará el Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) en las negociaciones con Perú, sobre todo teniendo en cuenta que la construcción de hidroeléctricas puede necesitar apoyo de esta institución y su actual participación en ELETROBRAS.
4. Es necesario que se analice no sólo la falta de gobernabilidad en el Perú sino también en Brasil, lo cual viene generando una serie de problemas ambientales y sociales.
5. Es un peligro que el Perú negocie sus recursos naturales con un país incapaz de respetar las decisiones de organismos creados con el fin de proteger los derechos humanos.

1.1.1.4 ¿Integración energética? Integración energética sudamericana y el papel de Brasil

La integración energética, según Ruíz-Caro[18] es "como un proceso de interconexión estratégica de las redes de energía en corredores internacionales", el cual tiene como características un marco normativo común y servicios adecuados para permitir, dentro de un espacio determinado de integración, su circulación efectiva. Es un proceso al que le queda todavía mucho por recorrer en América Latina.

A pesar de que esta integración energética se ha discutido desde hace más de tres décadas, los avances en el plano multilateral han sido mínimos. Entre las razones de este poco avance, GESEL citando a la CEPAL (Comisión Económica para América Latina) expone que se debe a la "dificultad de articular reglas y políticas congruentes con el estímulo a la inversión y la interdependencia energética"[19] de la región sudamericana. Los esfuerzos de integración han estado orientados hacia la construcción de la interconexión eléctrica y gasífera y en acuerdos de suministro de hidrocarburos bajo condiciones preferenciales. En el sector eléctrico, los avances en la región han sido más exitosos.

No hay ejemplos concretos de integración eléctrica multilateral, pero sí en el ámbito binacional como el de las centrales hidroeléctricas de Salto Grande, Yaciretá e Itaipú impulsados por los Estados, propietarios en general de las empresas involucradas en su construcción y operación. Es así que en la actualidad el intercambio eléctrico sudamericano está basado en un conjunto de conexiones bilaterales que no expresan un plan energético, pero sí motivaciones puntuales entre países[20]. Dadas las dimensiones económicas y eléctricas de Brasil, el proceso de integración energética tiene (en este país) una base, una fuente para el desarrollo más acelerado de este proceso[21].

Cabe señalar que como parte de la IIRSA, se estableció también una iniciativa para integrar el tema de energía, es así que desde el 2001 se iniciaron las reuniones sobre integración energética para América Latina, en donde Perú y Brasil participaban, y que propiciaban la firma de acuerdos energéticos entre países, a fin que se puedan interconectar a través del gas y de la electricidad. Sin embargo, esta iniciativa no prosperó, no existiendo aún una estrategia conjunta para poder negociar estos temas.

18) Ibid pag 75
19) GESEL, Grupo De Estudios Del Sector Eléctrico.
20) AA.VV. La Integración Del Sector Eléctrico en Sudamérica: Características y beneficios: En GESEL Grupo de Estudos del Sector Eléctrico 2009.
21) Ibib.

Últimamente en el Perú, como en otros países de Sudamérica, ha aumentado la presencia de empresas brasileñas en varias áreas de infraestructura, así tenemos a: Odebrecht, PETROBRAS, Camargo Correa, Andrade Gutiérrez y otros. Asimismo, se han formado empresas como EGASUR (cuya concesión temporal ha concluido y actualmente ha presentado su estudio de factibilidad para el proyecto central hidroeléctrica de Inambari), la misma que contiene un gran porcentaje de capital brasileño.

A continuación mostramos una lista de las principales empresas brasileñas en Perú, el sector en el que operan y el monto de inversión:

Cuadro 7 Principales empresas brasileras en Perú

Inversionista	Empresa de inversión	Sector	Monto
Votorantim Metais ltda.	Votorantim Metais - Cajamarquilla S.A.	Minería	690,741,970.00
Gerdau S.A.	Empresa Siderúrgica del Perú S.A.A. - SIDERPERU	Industria	201,226,364.49
Constructora Norberto Odebrecht S.A.	Concesionaria Interoceánica sur - tramo 2 S.A.	Construcción	2,148,984.18
	Concesionaria Interoceánica sur - tramo 3 S.A.	Construcción	3,324,023.22
	Concesionaria Trasvase Olmos S.A.	Construcción	7,119,019.43
	Constructora Norberto Odebrecht Perú S.A.	Construcción	1,096,153.93
	Empresa Minera Especial Iscaycruz S.A.-Minera Iscaycruz S.A.	Minería	400,000.00
	Odebrecht Peru Ingeniería y Construcción S.A.C.	Construcción	17,818,432.14
Petrobras Energía S.A.	Petrobras Energía Perú S.A. (antes Perez Companc)	Petróleo	30,000,980.00
Vale do rio doce	Vale Exploration Perú S.A.C.	Minería	16,091,796.83
Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A.	Construcoes e Comercio Camargo Correa S.A. Sucursal Perú	Construcción	1,500,000.00
	Intersur Concesiones S.A.	Construcción	870,000.00
Construtora Andrade Gutierrez S.A.	Construtora Andrade Gutierrez S.A. Sucursal del Perú	Construcción	10,000.00
	Intersur Concesiones S.A.	Construcción	870,000.00
Construtora Queiroz Galvao S.A.	Intersur Concesiones S.A.	Construcción	870,000.00
Construtora OAS LTDA.	Egasur S.A.	Energía	573,808.24
	Empresa Peruana de Aguas S.A.	Construcción	250,000.00
OAS Engenharia e Participacoes LTDA.	Empresa peruana de Aguas S.A.	Construcción	750,000.00
Electrobras	Egasur S.A.	Energía	573,808.24
Electrobras Furnas	Egasur S.A.	Energía	573,808.24
Multitrade S.A.	Constructora Norberto Odebrecht Peru S.A.	Construcción	5,253.00
Odebrecht Engenharia de Minas LTDA.	Constructora Norberto Odebrecht Peru S.A.	Construcción	5,253.00

Fuente: Proinversión 2010.

¿Pero qué significa este proceso de aumento de empresas brasileñas en nuestro territorio? Muchos han clasificado esto como formas de integración en determinados temas, entre ellos, la integración de energía, ahora la duda surge si eso también es o no integración. Por ello, la importancia de tener una planificación clara en estos temas.

Además, no podemos olvidar que la expansión de las transnacionales brasileñas ha sido potenciada, en buena medida, por el financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el cual, al no haber firmado los Principios de Ecuador[22], presenta una potencial amenaza en el cumplimiento de estándares sociales y ambientales en los países que apoye dicha institución. Actualmente, el BNDES se ha convertido en accionista de Electrobras, por lo que su participación es obvia en los temas eléctricos brasileños.

Asimismo, es imposible hablar del BNDES sin hablar del gran nexo que ha tenido dicha institución con el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC), encargado de atraer inversiones a través de sistemas de crédito, extensiones tributarias, entre otras medidas, apoyando una serie de proyectos en el eje de infraestructura energética, infraestructura logística, infraestructura social y urbana y para la administración pública.

En consecuencia, el Acuerdo Perú-Brasil para venta de electricidad, debe tener un marco mucho mayor con miras a la integración energética regional y al rol que jugará el Perú como tal. Por ello, es necesario que nuestro país analice dicha relación y pueda generar lineamientos claros para la integración con Brasil.

1.1.2. Perú y su demanda futura de electricidad

De acuerdo al análisis realizado por Serra[23], la potencia instalada de electricidad en el Perú es de 7.158 MW siendo, de acuerdo a datos dados por OSINERGMIN en febrero de 2010, la máxima demanda en diciembre de 4.322. MW. Es decir, que con la construcción de las 5 centrales hidroeléctricas priorizadas en la Amazonía (6,673 MW), estaríamos casi doblando nuestra potencia instalada de electricidad.

Cabe señalar que la generación de electricidad en el Perú siempre ha sido predominantemente hidráulica, lo que disminuyó con la entrada del gas de Camisea, aún cuando fue priorizado para la exportación. Sin embargo, la demanda de electricidad ha ido aumentando por factores como la crisis económica y la utilización prioritaria de este tipo de energía por las empresas mineras.

1.1.2.1. Las Hidroeléctricas y el Acuerdo Energético

Previo al análisis del Acuerdo queríamos señalar que si bien el mismo no explicita la ubicación de las centrales hidroeléctricas que tendrían potencial para exportar energía eléctrica al Brasil, el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) ya ha identificado estos proyectos, los cuales han sido presentados tanto en documentos oficiales y expuestos por los representantes del MINEM en eventos públicos.

En el 2007 el Ministerio de Energía y Minas del Perú mandó preparar un informe para determinar los proyectos de centrales hidroeléctricas con potencial para exportación al Brasil. Para ello contrató a la consultora Q&V Ingenieros S.A.C., quienes elaboraron un documento basado en estudios antiguos de evaluación del potencial hidroeléctrico nacional de los años 70's y 80's en las cuencas de los ríos Marañón, Huallaga y Alto Ucayali. En este documento se

22) Serra Vega, Jose, *Inambari: La urgencia de una discusión seria y nacional. Pros y contras de un proyecto hidroeléctrico, Lima, noviembre, 2010.*
23) Ibid

identifican y describen quince proyectos de centrales hidroeléctricas en la vertiente del Atlántico que tendrían potencial para exportación al Brasil y que se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 8 Proyecto de centrales hidroeléctricas en la vertiente del Atlántico

Nº	Nombre	Ubicación por regiones	Cuenca	Potencia (MW)	Estado de avance
1	Pongo de Manseriche	Amazonas, Loreto	Río Marañón	7,550	Perfil técnico
2	Cumba 4	Cajamarca, Amazonas	Río Marañón Medio	825	Concesión temporal de Odebrecht
3	Chadin 2	Cajamarca, Amazonas	Río Marañón Medio	600	Concesión temporal de Odebrecht
4	La Balsa	Cajamarca, Amazonas	Río Marañón Medio	915	Perfil técnico
5	Chaglla	Huánuco	Río Huallaga	444	Concesión definitiva de Odebrecht
6	Rentema	Amazonas	Río Marañón	1525	Perfil técnico
7	La Guitarra	Huancavelica		220	Perfil técnico
8	Mantaro 270	Huancavelica		286	Perfil técnico
9	Sumabeni	Junín	Río Ene	1074	Perfil técnico
10	Pakitzapango	Junín	Río Ene	1379	Concesión temporal finalizada
11	Tambo-Pto. Prado	Junín	Río Ene	620	Perfil técnico
12	Vizcatán	Huancavelica, Ayacucho		750	Perfil técnico
13	Cuquipampa			800	Perfil técnico
14	Ina 200 (Inambari)	Madre de Dios, Cusco, Puno		1355	Concesión temporal finaliza el 07 de octubre del 2010
15	Urub 320	Cusco		942	Perfil técnico
			TOTAL	19,285	

Fuente: Viceministro de Energía. Daniel Camac. Seminario Internacional de Integración Energética. 2010.

En enero del 2010, en el marco del Seminario Internacional de Integración Energética Perú-Brasil el Viceministro de Energía presentó una relación de cinco proyectos de centrales hidroeléctricas que tendrían potencial para exportar a Brasil.

Cuadro 9 Proyectos cuya energía soportaría la exportación al Brasil.

Nº	Nombre	Ubicación	Potencia (MW)	Estado de Avance
1	Inambari	Madre de Dios, Cusco, Puno	2,000	Concesión finaliza el 07 de octubre del 2010.
2	Pakitzapango	Junín	2,200	Concesión temporal finalizada
3	Mainique 1	Cusco	607	Concesión Nula
4	Tambo 40	Junín	1,287	Concesión temporal
5	Tambo 60	Junín	579	Concesión temporal
TOTAL			6,673	

Fuente: Adaptado del cuadro presentado por el Viceministro en el Seminario.

Serían 5 las hidroeléctricas elegidas por el Brasil para llevar a cabo sus inversiones y que se priorizan. A continuación presentamos esta información actualizada a la fecha:

Cuadro 10 Situación actual de las centrales hidroeléctricas priorizadas Perú-Brasil

Central	Río	Región	Potencia Estimada (MW)	Empresa	Estado Actual
Inambari	Inambari	Puno	2.000	EGASUR	Concesión Temporal Finalizada, Estudio de Factibilidad culminado y presentado al MINEM.
Pakitzapango	Ene	Junín	2.200	Pakitzapango Energía SAC (Tramitada inicialmente por Engevix Engenharia S.A)	En territorios del pueblo Asháninka, con quejas iniciadas ante la OIT y ante la CIDH. Se declaró improcedente la renovación de la concesión temporal.
Tambo 40	Tambo	Junín	1.287	ODEBRECH Perú Ingeniería y Construcción SAC	En territorios de pueblos Asháninkas. Concesión temporal otorgada el 08 de noviembre de 2010.
Tambo 60	Tambo	Junín	579	--------	En territorios poblados por Asháninkas, los que rechazan el proyecto.
Mainique 1	Urubamba	Cusco	607	Constructora Andrade Gutiérrez S.A. Sucursal Perú.	Ubicada la zona de amortiguamiento del Santuario Nacional Megantoni, 13 km aguas arriba del Pongo de Mainique. Este proyecto ha sido declarado incompatible por el SERNANP. Concesión Temporal nula.
Total			6.673 MW		

Fuente: Elaborado por DAR

En ese sentido, el seguimiento de la sociedad civil se enmarcó en estas centrales, a continuación presentaremos las acciones realizadas[24]:

a) Proyecto central hidroeléctrica Inambari

Este proyecto data de los años 70 cuando la Dirección de Electricidad del Ministerio de Energía y Minas, con apoyo de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), realizó la Evaluación del Potencial Hidroeléctrico Nacional[25], eligiendo al río Inambari (Puno, Cusco y Madre de Dios) como uno de los posibles ríos en donde se podrían implementar hidroeléctricas. Es así que con el pasar de los años este proyecto fue rescatado e insertado en las negociaciones del Perú y Brasil.

Este proyecto ha sido criticado por los grandes impactos sociales y ambientales que generaría, así como por ser la primera mega hidroeléctrica que se desarrollaría en la Amazonía peruana (Cusco, Puno y Madre de Dios). Entre sus impactos están:

24) DAR/SER/CARE, *Cartilla Informativa: El Acuerdo Energético Perú-Brasil. Los casos Inambari y Pakitzapango, Lima, febrero, 2011*
25) Véase: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=6&idTitular=1801&idMenu=sub115&idCateg=588>

1. Afectaría la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene.
2. Afectación de la carretera Interoceánica Sur, lo que implicaría la necesidad de un cambio de ruta para la carretera.
3. Desplazamiento de 3,362 personas y sus modos de vida.
4. Crecimiento demográfico no planificado.
5. Fragmentación y degradación del bosque.
6. Emisión de gases que causan cambio climático.
7. Según valorización preliminar del MINAM se podrían perder hasta US$ 90 millones anuales en bosques, biodiversidad, captación de carbono y posibilidades de turismo[26].

En ese sentido, la sociedad civil desde el Grupo de Trabajo Interoceánica Sur, así como desde el Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas, de los cuales DAR forma parte, viene haciendo un seguimiento exhaustivo a tan polémico proyecto. En la actualidad el proyecto se encuentra con la concesión temporal finalizada (la concesión temporal la tenía la empresa EGASUR), y ha presentado su Estudio de Factibilidad ante el MINEM, quedando pendiente la aprobación del EIA, de acuerdo a la normativa del sector eléctrico.

Sin embargo, consideramos que esto no es suficiente, pues se necesita estudios más exhaustivos sobre la verdadera necesidad del Perú para realizar el proyecto, revisar otras opciones de generación de energía que impacten menos a la Amazonía, y la necesidad de realizar una Evaluación Ambiental Estratégica en las regiones involucradas en el proyecto.

b) Proyecto central hidroeléctrica Pakitzapango, Tambo 40 y Tambo 60

El 03 de diciembre del 2008, el MINEM entregó la concesión temporal del proyecto central hidroeléctrica de Pakitzapango a la empresa Pakitzapango Energía S.A.C. para realizar los estudios de pre-factibilidad, para la construcción de una represa en el cañón de Pakitzapango, cuyo embalse inundaría territorios ancestrales de las comunidades nativas Asháninkas[27], asentadas en la cuenca del río Ene, que constituye la zona de amortiguamiento de la Reserva Comunal Asháninka y del Parque Nacional Otishi.

Ante esto y la existencia de un proyecto de ley que declararía de interés nacional el proyecto central hidroeléctrica Pakitzapango, la Central Asháninka del Río Ene (CARE) protestó a nivel nacional e internacional, debido a la vulneración de los derechos de los Pueblos Indígenas contemplados en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo - OIT (ratificado por el Perú) particularmente, del derecho a la consulta, libre, previa e informada, puesto que el Estado peruano no había realizado el debido proceso informativo y de consulta previa a las comunidades comprendidas en la concesión. En consecuencia, en setiembre de 2009 presenta una queja contra el Estado peruano ante la OIT por el incumplimiento de dicho convenio[28].

26) Estudio de Valoración Económica de los bienes y Servicios Ambientales en el Área de Embalse del Proyecto de la Central Hidroeléctrica Inambari, remitido a DAR a través del Oficio Nº 358-2011-MEM/AAE de 11 de febrero de 2001, mediante el cual se da respuesta a la solicitud de acceso a la información pública presentada por DAR.

27) En ese sentido, se superponía con 10 comunidades nativas: Potsoteni, Saniveni, Centro Tsomaveni, Shimpenshariato, Meteni, Quiteni, Cutivireni, Camantavishi, Quempiri, Quimaropitari.

28) Olivera Gómez, Iris, *Sistematización del Caso de Proyecto de Hidroeléctrica de Pakitzapango: Información obtenida y desarrollada por la Central Asháninka del Rio Ene CARE*, Lima, 01 de Enero, 2011.

Posteriormente, el 23 de marzo del 2010 se presentó ante la Comisión de Derechos Humanos en su 138 Periodo de Sesiones, el Informe: "Situación de Vulnerabilidad del Pueblo Asháninka relacionada con las actividades energéticas Perú"[29] en donde solicitó al Estado peruano lo siguiente:

> "1. Que el Estado peruano de cuenta de la situación de las actividades extractivas en territorios indígenas y del nivel de implementación de los derechos humanos de los pueblos indígenas establecidos en el ordenamiento internacional.
> 2. Que se inicie un proceso de consulta de acuerdo a los estándares desarrollados por la normativa internacional y la CIDH, todo ello basado en el dialogo de buena fe durante todas las etapas de proceso, asegurando la participación efectiva de los pueblos indígenas.
> 3. Que se implemente en consulta y con participación de los pueblos indígenas una Ley Marco sobre el Derecho a la Consulta Previa, Libre e Informada, en la que se aseguren los estándares mínimos del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.
> 4. Que se archive el Proyecto de Ley que modifica el artículo 8 de la Ley sobre Desplazamiento Internos, por ser contrario a la finalidad del derecho a la consulta expresado en las normas y jurisprudencia internacional.
> 5. Que se inicie el debate con participación de los Pueblos Indígenas de la reforma en materia de institucionalidad, asegurando en todas las etapas del proceso la participación de los Pueblos Indígenas".

Posteriormente, en octubre del 2010, se acudió nuevamente a la CIDH en coordinación con otros actores de la sociedad civil[30], presentando el Informe sobre "Afectación de derechos de los Pueblos Indígenas del Perú en relación con las políticas energéticas y extractivas" en Audiencia de la CIDH en su 140 periodos de sesiones.

En esa ocasión se presentó un análisis de la política energética en relación a los Pueblos Indígenas amazónicos, así como la vulneración del derecho a la consulta en el Perú, y se presentó entre los casos emblemáticos el caso del proyecto central hidroeléctrica Pakitzapango, solicitándose nuevamente que se cumpla con el derecho a la consulta previa, libre e informada, en la que se aseguren los estándares mínimos del Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

En la actualidad, habiéndose culminado la concesión temporal de Pakitzapango, el MINEM desestimó la solicitud de ampliación de plazo de la empresa Pakitzapango Energía S.A.C. y, posteriormente, declaró improcedente la apelación presentada por la misma. Actualmente, el proyecto central hidroeléctrica Pakitzapango no se encuentra con concesión temporal, sin embargo, las amenazas no han finalizado, ya que aún sigue en promoción dicha concesión. Ello a pesar de que la CIDH se pronunció señalando que *"observa con preocupación la debilidad en las acciones de protección de los territorios ancestrales, que colocan a los Pueblos Indígenas en una situación permanente de vulnerabilidad ante los intereses*

29) Este informe fue elaborado por la Central Asháninka del Rio Ene (CARE) y el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Practica en el marco de la audiencia temática presentada el 23 de marzo de 2010 ante la CIDH. Se recibieron aportes y comentarios al texto por parte de los miembros del Grupo de Trabajo de Pueblo Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

30) Asociación Paz y Esperanza/Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH)/Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica (CAAP)/Coordinadora Nacional de Derechos Humanos del Perú/Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR)/Instituto de Defensa Legal (IDL)/ Instituto del Bien Común (IBC)/ Servicios en Comunicación Intercultural (SERVINDI)/ Central ASHANINKA DEL Rio Ene (CARE)/ Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP).

de terceros interesados en los recursos naturales existentes en sus territorios"[31]. Cabe señalar, que aún queda pendiente la respuesta de queja presentada por CARE ante la OIT.

De otro lado, en noviembre de 2010 el MINEM otorgó a la empresa Odebrecht Perú Ingeniería y Construcción S.A.C. la concesión temporal del proyecto hidroeléctrico Tambo 40[32], este proyecto hidroeléctrico se encuentra ubicado en el río Tambo, afluente principal del río Ene y afectaría también a las mismas comunidades Asháninkas que el proyecto de Pakitzapango[33]. Por su parte, el proyecto Tambo 60, que también afectaría los territorios de estos pueblos, está siendo promocionado, contando con un perfil técnico.

En consecuencia, los proyectos de las centrales hidroeléctricas de Pakitzapango, Tambo 40 y Tambo 60 al superponerse con territorios de los pueblos asháninkas, estarían creando situaciones de futuros conflictos socioambientales que el Estado peruano tendrá que asumir como parte de la priorización de dichas hidroeléctricas, no estando éste preparado para poder asumirlos[34].

c) Proyecto central hidroeléctrica Mainique 1

DAR inició el seguimiento al proyecto central hidroeléctrica Mainique 1, dado los serios impactos que tendría en la zona de amortiguamiento del Santuario Nacional Megantoni en la región Cusco y sus impactos en el Pongo de Mainique. En ese sentido, el 12 de diciembre del 2010, a través del diario *El Comercio* se hizo pública la entrega de la concesión temporal de las centrales hidroeléctricas Mainique 1, 2, 3, 4 y 5, que junto con otros proyectos energéticos en esa zona, como son las relacionadas con el proyecto Camisea, representaban una gran amenaza para la cuenca del río Urubamba y el Santuario Nacional Megantoni.

Esta central, que tendría una potencia instalada de más de 600 MW y que requeriría para ello la construcción de una represa sobre el río Urubamba, río donde se encuentra el Pongo de Mainique, lugar sagrado para los Pueblos Indígenas Machiguenga[35], sería un real peligro a dicho Santuario. En ese sentido, luego de las denuncias públicas realizadas por DAR en medios de comunicación, el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) tomó conocimiento del tema y empezó a hacer seguimiento al proyecto.

Como consecuencia de ello, el MINEM declaró nula la concesión temporal entregada por silencio administrativo positivo a la empresa brasileña Andrade Gutiérrez-Sucursal Perú, mediante Resolución Ministerial Nº 565-2010-MEM, debido a que se otorgó sin contar con la opinión técnica del SERNANP. Cabe señalar que, previo a esto, ya en el año 2008 a través de Informe Nº 942-2008-INRENA-IANP-DOANP, la Intendencia de Áreas Naturales Protegidas (IANP) emitió opinión desfavorable sobre la ubicación de la propuesta de central hidroeléctrica Mainique 1, por encontrarse en la zona de amortiguamiento del Santuario.

Es importante tener en cuenta que, a pesar de la nulidad de esta concesión temporal, aún es posible que otra empresa pueda solicitar la concesión, por lo que es importante analizar detalladamente todos los impactos sociales y ambientales

31) Ver: http://www.cidh.org/comunicados /spanish/2010/38-10spanexo.htm.
32) Resolución Ministerial Nº 453- 2010- MEM/DM, publicado el 08 de noviembre de 2010 en el diario oficial El Peruano.
33) DAR/ SER/CARE, *Cartilla Informativa: El Acuerdo Energético Perú-Brasil. Los casos Inambari y Pakitzapango,* Lima, febrero, 2011
34) Serra Vega, Jose, *Inambari: La urgencia de una discusión seria y nacional: Pros y Contras de un Proyecto Hidroeléctrico, PRONATURALEZA,* Lima, noviembre, 2010.
35) Nota de prensa de DAR, *Proyecto Amenaza Santuario Nacional Megantoni: Anulan Concesión temporal de proyecto Hidroeléctrico Mainique 1*, Lima, 07 de Febrero 2011, Ver: <http://www.dar.org.pe/notas_prensa/2011/NP_Maineque_040211.doc.pdf>.

que se generarían en la zona, sobre todo teniendo en cuenta la promoción de proyectos de infraestructura sobre la cuenca del Urubamba, que a la fecha son los siguientes: a) cinco proyectos de hidroeléctricas (Mainique 1, 2, 3, 4 y 5), b) cinco lotes de hidrocarburos (lotes 56, 57, 58, 88 y 171) y c) tres sistemas de transporte de gas natural (la ampliación de TGP, Kuntur y el gaseoducto Surandino).

Como podemos ver, los 5 proyectos hidroeléctricos priorizados por el Perú y Brasil, no sólo afectarán una serie de zonas sensibles, sino que traerán consigo una serie de conflictos socio ambientales, muchos de ellos debido a las debilidades de la legislación del sector hidroeléctrico, así como a las superposiciones con comunidades nativas, la cercanía a áreas naturales protegidas y a otros proyectos de infraestructura.

Esto nos muestra la necesidad de una planificación urgente en la Amazonía. Para ello la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), como un instrumento previo, es de vital importancia, y es una tarea que el Estado peruano debería priorizar. Asimismo, teniendo en cuenta la potencia estimada de las 5 hidroeléctricas (6.673 MW), sería necesario que se tengan cifras claras de cuánto es la demanda nacional a futuro de energía eléctrica y justificar así la exportación de energía hacia Brasil. Asimismo, podemos ver la falta de coordinación intersectorial que existe entre las propias instituciones públicas, en desmedro de la sostenibilidad ambiental y de los procesos adecuados.

Cabe señalar que en este contexto el SERNANP, a través del Decreto Supremo N° 003-2011-MINAM, que aprueba la modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo N° 038-2001-AG, ha logrado que las entidades competentes para suscribir contratos de licencia u otras modalidades contractuales, de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones, deban solicitar al SERNANP la emisión de compatibilidad previamente al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales, y/o a la habilitación de infraestructura en las ANP de administración nacional, y/o a sus zonas de amortiguamiento, o en las áreas de conservación regional; con lo cual se asegura que esta institución dé su opinión técnica previa a todo nivel.

1.2. Acuerdo Energético entre Perú y Brasil

1.2.1 Antecedentes y proceso de aprobación del Acuerdo

El punto de partida para las negociaciones entre Perú-Brasil en temas de energía se inicia en el 2006. El primer documento es un Memorándum de Entendimiento de 09 de noviembre de 2006, firmado en Brasilia, para el establecimiento de una Comisión Mixta Permanente en Materia Energética, Geológica y de Minería entre los Ministerios de Energía y Minas de Perú y de la República Federativa del Brasil.

Es así que, en el marco de la referida Comisión, el 28 de agosto de 2007 se creó el Grupo de Trabajo Ad Hoc de Integración Energética con el objetivo de preparar una propuesta de convenio bilateral para desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética, incluyendo proyectos hidroeléctricos para la exportación de energía eléctrica del Perú para el Brasil.

Posteriormente, se elaboró el Convenio de Integración Energética entre los Ministerios de Energía y Minas de Perú y de Brasil, suscrito el 17 de mayo de 2008 en la ciudad de Lima, cuyos objetivos fueron desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética entre los dos países, evaluar proyectos hidroeléctricos para la exportación de energía del Perú para Brasil y el marco normativo regulatorio de cada país, examinar la implementación de proyectos de conexión transfronterizas, entre otros.

Es así que el 28 de abril de 2009 se suscribe el Memorándum de Entendimiento entre el Ministerio de Energía y Minas de Perú y su similar de Brasil, con el objetivo de desarrollar estudios de viabilidad para la interconexión eléctrica entre los dos países para la exportación de energía del Perú para Brasil y para el abastecimiento de la energía eléctrica al mercado peruano.

Posteriormente, se dio un compromiso por los presidentes de los dos Estados en el encuentro presidencial realizado el día 11 de diciembre de 2009, en la ciudad de Lima, mediante el cual se encargó a los respectivos sectores energéticos de ambos países la responsabilidad de presentar un proyecto de Acuerdo que promueva el desarrollo de centrales de generación hidroeléctrica en territorio peruano para la producción de energía eléctrica para atender la demanda interna de Perú y la exportación de la energía eléctrica al Brasil. Las siguientes comunicaciones tendrían como objetivo clave la culminación de una propuesta de tratado internacional.

En ese sentido, presentamos un cuadro de tiempo de las acciones realizadas en torno al Acuerdo Energético Perú-Brasil:

Cuadro 11 Acciones realizadas en torno al Acuerdo Energético Perú-Brasil

FECHA	PROCESO DE APROBACIÓN DEL CONVENIO
09/11/2006	Memorándum de Entendimiento para crear la Comisión Mixta Permanente para establecer un programa de cooperación en materia energética, geológica y minera entre el MINEM del Perú y el Ministerio de Minas y Energía de Brasil.
08/01/2007	RM 009-2007-MEM/DM, el MINEM creó una Comisión Permanente en Materia Energética, Geológica que tenía como función implementar el memorándum de entendimiento.
28/08/2007	Comunicado Conjunto 1 Reunión de la Comisión. Se crea el Grupo de Trabajo Ad Hoc de Integración con el objetivo de preparar una propuesta de convenio bilateral para desarrollar estudios sobre el potencial de integración energética incluyendo proyectos hidroeléctricos con la finalidad de exportar energía eléctrica del Perú al Brasil (Traducido).
Noviembre 2007	La Dirección General de Electricidad (DGE) del MINEM presentó el Informe Final "Elaboración de resúmenes ejecutivos y fichas de estudios de centrales hidroeléctricas con potencial para la exportación a Brasil", que informa sobre los proyectos de 15 centrales hidroeléctricas con potencias mayores de 200 MW, las que sumarían una potencia instalada de 19,285 MW.
17/05/2008	Convenio de Integración Energética entre Perú y Brasil. Se enumeran los objetivos del potencial Convenio de Integración Energética, se evalúan los proyectos de exportación de energía de Perú a Brasil, entre otros (artículo I), se indica quienes pueden participar el Grupo de Trabajo (artículo II), frecuencia de las reuniones, costos, intercambio de información, límites de los grupos de trabajo, validez del convenio, término, entre otros. (Vigencia del convenio 5 años).
21/07/2008	Minuta de la Reunión de las Delegaciones de Perú y Brasil. Contiene el Acuerdo de las delegaciones de Perú y Brasil sobre la conformación de dos delegaciones Grupo A para ver los aspectos técnicos de los proyectos y el Grupo B que se encargará de ver los aspectos regulatorios y normativos para preparar un proyecto de Convenio; asimismo también se designarán coordinadores y se mencionan los intereses de ELETROBRAS.
28/04/2009	Memorando de Entendimiento para el Apoyo a los Estudios de Interconexión. Contiene el objeto que es el desarrollo de Estudios de Viabilidad para la Interconexión Eléctrica entre el Perú y Brasil, trata también sobre los coordinadores de ambas partes, plazo contenido del Plan de Trabajo, entre otros.
17/07/2009	Oficio N° 226-2009-MEM/VME dirigido al Ministerio de Energía y Minas de Brasil. Se adjunta el Oficio dirigido al Ministerio de Energía y Minas de Brasil, la propuesta del Ministerio de Energía y Minas- Perú sobre temas relevantes para el Tratado de Interconexión Eléctrica Perú-Brasil.
07/08/2009	Acta de la Primera Reunión Ministerial de Acuerdo al Memorando de Entendimiento.

FECHA	PROCESO DE APROBACIÓN DEL CONVENIO
22/09/2009	Oficio Nº 142/SPE/MME dirigido al Ministerio de Energía y Minas del Perú. Sustentación de la obligatoriedad de la aprobación de la Propuesta Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil por parte del congreso peruano. Trata sobre temas relevantes para el Tratado de Integración Energética entre Brasil y Perú.
10/10/2009	Acta de Reunión sobre creación de sub Grupo de Trabajo. Creación de sub Grupo de Trabajo para Estudios referenciales de cantidad de energía que podría ser destinada al sistema peruano con base en las centrales hidroeléctricas que podrían ser desarrolladas para la exportación de energía eléctrica a Brasil y el suministro de energía eléctrica al Perú.
19/10/2009	Acta de Reunión Nº 1 Delegaciones Brasil y Perú. Agenda: Información de los avances sostenidos a la fecha y acordar las siguientes acciones.
27/10/2009	Acta de Reunión Nº 2 Delegaciones Brasil y Perú. Agenda: Temas relevantes contenidos en la propuesta peruana y en la contrapuesta brasileña sobre los temas con miras a un tratado de interconexión.
03/11/2009.	Oficio Nº 392-2009-MEM/VME. Puntos tratados respecto a la garantía de suministro para el mercado interno peruano, sobre los límites de capacidad de los proyectos hidroeléctricos, obtención de licencias, pago de la transmisión, aportes a los organismos y sobre el pago por uso del recurso hídrico.
04/11/2009	Acta de Reunión Nº 3. Agenda: Temas relevantes contenidos en la propuesta peruana y en la contrapuesta brasileña con miras a un tratado de interconexión eléctrica con Brasil.
06/11/2009	Oficio Nº 392-2009-MEM/VME. Viceministro de Energía traslado la posición peruana respecto a la contrapropuesta brasileña.
13/11/2009	Acta de Videoconferencia delegaciones Brasil y Perú. Agenda: i) Estudio de interconexión de los sistemas eléctricos de Brasil y Perú, ii) Proyectos hidroeléctricos en Perú, iii) Estudio de balance energético Perú-Brasil, iv) Tratado de Interconexión entre Perú y Brasil, y v) Lineamientos para el encuentro entre los Presidentes de Perú y Brasil en Lima.
11/12/2009	Encuentro Presidencial.
14/12/2009	Acta de Reunión Nº 4. Agenda: Temas relevantes contenidos en la propuesta peruana y en la contrapuesta brasileña con miras a un tratado de interconexión eléctrica con Brasil.
15/12/2009	Acta de Videoconferencia. Agenda: Discusión sobre los temas relevantes que formarían del Tratado Perú y Brasil: i) Cantidad y plazo de energía destinado al mercado brasileño, ii) Precio de la energía.
29/12/2009.	Acta de Videoconferencia. Agenda: Presentación de los recursos del estudio realizado por la empresa consultora PSR Electrobras, "Suministro del Mercado Peruano, Perspectivas 2010-2030". Sustentación de la obligatoriedad de la aprobación de la propuesta Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil por parte del Congreso peruano.
04/01/2010	Acta de Reunión Nº 5.
05/01/2010	Acta de Videoconferencia Agenda: Decisiones sobre los temas relevantes que formarían parte de un tratado de interconexión eléctrica entre Perú y Brasil.
27/01/ 2010	Acta de Reunión Nº 6. Elaboración de borrador de proyecto de Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil.
17/02/2010	Nota Diplomática Nº 5-2 M/055. Primer propuesta de Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil.
12/03/2010	Propuesta publicada de Acuerdo para la Integración Energética Perú-Brasil.
03/05/2010	Segunda Propuesta publicada de Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y exportación de excedentes al Brasil.
Junio del 2010	Tercera y propuesta final publicada de Acuerdo entre el Gobierno de la República Federativa del Brasil y el Gobierno de la República del Perú para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil.

FECHA	PROCESO DE APROBACIÓN DEL CONVENIO
16/06/2010	Suscripción del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil, por los Presidentes de Perú y Brasil, Alan García y Lula da Silva, en Manaos.
26/11/2010	OF. RE (TAI) N° 0-2-B/147 El Acuerdo se encuentra en etapa de perfeccionamiento interno en la fase de consultas a los diversos sectores y dependencias involucradas en la materia del referido Acuerdo, a fin de elaborar la documentación pertinente que sustentará su aprobación y/o ratificación y cuyo plazo es indeterminado por ser un proceso que conlleva diversos elementos.
11/01/2011	Decreto de Urgencia N° 001-2011. Mediante el cual se dictan medidas extraordinarias a ser aplicadas durante el 2011, para facilitar la promoción de la inversión privada en determinados proyectos de inversión, asociaciones público privadas y concesión de obras públicas de infraestructura y de servicios públicos.
16/01/2011	RM N° 018- 2011-MEM/DM. Creación de Comisión para tratar los aspectos contemplado en el Acuerdo Energético Perú-Brasil.
21/01/2011	Decretos de Urgencia N° 002-2011 mediante el cual se modifica el artículo 2 del Decreto de Urgencia N° 001-2011. En ese sentido, se incluyo en la lista de proyectos declarados de interés nacional a la "Energía de Nuevas Centrales Hidroeléctricas".
08/03/2011	Proyecto de Ley N° 4750-2010/PE sobre el Acuerdo Energético entre Perú y Brasil.

Fuente: Elaborado por DAR

1.2.2 Propuesta final de Acuerdo

El 16 de junio del 2010 las cancillerías de Perú y Brasil firmaron en la ciudad de Manaos (Brasil) el "Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil" concretizando las coordinaciones realizadas por los sectores ministeriales de energía de ambos países, que según documentos oficiales se venían dando desde el 2006. El Acuerdo contiene 15 artículos en los cuales se determina el objetivo, el marco general, los compromisos y las condiciones para ambas partes[36].

Han existido dos versiones anteriores a la versión final del texto del Acuerdo firmada por las cancillerías. Asimismo, el texto firmado pasó, en un primer momento, por una etapa de "perfeccionamiento interno", es decir, fue revisado por la Dirección de Tratados del Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, que a su vez solicitó la opinión de las demás instituciones involucradas entre las que señalaron al Ministerio de Energía y Minas (MINEM), el Ministerio del Ambiente (MINAM) y la Autoridad Nacional de Agua (ANA).

En términos generales, el Acuerdo propone como objetivo "viabilizar la interconexión entre los sistemas interconectados nacionales" de Perú y Brasil, para lo cual se debe establecer "un marco legal que promueva el desarrollo de la infraestructura necesaria en el territorio peruano para la producción de electricidad" (artículo 2). La infraestructura a la que se refiere dicho artículo vendrían a ser las centrales hidroeléctricas y las líneas de transmisión asociadas.

1.2.3. Etapa de perfeccionamiento del Acuerdo

Un mes después de la firma del Acuerdo en junio de 2010, DAR solicitó información al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) sobre la situación en la que se encontraba el Acuerdo. Dicha institución informó que dicho

36) Según la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la cual el Perú es parte, un tratado es: *"un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular"*.

Acuerdo había entrado en una etapa de perfeccionamiento interno en fase de consultas a los diversos sectores y dependencias involucradas en la materia, a fin de elaborar la documentación pertinente que sustentaría su aprobación y/o ratificación, y cuyo plazo era indeterminado, por ser un proceso que conlleva diversos elementos jurídicos, técnicos y políticos, y por la complejidad del tema en que versa el Acuerdo, y cuya situación aun no habría variado[37].

Con el fin de hacer seguimiento a esta etapa de perfeccionamiento, DAR mediante solicitud de acceso a la información pública[38], solicitó al MINREX información sobre las respuestas dadas por el MINEM y MINAM a las solicitudes de opinión que realizó sobre los siguientes puntos del Acuerdo[39]:

1. Que, remita recomendaciones técnicas sobre la necesidad de promover medidas legislativas o de modificación de alguna norma con rango de ley, con la finalidad de implementar el "Acuerdo suscrito entre el Gobierno de la Republica del Perú y el Gobierno de la Republica Federativa del Brasil parar el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil".

2. Que, precise si las eventuales compensaciones que pudieran acordar las partes en situaciones de energía, en relación a los valores de las exportaciones de electricidad comprometidos, se traducen en obligaciones de carácter financiero a ser asumidas frente a la otra parte.

1.2.4. Proyecto de Ley Nº 4750/2010-PE

Posteriormente, y luego de la insistencia de la sociedad civil en torno a la necesidad que el Acuerdo sea aprobado por el Congreso de la República (recomendación que se dio en varios momentos), a través de cartas cursadas y de documentos enviados al Congreso y a otras autoridades, debido básicamente a los cambios normativos que generaría dicho Acuerdo, se logró finalmente que el mismo sea remitido al Congreso de la República.

DAR, a través del Informe Legal "Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del Congreso Peruano del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil" de junio de 2010[40] remitida al Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio del Ambiente (MINAM) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)[41], señaló que conforme al artículo 2 del Acuerdo, sobre la **"modificación del actual marco normativo** que regula las actividades relacionadas con la generación, transmisión, distribución y comercialización de la energía eléctrica, a fin de promover el desarrollo en el país de la infraestructura para la producción de electricidad para el mercado interno nacional y la exportación de los excedentes de la potencia y energía asociada al Brasil"[42], era necesario que este Acuerdo pasara por la aprobación del Congreso de la República del Perú.

37) OF.RE. (TAI) Nº 0-2-B/147 del MINREX del 26 de noviembre de 2010, respuesta a Solicitud de Acceso a la Información Publica presentada por DAR el 19 de julio de 2010.
38) Solicitud de Acceso a la Información de DAR, que tuvo como respuesta el OF. RE (TAI) Nº 02-B/153 del 06 de diciembre de 2010.
39) A través de documento OF.RE (TRA) Nº 2-21-B/43 c/a del 02 de setiembre de 2010.
40) Informe Legal *Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del Congreso peruano del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil*, de junio de 2010.
41) A través de la Carta Nº 227-2010-DAR/Energía del 12 de julio de 2010, DAR remitió el Informe *Legal Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del Congreso Peruano del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil*, de junio de 2010 al MINEM, MINAM y MINREX.
42) Informe Legal, *Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del congreso peruano del "Acuerdo Para El Suministro De Electricidad Al Perú y Exportación De Excedentes Al Brasil"*, DAR, Programa de Energía Sostenible, Junio, 2010.

En consecuencia, dicho informe mencionaba que la Constitución Política de 1993, en su artículo 56, establece claramente cuáles son los supuestos en los cuales los tratados deben ser aprobados por el Congreso de la República, el texto estipula lo siguiente:

> **"Artículo 56.-** Los tratados deben ser aprobados por el Congreso antes de su ratificación por el Presidente de la República, siempre que versen sobre las siguientes materias:
>
> 1. Derechos Humanos.
> 2. Soberanía, dominio o integridad del Estado.
> 3. Defensa Nacional.
> 4. Obligaciones financieras del Estado.
>
> También deben ser aprobados por el Congreso los tratados que crean, modifican o suprimen tributos; los que exigen modificación o derogación de alguna ley y los que requieren medidas legislativas para su ejecución".

Por ello se debía tener en cuenta que el marco normativo modificaría también normas relacionadas con la soberanía y la regulación de recursos hidroenergéticos, es decir, recursos naturales amparados por la Constitución como "Patrimonio de la Nación" y cuyas condiciones de su utilización y de su otorgamiento a particulares, se determinan por ley.

Ante estos argumentos y la presión de la sociedad civil, el Ministerio de Relaciones Exteriores decidió que se remitiera el Acuerdo al Congreso de la República, a través de la Resolución Suprema Nº 057-2011-PE, de 02 de marzo de 2011, habiéndose remitido el Acuerdo a través del OF. RE (DGT) Nº 3-0-12, de 12 de marzo de 2011, señalándose expresamente "que los actos a ejecutarse en virtud del Acuerdo estarán dentro del contexto de desarrollo sostenible y se tendrá en consideración los estándares ambientales que exige su normativa". Sin embargo, inclusive en este documento, se obvia y no se incluye expresamente el respeto por las implicancias sociales que acarrearía el Acuerdo, solo se adjuntaron las opiniones dadas por el MINREX, MINEM, MINAM y ANA.

El Acuerdo se encuentraba en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República como Proyecto de Ley Nº 4750/2010-PE[43], a fin de que sea analizado y posteriormente aprobado. Sin embargo, dada las implicancias sociales, ambientales y energéticas de dicho Acuerdo, el Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología, a través del Oficio Nº 813/2010-2011/CPAAAAE-CR.2, de 25 de abril de 2011, solicitó al Presidente del Congreso de la República, que dicho proyecto sea derivado a su Comisión como espacio especializado en temas ambientales, con el fin de que pueda dictaminar sobre el Acuerdo, puesto que este implicaría la construcción de centrales hidroeléctricas aún no identificadas y que generarían impactos sociales y ambientales, especialmente en la Amazonía peruana.

En ese sentido, a la fecha de cierre de este informe, aún el Acuerdo se encontraba en la Comisión de Relaciones Exteriores a espera de un análisis y de la decisión de ser aprobado.

43) Oficio Nº 813/2010-2011/CPAAAAE-CR.2, del 25 de abril de 2011.

1.3. El Acuerdo Energético Perú-Brasil y el marco energético del país

El primer problema estructural del Acuerdo Energético Perú-Brasil, es que éste se negoció con la ausencia de una matriz energética sostenible en el Perú. Si bien, en varias oportunidades el gobierno ha señalado como necesario el cambio de matriz energética, a una más sostenible y menos dependiente de los recursos fósiles, la generación de hidroeléctricas se convierte en la bandera del Estado para señalar que con ello se está buscando el cambio de matriz. En consecuencia, podemos señalar como instrumentos previos a cualquier decisión para poder generar y negociar la implementación de centrales hidroeléctricas en la Amazonía los siguientes:

1. Planificación Energética Nacional.
2. Plan Nacional de Desarrollo.
3. Plan Nacional de Desarrollo de la Amazonía.
4. Planificación Energética Regional (como será la relación en energía entre Perú y otros países de la región amazónica).
5. Cumplimiento efectivo de los instrumentos previos sociales y ambientales (Evaluación Ambiental Estratégica, Información adecuada previa y transparente a las poblaciones locales y sociedad civil en general).

Ahora bien, ¿Cómo enmarcamos estos requisitos previos? La respuesta está en la necesidad de que las negociaciones del Acuerdo se enfoquen también en el logro de un Buen Gobierno de la Amazonía. En ese sentido, la aprobación o en todo caso la discusión del Acuerdo, no solo es eso, es un complejo enramado de decisiones y coordinaciones que tienen que llevarnos a la búsqueda de la conservación de la Amazonía y de la mejora de la calidad de vida de la población.

El Buen Gobierno implica un grado importante del cumplimiento de indicadores de Planificación, Coordinación Interinstitucional, Transparencia, Participación Ciudadana, Capacidad de Gestión y Rendición de Cuentas. Entonces, creemos importante analizar el proceso del Acuerdo Energético en torno a estos indicadores. A continuación trataremos de explicar el contenido del Acuerdo Energético Perú-Brasil a fin de que pueda entenderse las particularidades del mismo.

1.3.1. Descripción del Acuerdo Energético Perú-Brasil

A continuación detallaremos algunos de los puntos abordados por el Acuerdo que creemos son importantes para poder entender el trasfondo del mismo y sus implicancias energéticas:

Artículo 1: Declaración

Es de interés mutuo para las partes el desarrollo de la infraestructura energética necesaria para el suministro prioritario de electricidad al Perú y la exportación de los excedentes de electricidad al Brasil, en un contexto de desarrollo sostenible, para viabilizar la interconexión de los sistemas eléctricos de los dos países.

En ese sentido, podemos señalar algunos puntos importantes:

- Que se desarrollará infraestructura energética para electricidad, específicamente hidroeléctricas, tal como viene señalando el gobierno en el último año, bajo la promoción de mega centrales hidroeléctricas en el Perú, y en su relación con Brasil sobre todo las 5 hidroeléctricas priorizadas en la Amazonía.
- Si bien se incluye el contexto de desarrollo sostenible, es necesario, como veremos posteriormente, que se especifique cómo se llevará a cabo y cómo se beneficiará el país realizando un cálculo de costo/beneficio.
- Otro de los temas es buscar la interconexión Perú-Brasil con la política brasileña de expansión energética, teniendo en cuenta, sobre todo, el mal manejo de Brasil en torno al desarrollo de grandes proyectos hidroeléctricos, como es el caso de Belo Monte.

Artículo 2: Objeto

(…) establecer el marco legal que promueva el desarrollo de la infraestructura necesaria en territorio peruano para la producción de electricidad necesaria en el territorio peruano para la producción de electricidad destinada a su mercado interno, y la exportación de los excedentes de potencia y energía eléctrica asociada al Brasil, con el objetivo de viabilizar la interconexión entre los sistemas interconectados nacionales de las partes.

- Lo primero es modificar el marco legal. Esto implica que el Acuerdo debe pasar por el Congreso de la República del Perú y por el Parlamento Brasilero, ambos tienen que aprobar dicho Acuerdo y recién entonces entraría en vigencia. La duda yace en cuáles son los supuestos excedentes de electricidad que serán entregados al Brasil, pues no se conoce a ciencia cierta cuánta electricidad necesitaremos para cubrir la demanda interna del país en el futuro y si realmente tendremos estos excedentes.
- El Acuerdo señala claramente que la producción, en primer lugar, es para satisfacer la demanda peruana y los excedentes de potencia y energía eléctrica para Brasil. El problema consiste en que en el Perú no tenemos claro cuánto de energía necesitamos para el futuro, por lo cual no podemos hablar de cuáles serán aquellos excedentes que deberíamos otorgar a Brasil.

Artículo 3: Marco General

(…) a. La capacidad acumulada de todas las Centrales de Generación que se puedan comprometer para la exportación al Brasil será como 6 000 MW más una tolerancia del 20%

- Si bien el texto señala que se compromete para la exportación 6 000 MW, incluyendo el monto de tolerancia da un total de 7. 200 MW, por lo que si sumamos la potencia de las 5 centrales hidroeléctricas proyectadas en la Amazonía para la exportación, tenemos un total de 6 673 MW, por encima de los 6000 MW. Esta cantidad es mayor a la inicialmente ofrecida por el Estado peruano y que fue cambiada en el transcurso de las negociaciones.
- Es la primera vez en el Perú que se realizarían este tipo de megacentrales en zonas tan sensibles como la Amazonía, por lo que nuestra legislación en hidroeléctricas es desfazada.
- El último estudio del potencial hidroeléctrico del Perú data de 1968. Ya para esta época se habían seleccionado entre los proyectos priorizados en dicho estudio, el Proyecto Urubamba 320 - Pongo de Mainique - Río Urubamba, Proyecto INA 200 (Inambari), INA 40 – Pongo de Pakitzapango, entre otros. Con el pasar de los años esta información no se actualizó, ni se complementó con estudios sociales que puedan señalar la situación actual de dichas zonas[44]. Sin embargo, como podemos observas, estos proyectos han vuelto a ser priorizados por el Estado para las relaciones con Brasil.

Artículo 3: Marco General

(…) b. La potencia y energía eléctrica asociada a cada una de las Centrales de Generación destinadas a cubrir las necesidades del mercado eléctrico peruano y a exportar los excedentes al mercado eléctrico brasileño, se comprometerán respetando el siguiente orden: (1ro) el Mercado Regulado peruano, (2do) el Mercado libre Peruano, y (3ro) el mercado brasileño.

- La prioridad la tiene el mercado peruano y luego el mercado brasileño. Por lo tanto, es importante tener en cuenta qué se entiende como excedente. Por ejemplo, si se realiza una construcción para cubrir una demanda peruana de un 30% y tenemos un 70% para exportar ¿Podría considerarse este 70% como un excedente? Esto nos muestra la importancia de la definición de Excedente. Ante la ausencia de estudios que especifiquen cuánto es lo que necesitamos, no existe claridad de hacía donde vamos y cuánta reservas necesitamos.

Artículo 3: Marco General

(…) c.ii) El Estado peruano, previo al otorgamiento de la concesión definitiva y conforme a los estudios e informes realizados, establecerá la cantidad de potencia y energía eléctrica asociada destinadas al Mercado Regulado peruano y sus correspondientes precios, por un periodo de treinta (30) años.

c.iii) Los titulares de los proyectos de las Centrales de Generación efectuaran procesos públicos de oferta con el objeto de determinar la cantidad la cantidad de potencia y energía eléctrica asociada que se comprometerá con el Mercado Libre peruano. El procedimiento a seguir será establecido por el Estado peruano.

c.iv) Definidas las potencias y energía eléctrica asociada que serán destinada a los mercados regulado y libre peruanos conjuntamente con sus respectivos precios y la expectativa de precios de exportación, los proyectos solamente serán llevados a cabo en caso tengan comprobada su viabilidad técnica, económica y socio ambiental.

44) *Evaluación del Potencial Hidroeléctrico Nacional*, aprobada por Resolución Legislativa N° 16780 del 02 de enero 1968. Ver: <http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=6&idPublicacion=223>.

c.v) A partir de la cantidad de potencia y energía eléctrica asociada comprometida con el mercado peruano, según lo dispuesto en los numerales "ii" y "iii" anteriores, el Estado peruano definirá los excedentes de potencia y energía eléctrica asociada, valores estos que constaran en los Contratos de Concesión de las Centrales de Generación, que se mantendrán fijos por un periodo de treinta (30) años, y podrán ser comprometidos para exportación al mercado brasileño por el mismo periodo, contado desde el inicio del suministro al Brasil. El compromiso deberá ser comunicado al Estado brasileño por vía diplomática.

- El Acuerdo propone concesiones de centrales hidroeléctricas por 30 años y tiene una duración de 50 años. Nos estaríamos comprometiendo a vender energía por un periodo fijo, atándonos a un proyecto sin tener claro cuánta energía necesitamos para el futuro.
- Asimismo, resulta ciertamente contradictorio que por un lado tratemos de generar una matriz energética sostenible y asumamos responsabilidades como país (Programa NUMES) y por el otro, firmamos acuerdos que nos vinculan por 50 años.
- El Estado necesita fijar los precios. Por lo tanto, debe darse **una ley para obligar a los generadores a incorporar en los respectivos contratos de concesión las condiciones acordadas entre los Estados**, de lo contrario cualquier generador podría pactar válidamente con clientes de Brasil para suministrarles electricidad en condiciones que libremente acuerden, ya que la Constitución garantiza la libertad de comercio e industria y la producción de bienes y servicios.
- En la actualidad, las concesiones hidroeléctricas son a plazo indeterminado por lo cual sería **necesario una norma que incorpore, en la legislación eléctrica la facultad para otorgar las concesiones por el indicado plazo (30 años)**, cuando dichas concesiones sean otorgadas para cumplir con el Acuerdo suscrito con Brasil.
- Asimismo, el Acuerdo señala que será necesario que la energía producida por los generadores que exporten al Brasil, sea distribuida entre los distribuidores peruanos. Esto significa que estas normas **deberán establecer la obligación de los distribuidores de satisfacer una parte de su demanda con la producción de electricidad de dichos generadores, para lo cual también se requiere de un cambio legislativo.**

Artículo 4: Compromiso de las Partes

a) Adecuar, en caso sea necesario, sus respectivos marcos legales y normas técnicas, así como promover soluciones para la implementación de la infraestructura en un contexto de desarrollo sostenible.

- El primer paso para poder lograr un contexto de desarrollo en la zona es la elaboración de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), de acuerdo a lo señalado por la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y tal como lo señala el MINAM en una serie de recomendaciones.
- Al implementar hidroeléctricas sin este estudio previo, poco será lo que se pueda hacer posteriormente para lograr un desarrollo sostenible.
- Cabe señalar que, de acuerdo a experiencias anteriores, el Estado, a través de un Decreto Supremo que señale de interés nacional un proyecto, puede acortar plazos y dar más facilidades al sector privado.

Artículo 5: Cooperación

Las partes se comprometen a llevar a cabo programas de cooperación en los campos de formación y capacitación profesional, intercambio tecnológico y asistencia técnica especializada, orientados a la planificación, desarrollo sostenible de proyectos hidroeléctricos, gestión integrada y sostenible de cuencas, operación de sistemas eléctricos interconectados, entre otros; para lo cual, las partes asignarán los recursos correspondientes.

- Si bien es importante el apoyo en torno a temas como la planificación, el Estado peruano previamente debe conocer cuáles son sus prioridades y poder negociar con Brasil sobre ello.
- Si bien es importante el trabajo en torno a la gestión integrada y sostenible de cuencas debería darse prioridad a la prevención de los posibles impactos sociales y ambientales del Acuerdo.
- Asimismo, creemos importante que los niveles de monitoreo del cumplimiento de las actividades señaladas en los programas de cooperación, estén acompañados de un esquema de análisis por resultados, que permita conocer las mejoras realizadas y los avances, ya que sólo con otorgar recursos no se genera un real compromiso de las partes.

Artículo 6: Exceso de Oferta Temporal

El gobierno de la Republica del Perú y el gobierno de la República Federativa del Brasil podrán comercializar los excesos temporales de oferta de potencia y energía eléctrica que se puedan presentar en sus respectivos sistemas eléctricos, para lo cual las Partes deberán establecer los procedimientos específicos a que hubiere lugar.

- El artículo 6 señala que ambos Estados pueden comercializar los excesos temporales de oferta de potencia y energía eléctrica que se puedan presentar en sus sistemas eléctricos. Sobre el particular, cabe señalar que el Estado peruano no tiene esa facultad sino de manera subsidiaria en lo que se refiere a la comercialización de excesos temporales de oferta de potencia y energía que se pueden presentar en el Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN).

Artículo 7: Suficiencia de Generación

1. En condiciones de emergencia, inclusive hidrológica o situaciones que pueden poner en peligro la seguridad del suministro eléctrico a los mercados de Perú y Brasil, ambas situaciones coyunturales, las partes podrán, de común acuerdo y temporalmente, cambiar los valores de las exportaciones de electricidad comprometidos, teniendo en cuenta la seguridad energética del Perú y Brasil. En esa situación, las Partes acordarán condiciones temporales extraordinarias que se aplicarán a estos casos, así como las compensaciones correspondientes.

2. Para los fines del párrafo 1 anterior y antes que se inicien las exportaciones de energía eléctrica al Brasil, el Ministerio de Energía y Minas de la República del Perú y el Ministerio de Minas y Energía de la Republica Federativa del Brasil definirán conjuntamente las condiciones de emergencia.

- En relación al artículo 7, se señala que ambos Estados podrán acordar el cambio temporal de los valores de la exportación teniendo en cuenta la seguridad energética del Perú y del Brasil. Hay que tener en cuenta que el marco legal vigente garantiza la libertad en el comercio exterior, por lo que será necesario hacer una modificación legal que permita al Estado las acciones necesarias para cumplir el Acuerdo en lo referido a las situaciones de emergencia, toda vez que las exportaciones no la realiza el Estado sino un generador.

Artículo 8: Suficiencia de Generación

1. El Estado deberá asegurar permanentemente un margen de reserva no menor de 30% de manera de disponer una capacidad de generación para atender de manera segura su mercado interno y sus compromisos de exportación.
2. Para cumplir con lo establecido en el párrafo 1 precedente, el MINEM del Perú planificará las necesidades de abastecimiento futuro e implementará las licitaciones por energía y potencia que resulten necesarias para asegurar la construcción de la correspondiente infraestructura de generación, así como la asignación adecuada entre empresas de distribución para el servicio público de electricidad.

- Este artículo señala el compromiso del Estado para asegurar la exportación de energía al Brasil, la misma que deberá realizarse a través de los generadores, por lo que la exportación no se ajustará al libre albedrío de los generadores sino que deberá ser el Estado, a través del cambio del marco jurídico, el que modifique esta situación.

Artículo 9: Desarrollo Sostenible

Todas las actividades que se realicen para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo, incluidas las etapas de planeamiento, construcción, operación y cierre de la infraestructura a que se refiere el Artículo 2 del presente Acuerdo, se efectuaran en un contexto de desarrollo sostenible y considerando los estándares ambientales que exigen los dispositivos legales de las partes, incluyendo los acuerdos internacionales adoptados por las mismas.

- Si bien en este artículo se señala el tema del desarrollo sostenible, no se especifica claramente cuáles son los impactos sociales y ambientales del Acuerdo, tampoco se hace mención al tema social y cómo será tratado.
- Si bien se señala que se respetarán los acuerdos internacionales adoptados por Brasil, es de principal preocupación que en la actualidad Brasil se niegue a cumplir las recomendaciones de la CIDH en relación a detener la construcción de Belo Monte. Por lo tanto, creemos que es un riesgo negociar nuestros recursos con un país que demuestra, abiertamente, desinterés para acatar acuerdos internacionales y, en particular, desinterés para acatar las recomendaciones de la CIDH.

Artículo 12: Duración
El presente Acuerdo tendrá una duración de 50 años

- Estamos negociando un Acuerdo por un amplio periodo de tiempo, por ello, es necesario analizar de manera técnica los riesgos de aprobar como Tratado un Acuerdo de este tipo. Asimismo, muestra una visión de planificación energética a largo plazo por parte del Brasil, para lo cual el Perú no está preparado.

Artículo 14: Denuncia
1. El presente Acuerdo podrá ser denunciado por cualquiera de las Partes, a través de los canales diplomáticos, luego de quince (15) años de su efectiva entrada en vigor. Para el caso de su denuncia, ésta surtirá efecto treinta (30) días después de haberse recibido formalmente la correspondiente notificación.
2. En caso de denuncia, las Partes se comprometen a garantizar el cumplimiento de sus compromisos ya asumidos y de las condiciones para el cumplimiento de los contratos firmados, incluidos los de concesión, para la exportación de energía de Perú al Brasil a que hace referencia el inciso "c", numeral "v", del artículo 3 del presente Acuerdo.

- Como vemos, a pesar de que exista una denuncia de por medio, ambas Partes continúan obligadas a garantizar el cumplimiento de sus compromisos asumidos y de las condiciones, es decir, lo acordado prima sobre cualquier situación posterior.
- Cabe señalar que el marco jurídico no contempla garantía alguna del Estado frente a un tercero por las obligaciones que asume un generador, limitándose (el Estado) a mantener un marco normativo y regulatorio que incentive y promueva la inversión y la participación de los agentes en el mercado, así como el cumplimiento de las obligaciones so pena de aplicar las sanciones previstas en las normas correspondientes.

En ese sentido, de acuerdo a lo señalado por el MINEM en el Informe Legal Nº 029-2010-EM-DGE, del 5 de octubre de 2010 se necesita contar con las siguientes facultades:

a) Facultad legal de identificar y reservar los proyectos hidroeléctricos que servirán para cumplir el Acuerdo.
b) Facultad de estipular las condiciones de la concesión de generación en concordancia con los compromisos contenidos en el Acuerdo, tales como el plazo determinado de la concesión y la transferencia de la misma al Estado sin costo alguno, las acciones que tendrá que adoptar el Estado peruano en caso de incumplimiento del generador.

El propio MINEM señala expresamente la necesidad de que se identifiquen los proyectos claramente.

De otro lado, ante la necesidad de una serie de cambios normativos, es necesario comparar el caso del Acuerdo con el del proyecto Camisea, para ello, presentamos siguiente el cuadro:

Cuadro 12 Comparativo Camisea y Acuerdo Energético Perú-Brasil

Nº	Negociación Camisea	Negociación Acuerdo Energético
1	Ausencia de Planificación Energética (Institución de planificación débil, ausencia de matriz energética sostenible).	Ausencia de Planificación Energética (Institucional de planificación débil, ausencia de matriz energética sostenible).
2	Se priorizó la exportación y no la demanda interna.	Se exportará electricidad a Brasil, el país no tiene claro cuánto de energía se exportará (sólo se habla de excedentes).
3	Precios fijos que trajo consigo una pérdida para el país.	Se firma el convenio sin tener claridad de los precios y montos.
4	Cuenta con apoyo financiero internacional del BID	Posiblemente sea apoyada por el BNDES (tiene acciones en Electrobras).
5	Problemas de coordinación interinstitucional, participación ciudadana.	Problemas de coordinación interinstitucional, participación ciudadana y transparencia.
6	Poco interés del Estado en asumir acciones de conservación del medio ambiente y de protección de Pueblos Indígenas. Se firmaron los 21 compromisos entre el Estado peruano y el BID, sin embargo el Estado no ha cumplido adecuadamente con ello.	El Acuerdo no señala específicamente los impactos sociales y ambientales de las hidroeléctricas que se realizarán en el marco del Acuerdo. No se proponen medidas claras ni compromisos específicos.

Fuente: Elaborado por DAR

Por ello, consideramos necesario analizar la experiencia de Camisea para no volver a repetir los errores al momento de negociar nuestros recursos naturales.

1.4. Análisis del Acuerdo Energético y aportes de la sociedad civil

Si bien el Acuerdo Energético puede analizarse desde varias aristas, trataremos de sistematizar algunos temas importantes y que han sido discutidos y analizados por la sociedad civil en el proceso de seguimiento al mismo.

1.4.1. El derecho a la energía como derecho humano

Previo al análisis del Acuerdo Energético, es necesario tener en cuenta que el fin último del aprovechamiento de los recursos naturales es buscar, con ello, no solo la sostenibilidad ambiental sino mejorar la calidad de vida de la población. En ese sentido, es importante que la utilización de los recursos energéticos pueda enfocarse en políticas de Estado a largo plazo que logren priorizar la seguridad energética nacional.

De acuerdo al análisis realizado por DAR, en relación a la Política Energética Nacional y al derecho a la energía, se señaló que *"asegurar la demanda nacional mediante la planificación, la investigación y la innovación no es más que un camino conducente a procurar el desarrollo y la calidad de vida de las personas. Por tanto, en el siglo XXI y bajo la constatación que es imposible hablar de vida digna sin un mínimo de energía, consideramos que la Política Energética debe establecer como su visión el reconocimiento de la Energía como un Derecho Humano de manera que los objetivos y las líneas estratégicas sobre el nivel de precios, la calidad ambiental de las actividades energéticas, la adecuada participación de la renta, el abastecimiento del sistema energético, entre otros, sean medios que procuren el desarrollo y la reducción de la pobreza en el Perú"*[45].

En ese sentido, los acuerdos internacionales que el Perú pueda realizar y específicamente el actual Acuerdo Energético Perú-Brasil, deben enfocarse sobre todo en lograr mejorar la calidad de vida de la población a través del uso adecuado de los recursos naturales.

Esto implica poder obtener la energía sin vulnerar los derechos de poblaciones y poniendo en peligro ecosistemas. Entonces, esta visión no se reduce a tener o no tener energía, sino, por el contrario, enfatiza en que desde el proceso de exploración o generación de la energía hasta su llegada al consumidor final, no debe afectar derechos de terceros y debe conseguirse en plena armonía con los aspectos sociales, ambientales y económicos de la actividad[46].

La Asociación Internacional del Derecho a la Energía, como miembro del Consejo Económico y Social de la Naciones Unidas, indica que, de no verse a la energía como un derecho humano, no podrían cumplirse los Objetivos del Mileno al 2015[47]. Asimismo, en la Resolución del Parlamento Europeo de 17 de febrero de 2011, sobre la Estrategia Energética del Banco Mundial para los países en desarrollo, se señaló y aceptó que "(…) el derecho a la energía significa que los servicios energéticos han de ser fiables, asequibles especialmente para los pobres (…)" señalando además que esta estrategia debe marcar a la energía sostenible[48].

En este sentido, podemos decir que el respeto por el derecho humano a la energía debe ser la base del análisis no solo de estrategias internacionales de energía, sino también en las políticas públicas nacionales y, por ello, dentro de las negociaciones internacionales entre países.

DAR y muchas de las instituciones de la sociedad civil que venían haciendo seguimiento al proyecto central hidroeléctrica de Inambari, debido a las consecuencias sociales, ambientales y económicas que traería este proyecto[49], así como otras instituciones de seguimiento a la política energética nacional, tomaron conciencia de la importancia y la relación directa que tenía las negociaciones del Acuerdo Energético entre Perú y Brasil y la priorización de las 5 centrales hidroeléctricas señaladas anteriormente.

45) DAR, Programa de Energía Sostenible, Recomendaciones a la Política Nacional Energética de Estado Perú 2010-2040, Lima, agosto, 2010.
46) Ibíd.
47) Ver: <http://www.droitalenergie.org/?p=2259>
48) Ver: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0067+0+DOC+XML+V0//ES>.
49) Por ejemplo: a) Ámbito ambiental (la superposición con la zona de amortiguamiento del Parque Nacional Bahuaja Sonene, los impactos en los bosques de Puno, el mismo impacto en la cuenca del río Inambari, entre otros); b) en el ámbito social (el desplazamiento de pueblos, el imcumplimiento del Convenio 169, entre otros); c) en el ámbito económico y de desarrollo (la destrucción de una parte del Corredor Vial Interoceánico Sur, entre otros).

Es así que se inició un proceso de seguimiento al llamado Acuerdo Energético Perú-Brasil debido, principalmente, a la falta de transparencia y a la poca difusión existente, así como a las serias dudas sobre los impactos sociales y ambientales de este Acuerdo y sobre los beneficios que se generarían para el Perú. Esta unión de organizaciones daría lugar al "Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas"[50], grupo que toma como línea de seguimiento, dentro de su plan de trabajo, al Acuerdo Energético Perú-Brasil[51].

1.4.2. Recomendaciones DAR y sociedad civil

A continuación presentaremos algunas acciones de seguimiento y recomendaciones de la sociedad civil[52] al Acuerdo Energético Perú-Brasil:

Cuadro 13 Recomendaciones de la sociedad civil

DOCUMENTO	TEMA	INSTITUCIÓN	FECHA	CARTA DE RESPUESTA A SOCIEDAD CIVIL
Carta de la Sociedad Civil	Recomendaciones	MINREX, MINAM, MINEM, CEPLAN	03/02/2010	Ninguna
Carta de la Sociedad Civil	Recomendaciones	MINEM	13/04/2010	MINEM: 15/06/10
Carta de la Sociedad Civil	Recomendaciones	MINEM	11/05/2010	Ninguna
Carta de la Sociedad Civil	Recomendaciones	Congresistas	10/09/2010	Ninguna
Carta de la Sociedad Civil	Comisión Acuerdo	MINEM cc. MINAM, ANA, ANGR, MINREX	07/02/2011	Ninguna

Fuente: Elaborado por DAR

Desde los inicios del seguimiento al Acuerdo, se hizo evidente la poca transparencia de la negociación al haberse otorgado derechos de evaluación de varios proyectos.

Las recomendaciones de la sociedad civil se centraron en la incorporación (en el Acuerdo) de claros criterios y objetivos sociales, económicos y ambientales más allá de la visión sectorial de los ministerios, así como la necesidad de incorporar medidas preventivas para mitigar los ostensibles impactos que tendrían los proyectos hidroeléctricos promovidos por el mismo. Otro factor a resaltar era la importancia estratégica y de impactos que tendría el Acuerdo en temas de integración y sostenibilidad en Perú y Brasil, pues estaría pensado para dar seguridad jurídica a la construcción de hidroeléctricas de gran envergadura en nuestro país, y muchas de ellas en la Amazonía peruana[53].

En ese sentido procedemos a resumir algunas de las principales recomendaciones dadas por la sociedad civil a los gobiernos del Brasil y Perú, como para el sector privado, sobre todo porque se busca que el Acuerdo no solo se limite a regular temas de infraestructura sino también que logre el desarrollo sostenible de la Amazonía. Hemos optado por dividir las recomendaciones de la sociedad civil en temas:

50) *Miembros*: Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR, PRONATURALEZA, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA, Fórum Solidaridad Perú, Central Asháninka del Rio Ene CARE, Word Wildlife Found WWF Perú, Wildlife Conservation Society WCS,
51) El Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas se conformó el 5 de noviembre de 2010.
52) Las Cartas de Recomendaciones fueron firmadas por una serie de instituciones de la Sociedad Civil: Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR, PRONATURALEZA, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA, GT – ICAA, Centro de Sostenibilidad de la UPCH, Universidad Nacional Agraria La Molina UNALM, WWF Perú, Servicios Educativos Rurales SER, Facultad de Derecho de la Universidad Científica del Sur, y de distinguidos especialistas como Alfredo Novoa, Jose Serra, entre otros.
53) Carta de la Sociedad Civil del 03 de febrero de 2010.

1.4.2.1. Recomendaciones al marco normativo previo y posterior al Acuerdo

a. Armonización normativa

Una de las primeras recomendaciones se dio en el sentido de asegurar el cumplimiento, mejoramiento y armonización de los criterios y la legislación ambiental de ambos países relacionada con la investigación, evaluación y la gestión de los impactos sociales y ambientales de las grandes represas; tomando como referente lo establecido por la Comisión Mundial de Represas, los mejores estándares internacionales y los del país, con la legislación más exigente[54]. Eso significa, desarrollar e implementar los más altos estándares en el planeamiento, evaluación y gestión de impactos ambientales y sociales para las etapas de planificación y ejecución de los proyectos[55].

Asimismo, hay que tener en cuenta que si bien el artículo 9 del Acuerdo considera "los estándares ambientales que exigen los dispositivos legales de las Partes", el marco legal ambiental peruano para proyectos hidroeléctricos en la Amazonía no exige estándares ambientales y sociales[56].

Por otro lado, la sociedad civil recomendó que se elimine el punto 2 del artículo 4 de la propuesta de Acuerdo Energético ya que éste señalaba que ambas partes se comprometían a: *"Actuar con diligencia y celeridad en la ejecución de los procedimientos para el otorgamiento de concesiones, autorizaciones, licencias, permisos, certificados, gestión de servidumbres, afectación de bienes, aprobación de estudios de impacto ambiental para la suscripción de contratos, entre otros, para lo cual se emitirán las disposiciones que sean necesarias (…)"*. La sociedad civil sostenía que este inciso debilitaba los principios y procedimientos vigentes respecto a las decisiones administrativas y, además, porque contradice el compromiso de las partes de cumplir con los más altos estándares ambientales y sociales[57]. Este párrafo fue eliminado del documento final del Acuerdo.

Asimismo, se propuso que antes de la entrada en vigencia del Acuerdo se debía actualizar el marco legal del sector electricidad del Perú, ya que se encuentra desfasado al no incorporar la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley Nº 27446) y, por otra parte, no establece una coordinación interinstitucional cuando se interfiere con la competencia de otras instituciones al comprometerse recursos hídricos (Autoridad Nacional del Agua)[58].

b. Aprobación por el Congreso

Desde un inicio DAR -a través del Informe Legal "Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del Congreso Peruano del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil" de junio de 2010[59] remitida al Ministerio de Energía y Minas (MINEM), Ministerio del Ambiente (MINAM) y al Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)[60], y posteriormente a través de una serie de cartas de la sociedad civil- planteó que el Acuerdo debería entrar en vigor con la debida aprobación del Congreso de la Republica del Perú, conforme a los artículos 56 y 66 de la Constitución Política de 1993 y del Congreso Nacional de la Republica Federativa del Brasil, conforme al

54) Ibíd.
55) Carta de la Sociedad Civil del 14 de abril de 2010.
56) Carta de la Sociedad Civil del 10 de setiembre de 2010.
57) Ibíd.
58) Ibíd.
59) Informe Legal *Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del Congreso Peruano del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil,* de junio del 2010.
60) A través de la Carta Nº 227-2010-DAR/Energía del 12 de julio de 2010, DAR remitió el Informe Legal *Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del Congreso Peruano del Acuerdo para el Suministro de Electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil,* de junio de 2010, al MINEM, MINAM y MINREX.

artículo 49 inciso 1 y el artículo 84 inciso VIII de la Constitución Política de 1988[61], recomendación que posteriormente fue recogida por el Estado peruano y que permitió que actualmente el Acuerdo se encuentre en el Congreso de la República del Perú.

c. Situaciones de emergencia de corto plazo

La sociedad civil propuso la eliminación de lo señalado por el Acuerdo *"De producirse esta situación ambas partes acordarán las condiciones temporales extraordinarias que aplicarán a esos casos, así como las compensaciones que correspondan para tal efecto"* ya que establecen condiciones perjudiciales para el país y no se especifica el concepto y los términos sobre las condiciones temporales extraordinarias para el caso de Brasil[62].

d. Evaluación Ambiental Estratégica (EAE)

Es necesario que debido al carácter estratégico de las políticas y proyectos relacionados con el Acuerdo en mención, se deba consignar el compromiso de Perú y Brasil para realizar una EAE, de acuerdo con los estándares ambientales y sociales más altos[63]. Esta EAE servirá para determinar con antelación los impactos sociales ambientales y sociales indirectos y acumulativos derivados de la implementación de centrales hidroeléctricas en la Amazonía peruana para la venta de más de 6000 MW de electricidad al Brasil según lo estipulado en el Acuerdo[64].

Lamentablemente, a la fecha la incidencia para el cumplimiento de las EAE como instrumentos previos de planificación no ha sido priorizada por el Estado, por lo que existen varios procesos como el caso de la EAE del Corredor Vial Interoceánico Sur, EAE de la NUMES y la EAE de la Política Energética Nacional que no se han implementado a pesar de haberse elaborado, y en otros, simplemente, se atrasa el proceso o no se respetan las recomendaciones del MINAM para la elaboración previa del EAE[65].

e. De la coordinación intersectorial

La sociedad civil, en su momento, hizo notoria la falta de información sobre la existencia de participación de la Autoridad Nacional del Agua y del Ministerio de Relaciones Exteriores en las negociaciones del Acuerdo, según lo establecido en el artículo 44 del DS Nº 001-2010-AG, del 24 de marzo de 2010, Reglamento de la Ley Nº 29338, Ley de Recursos Hídricos, que establece: *"El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua, participa, negocia y suscribe los tratados y demás instrumentos internacionales que tengan por finalidad la gestión integrada del agua en las cuencas transfronterizas"*[66].

1.4.2.2. Recomendaciones en materia de energía

a. Es necesario realizar una evaluación balanceada y comprehensiva de todas las opciones energéticas, dando prioridad a la eficiencia energética y proyectos de energía renovables y limpias y energía descentralizada como una alternativa a la expansión de la interconexión eléctrica para áreas rurales[67].

61) Carta de la Sociedad Civil del 10 de setiembre de 2010.
62) Ibíd.
63) Carta de la Sociedad Civil del 03 de febrero de 2010.
64) Carta de la Sociedad Civil del 10 de setiembre de 2010.
65) Oficio Nº 043-2011-DGPNIGA-VMGA/MINAM del 27 de Enero 2011, respuesta a la Solicitud de Acceso a la Información Pública, Carta Nº 014-2001-DAR/Energía.
66) Carta de la Sociedad Civil de 11 de mayo de 2010.
67) Carta de la Sociedad Civil de 14 de abril de 2010.

b. Evaluar estratégicamente la viabilidad de los proyectos de infraestructura de generación hidroeléctrica y de transmisión eléctrica asociada en conjunto, considerando las implicancias ambientales y sociales directas e indirectas, acumulativas y sinérgicas[68].

c. Al comprometerse recursos energéticos, en condiciones como las del Acuerdo Energético, el Estado peruano podría afectar su ejercicio soberano para la atención de la demanda interna por lo siguiente[69]:

- El MINEM ha negociado el Acuerdo sin contar con una Política Energética Nacional consensuada por todos los sectores interesados.

- El Acuerdo no especifica cuáles son las ubicaciones ni las centrales hidroeléctricas sobre las que regirán sus disposiciones, lo cual limita seriamente las opciones de planeamiento de las inversiones en el marco de la promoción de una matriz energética nacional sostenible y soberana.

- El Acuerdo establece que antes del otorgamiento de concesiones definitivas de las centrales hidroeléctricas, deberá destinarse la cantidad de energía que será destinada al mercado brasileño por un periodo de 30 años, luego que el Perú determine su demanda interna. Asimismo, se establece que estas cuotas deben ser fijas por un periodo de 30 años. Estas disposiciones deben ser revisadas pues existen factores que pueden determinar variaciones en la demanda peruana de energía. Por ello, debe existir una clausula que permita al Perú reservarse el derecho de revisar y establecer nuevas cuotas de energía para las necesidades del mercado peruano.

- El MINEM debe realizar una evaluación balanceada y comprehensiva de todas las opciones energéticas, dando prioridad a la eficiencia energética y proyectos de energía renovables y limpias y energía descentralizada como una alternativa a la expansión de la interconexión eléctrica para áreas naturales.

1.4.2.3. Recomendaciones ambientales y sociales

a. Desarrollo sostenible:

El Acuerdo debe efectuarse en un marco de desarrollo sostenible y conservación de los biomas andinos y amazónicos, asegurando la continuidad de los procesos ecológicos y conservación de la biodiversidad, buscando el bienestar social y económico de las poblaciones afectadas a través del reconocimiento de sus derechos, evaluación de riesgos, participación y distribución equitativa de los beneficios y respetando el patrimonio arqueológico y cultural[70].

b. Tomar en consideración los siguientes impactos de embalses[71]

- El régimen hídrico y la consiguiente perturbación de los ciclos biológicos naturales de la fauna y flora de las cuencas afectadas.

68) Ibíd.
69) Carta de la Sociedad Civil de 10 de setiembre de 2010.
70) Ibíd.
71) Carta de la Sociedad Civil del 03 de febrero de 2010, pp. 2 y 3

- Extinción local de las especies o extinción biológica en el caso de especies endémicas.

- Producción biológica, como el aumento o disminución de poblaciones de varias especies y las consecuencias ecológicos.

- Procesos bioquímicos, como la metilación de mercurio (siendo el metil-mercurio un agente neurotóxico), las emisiones de metano y otros gases de efecto invernadero en los embalses y la acumulación de desechos tóxicos en los embalses o río abajo.

- La calidad disminuida del agua, dada la disminución del aporte de nutrientes río abajo, así como cambios drásticos en la geomorfología de los ríos y sus hábitats (playas, meandros, etc.), debido a la disminución drástica en el transporte de sedimentos.

- Las migraciones reproductivas de peces amazónicos (grandes bagres y otros) de importancia.

- Miles de hectáreas de bosques amazónicos que serán anegados y el impacto agregado de las poblaciones humanas de agricultores que serán desplazadas y obligadas a abrir nuevas tierras de cultivo, incrementando aun más la deforestación. Deberá examinarse el caso particular de territorios indígenas y áreas naturales protegidas afectadas por estos cambios previsibles en el uso de la tierra.

c. Protección de cuencas

- Es importante promover la gestión integrada de cuencas afectadas por proyectos hidroeléctricos, por lo que se debe promover y respetar la normativa referente a la generación efectiva de estructuras de gestión o autoridades efectivas para cada cuenca involucrada. Es necesario, de esta manera, atender a los impactos resultantes de los embalses en una misma cuenca hidrográfica, como sería el caso de la cuenca trinacional del rio Madeira[72].

- La sociedad civil señaló que esta autoridad de cuenca debe establecerse con la participación de las autoridades energéticas, ambientales y responsables de los recursos hídricos de los países, teniendo en cuenta la participación de otros sectores públicos con competencias en la gestión del recurso hídrico y ambiental[73].

- Es necesario adecuar los criterios, procedimientos y capacidades para las evaluaciones ambientales que garanticen el análisis integrado y acumulativo de los impactos en las cuencas y ríos afectados por los proyectos, considerando los impactos sinérgicos del cambio climático[74].

- Desarrollar las estructuras y capacidades para la gestión integrada y sostenible de las cuencas y ríos afectados por los proyectos. En el caso de cuencas transfronterizas afectadas, desarrollar mecanismos binacionales[75]. En el documento final del Acuerdo se incluyó la cooperación técnica para la gestión integrada y sostenible de cuencas.

72) Ibíd., p. 3
73) Ibíd.
74) Carta de la Sociedad Civil del 14 de abril de 2010.
75) Ibíd.

d. Cambio Climático

- Es necesario el compromiso de cada gobierno para que se puedan incorporar medidas para atender las incertidumbres y amenazas al potencial hidroeléctrico y a la sostenibilidad de los proyectos hidroenergéticos por efecto del cambio climático global. Asimismo, debe estipularse la modelación de escenarios climáticos en la Amazonía, el control de la emisión de gases de efecto invernadero ocasionados por la construcción y operación de los proyectos hidroeléctricos promovidos por el Acuerdo y la compensación adaptativa requerida para mitigar el impacto de dichas emisiones sobre el clima[76].

- Al existir falta de información sobre el potencial hidroeléctrico real del Perú y sus perspectivas hidrológicas en un contexto de cambio climático, el Perú debe reservarse el derecho de revisar las condiciones del Acuerdo una vez que cuente con esta información, pues la energía proyectada para hoy, puede cambiar con el tiempo.

e. Obligaciones conjuntas y generación de capacidades[77]

- La sociedad civil propuso la necesidad de que se creen capacidades binacionales para monitorear la continuidad y supervivencia de especies hidrobiológicas, especialmente los peces de importancia económica que sustentan a la población humana ribereña (incluyendo Pueblos Indígenas) en las cuencas afectadas y los impactos que tendrían los proyectos sobre las poblaciones de especies endémicas y migratorias, siendo necesario establecer y fortalecer estaciones de monitoreo permanente hidrológico y climatológico en dichas cuencas.

- Mejorar los esfuerzos de ambos países, en ciencia y tecnología ambiental, para contribuir a prevenir y minimizar posibles impactos y externalidades que no se hayan considerado en los EIA de los proyectos hidroeléctricos materia del Acuerdo.

- Es necesario establecer el 10% del costo total de los proyectos como el mínimo porcentaje destinado a mitigar los impactos ambientales y sociales generados por ellos[78].

f. Procesos transparentes, con acceso a la información pública y participación[79]

- Necesidad de que ambos gobiernos deban explicar con claridad la distribución de los riesgos y costos/beneficios de cada proyecto financiado en el marco del Acuerdo.

- Se necesita el compromiso de ambos gobiernos para informar de manera oportuna a la sociedad en su conjunto sobre los términos de compra y venta de energía entre Brasil y Perú.

- Que ambos gobiernos puedan definir aspectos operativos, como un procedimiento o mecanismo para resolver quejas y/o diferencias que surjan posteriormente.

76) Ibíd.
77) Ibid, p. 4.
78) Carta de Sociedad Civil del14 de abril de 2010. Propuesta al artículo 13 del Acuerdo.
79) Ibíd.

- Compromiso de ambos gobiernos de establecer un plazo mínimo para las investigaciones necesarias antes de la ejecución de cualquier embalse relacionado a las represas proyectadas.

- Se necesita el compromiso de ambos gobiernos para establecer mecanismos transparentes de planeamiento, difusión de metas, reporte público periódico de resultados, así como de los acuerdos sucesivos derivados del Acuerdo.

- Necesidad de promover la creación de un mecanismo tripartito: Estado, empresas y sociedad civil para entender los beneficios y riesgos asociados a los proyectos, generar confianza entre los actores y coadyuvar a la gobernanza ambiental de la cuenca amazónica[80]. Este mecanismo ayudaría a prever y evaluar la viabilidad y la ejecución de los proyectos identificados en el marco del Acuerdo, así como para garantizar transparencia, acceso a la información adecuada y oportuna y la participación ciudadana. Con ello se evitaría la falta de inclusión de actores claves como el ANA[81].

- Garantizar la transparencia, acceso a la información adecuada y oportuna y participación ciudadana en cada una de las etapas de los proyectos de generación hidroeléctrica y de transmisión eléctrica asociada[82].

- Establecer una comisión independiente conformada por expertos y representantes de poblaciones involucradas que evalúe y supervise el cumplimiento de los compromisos ambientales y sociales del Acuerdo, además de informar y brindar recomendaciones, oportunamente, en cada una de las etapas de los proyectos[83].

g. Necesidad de debate público e integración con políticas de desarrollo

- La sociedad civil propuso que era necesario el iniciar un debate público extenso e informado sobre el desarrollo hidroeléctrico del Perú, enmarcado en el debate más amplio y aún postergado sobre las rutas del progreso nacional y los planes nacionales de desarrollo. Por lo que es necesario que la aprobación y negociación del Acuerdo se diera en base a información adecuada con el fin de lograr una verdadera democracia[84].

h. Respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas

- Se debe aplicar los mecanismos de consulta previa, libre e informada de acuerdo a lo señalado en el Convenio 169 de la OIT, siendo necesario el consentimiento para los casos de reasentamiento o desplazamiento forzoso, cuando exista población indígena involucrada en el desarrollo de los proyectos de infraestructura mencionados.

- El Estado debe asegurar el bienestar de las poblaciones y evitar conflictos socio-ambientales, garantizando que las poblaciones que podrían ser afectadas por los emprendimientos energéticos derivados del Acuerdo no sean desplazadas sin su consentimiento.

80) Carta de Sociedad Civil del 14 de abril de 2010. Propuesta al artículo 13 del Acuerdo.
81) Carta de Sociedad Civil del 10 de setiembre de 2010.
82) Carta de Sociedad Civil del14 de abril de 2010. Propuesta al artículo 13 del Acuerdo.
83) Ibíd.
84) Carta de la Sociedad civil del 03 de febrero de 2010, pp. 4 y 5.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DE GOBERNANZA DEL PROCESO DE APROBACIÓN DEL ACUERDO ENERGÉTICO PERÚ-BRASIL

Toda decisión política debe tener como fin supremo la mejora de la calidad de vida de sus nacionales y sobre todo generar procesos de toma de decisiones democráticos y a través de indicadores como transparencia, coordinación interinstitucional, capacidad de gestión, participación ciudadana, rendición de cuentas y planificación, que nos permiten evaluar cómo es el proceso hacia el Buen Gobierno del territorio y, en este caso, de la Amazonía. A continuación presentaremos un análisis del proceso de negociación del Acuerdo bajo la óptica de un proceso que nos lleva a un Buen Gobierno.

2.1. Planificación energética, social y ambiental: Necesidades no cumplidas.

Luego de analizar el Acuerdo en mención, podemos observar una serie de ausencias previas, así como la falta de gobernabilidad en el tema energético. Cabe hacernos las siguientes preguntas ¿A dónde vamos?, ¿Qué tenemos? El análisis del proceso de aprobación y posteriores debilidades del Acuerdo Energético Perú-Brasil nos ayudará a poder evidenciar una serie de debilidades institucionales. Asimismo, consideramos que lograr una real y pronta planificación energética es uno de los pilares para poder lograr la gobernanza deseada.

A continuación presentamos algunos instrumentos importantes que deberían ser priorizados. En primer lugar, al ser la Amazonía peruana un área tan sensible, debe dársele mayor importancia al desarrollo de un **Plan de Desarrollo de la Amazonía**, esto ya ha sido señalado por una serie de estudiosos del tema y creemos que debemos insistir en ello. Cabe indicar que procesos como el Ordenamiento Territorial (OT) y los de Zonificación Económica Ecológica (ZEE) son procesos que deben priorizarse a fin de que se pueda ordenar el territorio, a pesar de que, como sabemos, la mayoría de la Amazonía se encuentra lotizada por proyectos de hidrocarburos, mineros, concesiones forestales, entre otros. En segundo lugar, se debe continuar fortaleciendo procesos como el de la implementación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE) no sólo a nivel local y regional, sino también nacional, por lo que sería oportuno pensar en una EAE de la región amazónica peruana.

En la actualidad existen varios procesos de planificación, llevados a cabo por una serie de instituciones como es el caso del CEPLAN, el MINAM y el MINEM, los mismos que deberían ser integrados, potencializados y analizados, ya que forman parte de una serie de acciones relacionadas al tema energético y ambiental. Asimismo, la ausencia de un Plan de Desarrollo Indígena y la debilidad de instituciones como INDEPA hacen difícil que la planificación sea un proceso que integre todos los impactos sociales.

2.1.1 Planificación Energética Nacional, una necesidad o un mito

La planificación ha sido un vacio grande en el Perú. Tenemos una cultura de no planificación, lo que nos lleva a actuar de manera contextual y no con metas claras a corto, mediano y largo plazo. En el tema de energía, en los últimos años se han dado iniciativas para el cambio de matriz energética y, con ello, mejorar la planificación energética con miras a lograr el uso de energía sostenible. Sin embargo, uno de los primeros inconvenientes de la suscripción del Acuerdo Energético entre Perú y Brasil, es que (el Acuerdo) se aprobó ante la ausencia de una Política Nacional Energética.

2.1.1.1 Política Nacional Energética

La generación de una Política Nacional Energética siempre fue una necesidad, con el fin de lograr no sólo realizar acciones por parte del gobierno sobre la base de una estrategia ordenada y coherente en el uso de los recursos naturales sino también que venga de la mano con un desarrollo económico y social y conservando el medio ambiente.

El MINEM, a mediados del 2010, presentó su propuesta de Política Nacional Energética, con el fin de recepcionar aportes. Esto sucedió en el mismo lapso de tiempo en el que ya se venían concluyendo las negociaciones con Brasil para el Acuerdo Energético, lo cual nos demuestra la falta de planificación por parte del Estado, dado que hubiera sido más adecuado primero, contar con una Política y posteriormente, NEGOCIAR nuestros recursos naturales.

En ese sentido, DAR presentó sus propuestas para la generación de la Política Nacional Energética, las cuales consistían básicamente en lo siguiente[85]:

- La propuesta de Política Energética debe estar acompañada de un diagnóstico situacional del sistema energético peruano así como un análisis de tendencias para permitir a los actores involucrados evaluar con mayor criterio la idoneidad de un determinado objetivo o lineamiento de política.

- Debe introducir la necesidad de promover el monitoreo ciudadano participativo de las actividades energéticas de manera que permita una mayor comunicación entre las localidades y el ente fiscalizador (OSINERGMIN y OEFA).

- Debe garantizar que ante la promoción de proyectos energéticos se cumplan con los compromisos internacionales y nacionales que asisten a los Pueblos Indígenas. Esto no se menciona en ninguna parte de la propuesta de Política Energética, lo que resulta preocupante ya que en el país más del 50% de conflictos socio ambientales tienen sus causas en proyectos energéticos.

- Debe considerar que la integración energética y la promoción de grandes represas no debe comprometer áreas social y ambientalmente sensibles que en un escenario de cambio climático contribuyan aun más a la degradación del ambiente.

- Debe establecer claramente cuáles serán los recursos energéticos sobre los que se sustentará la diversificación de la matriz energética. Esta priorización servirá para implementar los instrumentos de promoción de aquellos recursos energéticos que aun no han sido desarrollados.

85) DAR, Programa de Energía Sostenible, Recomendaciones a la Política Nacional Energética de Estado Perú 2010-2040, Lima, agosto, 2010.

- La propuesta de Política Energética debe ser un documento ampliamente discutido, no sólo desde una perspectiva técnica o económica, sino también, ambiental y social. Una discusión de esta naturaleza es la que permitirá otorgar legitimidad a la política, además de hacerla sostenible en el tiempo. ***Por lo tanto la aprobación de la política no sólo debe estar sujeta a la realización de una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), sino también a un verdadero proceso de consulta con la sociedad civil y los miembros del Estado.***

Finalmente, DAR propuso posponer la aprobación de la propuesta de Política Energética, ya que no se habían dado las condiciones mínimas para su formulación, y al ser una política de largo plazo (hasta el 2040) que pudiera comprometer a generaciones futuras, se debe procurar que esas condiciones mínimas estén garantizadas.

Cabe señalar, que unas de las principales condiciones previas para poder aprobar dicha política era la realización de una EAE y, junto con ella, un verdadero proceso de consulta con la sociedad civil. A pesar de ello, el 21 de noviembre de 2010 se aprobó mediante Decreto Supremo Nº 064-2010-EM, la Política Nacional Energética, la misma que presentó los siguientes objetivos:

Cuadro 14 Objetivos de la Política Nacional Energética

OBJETIVOS DE POLÍTICA
1. Contar con una matriz energética diversificada, con énfasis en las fuentes renovables y la eficiencia energética.
2. Contar con un abastecimiento energético competitivo.
3. Acceso universal al suministro energético.
4. Contar con la mayor eficiencia en la cadena productiva y de uso de la energía.
5. Lograr la autosuficiencia en la producción de energéticos.
6. Desarrollar un sector energético con mínimo impacto ambiental y bajas emisiones de carbono en un marco de desarrollo sostenible.
7. Desarrollar la industria del gas natural y su uso en actividades domiciliarias, transporte, comercio e industria así como la generación eléctrica eficiente.
8. Fortalecer la institucionalidad del sector energético.
9. Integrarse con los mercados energéticos de la región, que permita el logro de la visión de largo plazo.

Esta política fue aprobada sin que se realizara el proceso antes señalado contraviniendo, de esta forma, la Ley del Sistema de Evaluación Ambiental, Ley Nº 27446. Dicha norma señala en su artículo 4.3., que "corresponde al sector proponente aplicar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) en el caso de *propuestas de política, planes o programas de desarrollo sectorial*, regional y local susceptibles de originar implicaciones ambientales significativas (…)", esto con el fin de internalizar previamente la variable ambiental en la propuesta de política, plan y programa, de manera que se puedan medir las implicancias socio ambientales de la toma de decisiones en los niveles de gobierno.

Por lo tanto, dicha EAE debió aprobarse mediante norma con rango de ley previamente a la ejecución de la política tal como lo prescribe el artículo 62 del Reglamento de la Ley de Evaluación Ambiental Estratégica, D.S. Nº 019–2009–MINAM, este instrumento permitiría que los impactos globales que generaría la implementación de la política energética sean prevenidos.

Cabe señalar que en su momento, el Ministerio del Ambiente (MINAM), a través de los comentarios a la propuesta de Política Energética de Estado – Perú 2010- 2040, enviados por el Vice Ministerio de Gestión Ambiental al MINEM, también dio opinión al respecto, señalando básicamente que la propuesta de Política Energética requería la aplicación

de una EAE, tal como establece el artículo 2 de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, aún más cuando se encuentra en proceso de elaboración la Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) que propone desarrollar una EAE[86].

A pesar de ello, la Política Energética Nacional se aprobó sin una previa EAE y sin relacionarse con las actividades del programa NUMES. Esto pone en evidencia el débil marco político e institucional con el que contamos y con el cual vamos a tener que presentarnos en negociaciones con Brasil o con otros países en términos de energía, lo que significa una desventaja para nuestro país y no contribuye al uso adecuado de nuestros recursos naturales. Existe una debilidad en la aplicación de instrumentos de gestión ambiental como es el caso del EAE, además de la poca prioridad que le da el Estado a los instrumentos de planificación como es el EAE, y la debilidad del MINAM para hacer respetar sus opiniones, presentando claramente una débil institucionalidad.

2.1.1.2 ¿Y el programa Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES)?

Ahora bien, al hablar del Acuerdo Energético Perú-Brasil, se hace necesario contextualizar y relacionar este tipo de Acuerdo a otros procesos mayores que dan el marco para la toma de decisiones en el sector energético, por ello la relevancia de integrar procesos y actividades del Programa NUMES a las decisiones del Estado que negocian nuestros recursos naturales sin respetar procesos existentes de planificación.

El programa Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) es un programa financiado por el BID en apoyo del gobierno del Perú, que tiene como objetivo apoyar al desarrollo de una nueva matriz energética sostenible para el Perú, y nació ante la necesidad del Estado peruano de iniciar la planificación energética y de conseguir el cambio de su matriz a una que permita un menor uso de recursos energéticos fósiles. En ese sentido, la NUMES tiene dos objetivos específicos:

Cuadro 15 Objetivos y productos del programa NUMES

Objetivos	Productos
a) Desarrollar un estudio, que permita obtener una matriz energética sostenible, que maximice el valor económico generado por el uso racional de los recursos energéticos diversos del país, como instrumento de planificación.	• Plan de electricidad • Plan de hidrocarburos • Plan de eficiencia energética • Plan de energías renovables y otras fuentes energéticas
b) Desarrollar un estudio de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) para la NUMES, con la finalidad de garantizar la sostenibilidad de ésta, al integrar en ella las consideraciones ambientales y sociales.	• Evaluación Ambiental Energética de la NUMES

Fuente: Presentación: Estrategia Energética del Perú. Daniel Cámac Gutiérrez. 15 de Abril 2011

86) Informe N° 108-2009-DGPNIGA-DVMGA/MINAM, de 02 de julio 2010.

El programa NUMES se inició en el año 2009 y hasta el momento ha contado con 2 etapas, ambas financiadas por el BID. Actualmente, está en preparación una tercera etapa de este programa. A continuación presentamos un cuadro con el resumen del estado del programa NUMES y de sus tres etapas:

Cuadro 16 Resumen del estado del programa NUMES

Proyecto	Objetivo	Actividades priorizadas	Fecha de aprobación	Fecha de cierre	Monto (Millones de dólares)	Observaciones
NUMES 1 (PE-L1061)	Apoyar el desarrollo de una Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) basada en un enfoque integral de aspectos técnicos, económicos, ambientales y sociales, que se articule con los objetivos de desarrollo del Perú, con el fin de maximizar de modo sostenible el beneficio derivado de los recursos energéticos.	Elaboración de los planes energéticos, el diseño de la matriz objetivo y la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE); Aprobación del reglamento de comercialización de biocombustibles (Decreto Supremo N° 021-2007-EM); la ley de promoción de la generación eléctrica con energías renovables (Decreto legislativo N° 1002 - verificar); la ley de ecoeficiencia para el sector público; el reglamento de participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos (Decreto Supremo N° 012-2008-EM); entre otros. Actividades del Anexo I	28-ENE-2009	02-DIC-2009	USD 150.000.000	Normas fueron aprobadas durante el 2008. No se elaboró EAE. (Existen Términos de Referencia). Están pendientes los planes energéticos. No se han establecido indicadores de calidad para medir resultados.
NUMES 2 (PE-L1055)	El objetivo y los componentes son los mismos del primer programa, con el resultado esperado de continuar las reformas y decisiones sectoriales que promuevan la producción, transformación y el transporte de energía en forma sostenible y diversificada, contemplando aspectos ambientales y sociales en un entorno estable y previsible para las inversiones que impulsen el crecimiento.	Se busca el cumplimiento de las actividades del Anexo II del documento.	29-SEP-2010	15-DIC-2010	USD 25.000.000	No se elaboró EAE. (Existen Términos de Referencia) No se han establecido indicadores de calidad para medir resultados. Se aprobó Política Energética Nacional pero sin cumplir con el SEIA y sin EAE previo. No se vio nexo entre los avances y decisiones políticas del sector energía y de los avances que debería tener el programa NUMES.
NUMES 3 (PE-L1054	En preparación	En preparación	En preparación	En preparación	USD 25.000.000	------

Fuente: Pagina web del Banco Mundial. Informes, Artículos y Resúmenes DAR.

Como vemos, las actividades del programa NUMES se atrasaron a pesar de ser un proyecto de 200 millones de dólares, además tuvo una serie de problemas para el seguimiento y cumplimiento de las actividades señaladas en el Anexo I y Anexo II de las dos primeras partes, debido básicamente a la ausencia de un análisis de resultados. A pesar de dicha inversión, el Estado ha continuado tomando decisiones apresuradas y no en el marco de la construcción de este programa.

Actualmente el MINEM, bajo el acompañamiento del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha priorizado, luego de mucho tiempo, la elaboración de la EAE de la NUMES, por lo que se ha contratado a las consultoras ARCAN ENGINEERING, CONASAC S.A.C. y Consultores Energía y Regulación, las cuales son los encargadas de realizar el Plan de Trabajo para la elaboración de la NUMES y la EAE, plan que fue presentado en el primer Desayuno de Energía organizado por el BID, en el que participó DAR.

En ese sentido, se ha programado el trabajo para el desarrollo de la NUMES y de la EAE con una duración de 04 meses (abril-setiembre), lo que a primera vista nos parece muy poco tiempo, sobre todo para llevar a cabo un proceso participativo e inclusivo, siendo necesario que el mismo pueda darse en un contexto de transparencia apoyado por el MINEM.

De otro lado, el Centro Nacional de Planeamiento Estratégico (CEPLAN) ha venido realizando desde octubre del 2010, en el marco del Comité Multidisciplinario "Plataforma Agua y Energía para el Desarrollo Sostenible", un proceso para apoyar a la construcción de una matriz energética sostenible. En ese sentido, de acuerdo a su plan de trabajo, se presentó una visión de la Matriz Energética al 2050 y algunos proyectos para identificar un programa de inversiones que incluyan estudios para profundizar la elaboración de la matriz[87]. Además, se señaló que para marzo de 2011 se debía contar con una propuesta de matriz energética, por lo que es necesario que todas estas iniciativas se integren a la NUMES, debiendo mejorarse los grados de coordinación y de planificación a nivel nacional de estas iniciativas y comunicar e informar a la ciudadanía sobre todos estos procesos claves en planificación energética.

Asimismo, es necesario que se integren las decisiones políticas tomadas y por tomar del sector energía al marco de las actividades y prioridades de la NUMES, como es el caso de la EAE, dado que no se pueden seguir tomando decisiones como la aprobación de la Política Energética Nacional y la negociación de nuestros recursos energéticos como en el Acuerdo Perú-Brasil, sin que se cuente previamente con un análisis del sector y si haber elaborado la EAE, herramienta fundamental para la toma de decisiones.

Creemos que estos procesos de planificación deben ser participativos y contar con estudios técnicos reales y bien elaborados, de lo contrario cualquier actividad llamada "de planificación" no será real y nos llevará a repetir los mismos errores que se han cometido hasta el momento.

En ese sentido, podemos decir que la negociación del Acuerdo Energético Perú-Brasil, careció de un marco de planificación previo y oportuno, que permitiera asumir compromisos responsables y basados en metas a mediano y largo plazo.

87) Informe Nº 01-2010-CEPLAN / CM-PAEDS, del12 de octubre de 2010. Disponible en: <http://www.ceplan.gob.pe/plataforma-agua-y-energia-para-el-desarrollo-sostenible;jsessionid=6C318BBF7481D42D31397D797F0BDBF8>.

2.1.1.3 ¿La planificación para el desarrollo? Primeros lineamientos para un Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Bicentenario: Perú hacia el 2021 es un plan de largo plazo aprobado por el CEPLAN que contiene las políticas nacionales de desarrollo que deberá seguir el Perú en los próximos diez años. Este Plan fue culminado a fines del 2010, y propone entre sus lineamientos estratégicos: a) 3: Estado y Gobernabilidad, b) 5: Desarrollo regional e infraestructura y c) 6: Recursos naturales y ambiente. Si bien, este plan aun no ha sido aprobado por norma, ya ha sido presentado a la Presidencia del Consejo de Ministros.

Cabe señalar que el CEPLAN tenía como obligación presentar el PLADES (Plan Estratégico de Desarrollo Nacional), documento que tendría que contar con los siguientes puntos: a) Diagnóstico, b) Lineamientos de Política de Desarrollo Nacional 2010-2021, c) Políticas Sectoriales e Intersectoriales Nacionales 2010-2021, y d) Programas y Proyectos Prioritarios de Desarrollo Nacional.

Sin embargo, el Plan Bicentenario presenta básicamente lineamientos generales de políticas de desarrollo, pero no ha integrado el tema regional y sectorial. Cabe señalar que, de acuerdo al Eje Estratégico 3: Estado y Gobernabilidad, se señala, como aspectos prioritarios, la reforma del Estado, la recuperación de la credibilidad del Estado, ***la alianza estratégica con Brasil***, y la operatividad y eficacia del sistema de seguridad y defensa nacional. Como vemos, la alianza con Brasil es una actividad que se viene priorizando frente a otras relaciones con otros países, lo cual nos indica que debemos, como país, estar preparados y analizar de manera clara nuestra relación con dicho país, no sólo en el ámbito energético, sino también en otros temas de importancia económica nacional.

Asimismo, en el Objetivo 5 del Plan Bicentenario denominado: Desarrollo Regional e Infraestructura, se vuelve a señalar la importancia de la relación Perú-Brasil, señalándose como lineamiento de política numero 8: el fomentar programas y proyectos de desarrollo regional en cada uno de los corredores económicos interoceánicos e impulsar su financiamiento mediante alianzas estratégicas del Perú con Brasil y los países desarrollados[88].

Dicho documento también señala, como una de las acciones estratégicas, promover el aumento de la inversión privada en infraestructura para la generación de electricidad, priorizando el origen hidráulico y otras fuentes renovables. Asimismo, como otra de las acciones estratégicas se propone ampliar la capacidad instalada para la generación y distribución de energía eléctrica, especialmente de origen hidráulico. En dicho Objetivo se proyecta como *Programa Estratégico el denominado Programa de desarrollo de la infraestructura para generación de la electricidad y aseguramiento hídrico*, este programa sería de ámbito nacional y buscaría la ampliación del parque de generación eléctrica a una potencia instalada de aproximadamente 15 000 MW para el año 2021 de fuentes ambientalmente sostenibles, y planificar la incorporación de centrales nucleares, así como el aseguramiento hídrico. (Monto 75 338 millones de soles).

Muchas de estas propuestas y objetivos del Plan Bicentenario, nos muestran el interés de priorizar la energía hidráulica en nuestro país, lo que conlleva al fortalecimiento del marco legal de energía hidráulica y a la mejora de los estándares sociales y ambientales en el sector eléctrico.

88) Plan Bicentenario, p. 195.

Finalmente, se propone un Programa de Sistema de Vigilancia y Protección de la Amazonía, además de señalar como un lineamiento de política, en relación a los recursos naturales, el privilegiar la satisfacción de la demanda interna antes que la exportación de los recursos naturales estratégicos para el desarrollo socioeconómico del país, como los hidrocarburos, el uranio y el agua[89].

En ese sentido, creemos que asegurar la demanda interna de energía es uno de los puntos neurálgicos de cualquier negociación, por ello, es importante que se señale, como lineamiento de política, privilegiar la demanda interna antes de la exportación de recursos energéticos.

Hay que tener en cuenta que el Plan Bicentenario nos presenta dos objetivos importantes y cuyos órganos competentes son el MINAM y el MINEM:

Cuadro 17 Objetivos del Plan Bicentenario

Nº	Indicador	Fórmula del indicador	Fuente de Información	Línea de base	Tendencia al 2021	Meta 2021
1	Superficie de bosque amazónico deforestada anualmente	Número de hectáreas deforestadas	MINAM	(2000) 149 632 ha	S.I.	0%
2	Porcentaje de la participación de las energías renovables en la oferta interna bruta de la matriz energética del país	Participación de energía renovables en la oferta interna bruta de la matriz energética/ total de la oferta interna bruta)*100	MINEM	(2008) 29%	S.I.	33%

Se proyecta para el 2021 cero deforestación, esto implica la conservación de los bosques amazónicos, por lo que es un reto que hay que resaltar y tener en cuenta también como marco de las decisiones políticas que puedan tomarse en cuenta actualmente y en el futuro; sobre todo cómo se logrará esta meta cuando la prioridad del Estado es la construcción de grandes proyectos hidroeléctricos y cuyos impactos aún no están evaluados pero sí significan un gran riesgo.

Finalmente, hay que tener en cuenta que se pone como meta llegar a un 33% en el uso de energías renovables en la oferta interna bruta de la matriz energética, lo cual debería estar de acuerdo con los objetivos del programa NUMES. Cabe señalar que esta planificación también ha sido posterior al Acuerdo Energético Perú-Brasil, por lo que éste también se dio en ausencia de ciertos parámetros de desarrollo nacional.

2.1.1.4 ¿Y la Planificación Nacional Ambiental? El MINAM y sus planes en energía al 2021

Los lineamientos macro del tema ambiental en el Perú se encuentran contenidos en la Política Nacional del Ambiente cuyo ente rector es el Ministerio del Ambiente (MINAM), si bien este ministerio se creó recién en el segundo gobierno del presidente Alan García, la implementación de su política y del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA) son fundamentales, sobre todo en el tema de vigilancia y fiscalización.

89) Plan Bicentenario, p. 225.

En ese sentido, el MINAM se convierte en un ente importantísimo para analizar y coordinar con las Direcciones de Medio Ambiente de los sectores, acerca de los temas ambientales, por lo que la opinión del MINAM en temas referidos a la aprobación de acuerdos que impliquen el uso directo de recursos naturales es transcendental.

La Política Nacional del Ambiente es el instrumento guía para la toma de decisiones en el ámbito ambiental, si bien esta política se aprobó en el año 2009, a través del Decreto Supremo Nº 012-2009-MINAM, es recién a fines del 2010 en donde se presenta, para opinión de la sociedad civil, el documento Plan Nacional de Acción Ambiental PLANAA- Perú 2010-2021 (octubre 2010). Si bien aún este plan no ha sido aprobado por la norma correspondiente, nos muestra los objetivos del MINAM en torno a las acciones y metas a cumplir hasta el 2021.

En ese sentido, en el tema de energía hay que tener en cuenta que se propone como meta al 2012 la elaboración de ***una línea de base actualizada sobre el potencial de los recursos naturales renovables para su aprovechamiento como fuente de energías renovable***[90] . Para el año 2017 se plantea ***la elaboración de estándares ambientales y sociales para el desarrollo ambientalmente viable de las energías alternativas elaborados***, y como meta al 2021 ***la aprobación de una Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES)*** sobre la base de una EAE y una implementación del 100% de las energías renovables con estándares ambientales.

Es decir, recién en el 2021 se estaría aprobando la NUMES, creemos que este periodo es demasiado largo. Más aún por las necesidades de nuestro país, y por un tema de coyuntura en donde las decisiones y compromisos importantes sobre energía se están tomando hoy, y por largos periodos de tiempo, como es el caso de los compromisos que se asumirán con el Acuerdo Energético Perú-Brasil. Tampoco señala qué actividades realizará para implementar y llegar a aprobar la NUMES, la misma que recién sería aprobada en 10 años, a pesar de que ya existe el monto importante de financiamiento dado por el BID para empezar a realizar los estudios.

De otro lado, si bien el PLANAA hace referencia a problemas como la pequeña minería y minería artesanal, no se hace una clara referencia a la posición del MINAM frente a la promoción e implementación de grandes proyectos hidroeléctricos en la Amazonía, lo cual nos parece un gran vacío, puesto que las actuales grandes inversiones están dirigidas a implementar estos proyectos en la Amazonía, en ríos importantes de nuestro país, como es el caso del Decreto Supremo Nº 020-2011-EM, que declara de interés nacional y social la construcción de veinte (20) centrales hidroeléctricas en la cuenca del río Marañón. Todo esto, sin la existencia previa de una EAE y sin un estudio técnico y social que señale cuáles serán los impactos que dicha decisión generaría en el aspecto ambiental y social y aún sin contar con una matriz energética sostenible ni una planificación adecuada no sólo energética, sino también ambiental y social.

En ese orden de ideas, la prioridad de los esfuerzos en temas de energía debe darse en generar una NUMES a corto plazo, con el fin de poder tener una base clara para poder negociar nuestros recursos energéticos con otros países, y que este proceso sea participativo y con estudios técnicos serios. Por ello, el MINAM debería tener un rol más importante, fuerte y de seguimiento a este programa, lo cual hasta la fecha no ha sucedido, existiendo poca coordinación entre el MINEM y MINAM, lo que va de la mano con la consolidación del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA).

Asimismo, se debería dar prioridad en el PLANAA a las acciones de cuidado de cuencas y su relación con los actuales procesos para la generación de hidroeléctricas en la Amazonía y a nivel nacional.

Finalmente, podemos señalar que el Acuerdo Energético Perú-Brasil se dará en un país (Perú) con una débil e insipiente planificación ambiental y con una institución ambiental debilitada, en donde aún no se aprueba el PLANAA.

90) PLANAA del MINAM, p. 31

2.1.1.5 Observaciones y recomendaciones en torno a la planificación

A continuación presentamos algunas observaciones y propuestas relacionadas al Acuerdo Energético, en un marco de ausencia de planificación nacional y posteriormente en un marco más específico.

a. A nivel nacional

Cuadro 18 Planificación a nivel nacional

Observaciones	Propuestas
Plan Nacional de Desarrollo Amazónico.	Continuar la incidencia de la sociedad civil hacia el Estado para que se genere este Plan Nacional de Desarrollo Amazónico.
Necesidad de dar cumplimiento y respeto por la Política Nacional del Ambiente en lo referente a sus principios rectores. (Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM).	Fortalecer el cumplimiento de su principio rector de: **Transectorialidad:** El carácter transectorial de la gestión ambiental implica que la actuación de las autoridades públicas con competencias ambientales debe ser coordinada y articulada a nivel nacional, sectorial, regional y local, con el objetivo de asegurar el desarrollo de acciones integradas, armónicas y sinérgicas, para optimizar sus resultados. Respetar y apoyar el cumplimiento del **Eje de Política 3**: Gobernanza Ambiental.
Necesidad de protección y utilización de instrumentos del SNGA de la EAE.	Generar Reglamento Especial del EAE a cargo del MINAM.
	Mayor autoridad del MINAM para la toma de decisiones.
	Mayor información de las Direcciones Ambientales Sectoriales sobre este instrumento de gestión (Existe confusión en el Estado sobre cuándo y cómo se debe aplicar un EAE).
	Los procesos de las EAE deben ser participativos y transparentes.
	Luego de la elaboración del instrumento la OEFA[91] del MINAM debe velar por su implementación.
Los niveles de planificación no consideran de una forma adecuada el rol de los gobiernos regionales.	Es necesaria una mayor participación de los gobiernos regionales en la planificación nacional.
	Debe existir concordancia con los planes regionales de desarrollo.
Necesidad de integrar todas las iniciativas de planificación del Estado.	Mayor coordinación entre el MINAM, CEPLAN, MINEM y gobiernos regionales.
	Es importante integrar a instituciones sociales como el Ministerio de Cultura –INDEPA y al MIMDES.
Si el Estado piensa tener a Brasil como principal aliado regional debe realizar un estudio previo de la situación política y de planificación de Brasil.	Estudios técnicos acerca de las políticas energéticas, ambientales y sociales de Brasil.
	Necesidad de que el Perú realice un estudio sobre cuál será su rol en la integración con Brasil (existen iniciativas del CEPLAN).
	Análisis de las Inversiones Brasileras en el Perú
Necesidad de integrar análisis de resultado en el desarrollo de las políticas públicas para la planificación energética, ambiental y social nacional.	Inclusión de estructura de análisis por resultado en las acciones de planificación.
Las acciones y procesos de planificación energética, ambiental y social deben contar con procesos transparentes y con participación ciudadana.	El proceso para la elaboración de la NUMES debe ser participativo y también el proceso de elaboración de su EAE.

91) De acuerdo al artículo 65 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental aprobada por el Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM.

b. A nivel del Acuerdo Energético Perú-Brasil

Cuadro 19 Planificación a nivel del Acuerdo Energético Perú-Brasil

Observaciones	Propuestas
La falta de planificación energética, ambiental y social hace que el Acuerdo Energético Perú-Brasil carezca de una base o lineamientos para la toma de decisiones que beneficien más a nuestro país.	Creemos que el Estado debe hacer cumplir y velar por el respeto del Eje de Política 4 de la Política Nacional del Ambiente: "Compromisos y oportunidades ambientales internacionales", el mismo que consideramos no ha sido respetado en la negociación y formulación del Acuerdo Energético Perú-Brasil. Objetivo 1 y 2 del Eje de Política 4 : ***"Asegurar que las posiciones nacionales en materia ambiental presentadas en los foros internacionales, acuerdos multilaterales y bilaterales, estén articuladas y reflejen los intereses nacionales, contribuyendo a orientar las decisiones de dichos foros y acuerdos".*** ***"Lograr que el cumplimiento de los acuerdos internacionales suscritos y ratificados por el Perú contribuyan eficientemente al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, y el uso racional y responsable de los no renovables".***
Es necesario que los gobiernos regionales puedan tener mayor participación en el desarrollo de acuerdos internacionales relacionados a recursos naturales.	Dar cumplimiento al Eje 4 de la Política Nacional del Ambiente: ***"Promover que los compromisos internacionales suscritos y que suscriba el Perú, se articulen al accionar del Estado en sus tres niveles de gobierno".*** Esto debido básicamente al poco conocimiento e información que se ha dado a los gobiernos regionales al respecto. A pesar de que el tema estaba a cargo básicamente del MINEM, lo más adecuado debió ser informar a los gobiernos regionales.
Necesidad de la elaboración de una EAE para las hidroeléctricas que se enmarquen en el Acuerdo Energético.	El Estado debe proponer la elaboración de una EAE en el marco del Acuerdo Energético Perú-Brasil. Si bien la recomendación ya ha sido realizada por el MINAM, en su momento (Ver punto correspondiente a Coordinación Interinstitucional), solicitamos que el Estado haga cumplir dicha recomendación con el fin de respetar y garantizar el contenido de nuestras normas ambientales.

2.2. Procesos de coordinación interinstitucional

Desde un inicio el proceso careció del involucramiento de autoridades e instituciones claves para el logro de un Acuerdo que tenía componentes energéticos, sociales, ambientales y de carácter internacional. No sólo era competencia del Estado, a nivel sectorial, sino que (también) debió contar con la opinión de los gobiernos regionales implicados y de la sociedad civil.

En ese sentido, este Acuerdo fue negociado desde sus inicios por el Ministerio de Energía y Minas del Perú y por el Ministerio de Energía del Brasil, lo cual no sólo daba una mirada ausente de componentes sociales al Acuerdo, sino que era imposible que se vieran con claridad los efectos en el tema de un recurso natural como el agua. Ahora bien, ya desde la sociedad civil, se vio la necesidad de solicitar la opinión de una serie de autoridades nacionales y de la sociedad civil, dada las implicancias del Acuerdo.

En el proceso de negociación fue clave la ausencia de la Autoridad Nacional de Agua (ANA), ya que según lo establecido en el artículo 44 del DS Nº 001-2010-AG, del 24 de marzo de 2010, Reglamento de la Ley Nº 29338, Ley de Recursos Hídricos se establece que: *"El Ministerio de Relaciones Exteriores, en coordinación con la Autoridad Nacional del Agua, participa, negocia y suscribe los tratados y demás instrumentos internacionales que tengan por finalidad la gestión*

integrada del agua en las cuencas transfronterizas"[92], por lo cual el proceso mismo del Acuerdo incumplió lo señalado por esta norma. Cabe indicar que si bien posteriormente el MINREX solicitó opinión a la ANA, ésta ya se dio sobre estipulaciones y compromisos ya firmados por el Estado. Asimismo, otra de las presencias poco claras en el proceso fue la del MINAM. Tampoco se solicitó opinión a instituciones como el Ministerio de Cultura (INDEPA) y MIMDES para el tema social ni a los gobiernos regionales en el marco del respeto a la descentralización.

A continuación les presentamos un análisis por sector a fin de poder conocer las opiniones sectoriales previas y posteriores en relación al Acuerdo:

Cuadro 20 Etapas de coordinación del Acuerdo Energético

Etapas	Etapa de negociación	Etapa de perfeccionamiento	Etapa de análisis para su aprobación
Actor	MINEM	MINREX	Congreso de la República
Proceso	Ausencia de participación de la ANA. No se coordinó adecuadamente con actores claves del sector público, como el MINAM ni con la sociedad civil.	Se solicitó opinión de instituciones como: ANA, MINAM, MINEM.	El análisis del Acuerdo se ha pasado a la Comisión de Relaciones Exteriores. Sin embargo, en pro de un análisis integral del Acuerdo y en vista de sus implicancias económicas, sociales y ambientales, la Comisión de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente ha solicitado que el proyecto del Acuerdo pase para opinión a dicha comisión.
Observaciones	-Poca coordinación con otros actores del Estado. -La sociedad civil generó propuestas al Acuerdo, la mayoría no fueron tomadas en cuenta.	-Mayor participación de autoridades. Se solicitó opinión. -Sociedad civil continúa generando recomendaciones.	-Está en la Comisión de Relaciones Exteriores. -Se necesita que haya opinión también de la Comisión de Pueblos Indígenas y Medio Ambiente, y de la Comisión de Energía y Minas.
Debilidad	-No se tomaron en cuenta las recomendaciones dadas por el MINAM en relación a la necesidad de una EAE previa.		

Fuente: Elaborado por DAR

2.2.1. El rol del MINAM en el desarrollo del Acuerdo Energético Perú-Brasil

De la documentación proporcionada por el MINREX, pudimos conocer que previo a la suscripción del Acuerdo Energético Perú-Brasil, el MINAM, a través de la Dirección General de Políticas, Normas e Instrumentos de Gestión Ambiental, remitió recomendaciones al MINEM para el proyecto de dicho Acuerdo, entre los que destacamos los siguientes[93]:

a. En relación al **Compromiso de las Partes** (artículo 4): Este artículo referido a la acelerar procedimientos para el otorgamiento de concesiones, podría entenderse como *"la suspensión o debilitamiento de los efectos de los requisitos técnicos y administrativos fijados por mandato de leyes, y normas complementarias que, como en el caso de los EIAs y su evaluación para efectos de la certificación ambiental debe ser considerado como el requisito para la ejecución de las obras o actividades, situación que no está aclarada en este contexto".*

92) Carta de la Sociedad Civil del11 de mayo de 2010.
93) Memorando N° 125-210-DGPNIGA-DVMGA/MINAM del 23 de marzo de 2010.

b. En relación a la **Cooperación Técnica** (artículo 5): El MINAM señaló que *"podrían incluirse programas de cooperación técnica en materia de Gestión Ambiental con énfasis en la evaluación de impactos socio ambientales de proyectos hidroeléctricos y sistemas eléctricos interconectados. Se deben fortalecer las capacidades de la autoridad competente entiéndase MINEM, así como de autoridades regionales y locales que cumplen funciones ambientales en cuyas jurisdicciones se desarrollarían estos proyectos".*

c. En relación al **Desarrollo Sostenible** (artículo 9): El MINAM consideró que *"no se establece de manera específica ningún compromiso ambiental ni tampoco considera las ANPs y sus zonas de amortiguamiento". En ese sentido, el MINAM señala que se debe incluir como un compromiso ambiental de ambas partes la* ***"gestión integrada de las cuencas*** *que serán afectadas por los proyectos hidroeléctricos". Además, el MINAM señala que "todos estos aspectos* ***deberían estar recogidos en la EAE*** *que el MINEM tiene previsto desarrollar junto a otras instituciones para la* ***Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES)".***

d. Asimismo, el MINAM recomienda que se establezca ***"una previsión económica*** *para acciones de prevención, mitigación, control y corrección de los impactos ambientales y socio ambientales a generarse". Así como que "debería contemplar* ***salvaguardas socio ambientales****, por lo que sería necesario* ***comprometer un porcentaje de la inversión total en estos aspectos****, que contribuirían grandemente a disminuir los conflictos sociales y ambientales de las comunidades en las zonas de influencia".*

e. Finalmente, el MINAM señalaba que "el acuerdo debe considerar las provisiones de la ***Política Nacional del Ambiente*** que corresponden, de acuerdo a las actividades que se desarrollarán (…) con especial énfasis en los ***temas de conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica, contribuyendo a prevenir y/o manejar los posibles cambios de los ecosistemas amazónicos,*** *así como también destacando los posibles beneficios que se obtendrían, no solo en materia energética".*

Como vemos, las recomendaciones de la sociedad civil concuerdan con muchos de los comentarios que el MINAM realizó en su momento al MINEM y, que a pesar de ello, sólo algunos fueron incorporados al Acuerdo. Esta congruencia se hizo notar, por ejemplo, en la solicitud de eliminación del artículo 4, la necesidad de integrar una mirada de cuencas, la necesidad de que el Acuerdo se enmarque en un EAE, la necesidad de generar y fortalecer capacidades al MINEM, la necesidad de que exista un porcentaje específico de la inversión total en salvaguardar, mediante actividades de prevención, mitigación, control y corrección de los impactos socio ambientales.

A pesar de estas recomendaciones importantes, un tema relevante, como la necesidad de realizar un EAE previo, nunca fue tomado en cuenta por el MINEM. Hasta la fecha, estando el Acuerdo Energético en el Congreso de la República del Perú, no se ha cumplido con la elaboración de este instrumento. Asimismo, se debería cumplir lo establecido en el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental que servirá para determinar con antelación los impactos sociales y ambientales indirectos y acumulativos, así como identificar alternativas de desarrollo energético viables ambiental y socialmente.

Cabe señalar que posteriormente a la suscripción del Acuerdo, el MINREX solicitó al MINAM[94] lo siguiente: a) Que emita recomendaciones técnicas sobre la necesidad de promover medidas legislativas, o de modificación de alguna

94) OF.RE (TRA) Nº 2-21-B/43 del 02 de setiembre de 2010.

norma con rango de ley, con la finalidad de implementar el Acuerdo, y b) Que precise las eventuales compensaciones que pudieran acordar las partes en situaciones de emergencia, en relación a los valores de las exportaciones de electricidad comprometidos, que se traducen en obligaciones de carácter financiero a ser asumidas frente a otras partes.

Ante esto, el MINAM respondió[95] señalando que (anteriormente) mediante Informe Nº 082-2010-DGPNIGA-DVMGA/MINAM y el Memorándum Nº 125-2010-DGPNIGA-DVMGA/MINAM, había presentado observaciones al proyecto del Acuerdo, entre los que destaca **"la necesidad de que el mismo cuente con el respectivo sustento técnico y legal"** observación que nunca fue subsanada, y que es símbolo de una clara debilidad en el proceso del Acuerdo, el mismo que se aprobó sin estudios técnicos previos, demostrando además la debilidad del MINAM y la poca coordinación del MINEM para adoptar las medidas propuestas por el MINAM en el marco de su función de cautelar los recursos naturales en el Perú.

Asimismo, el MINAM opinó que las decisiones que se adopten con la finalidad de implementar el Acuerdo, ***deben ser analizadas bajo la perspectiva del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, que comprende no sólo instrumentos de gestión como el EIA sino la EAE***. También recomendó que las acciones en el marco del Acuerdo deberían sujetarse a lo dispuesto en el artículo 68 y 69 de la Constitución Política del Perú, en relación a la obligación del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica y de las ANPs y de desarrollo sostenible para la Amazonía. Así como con la Política Nacional del Ambiente y la Ley General del Ambiente.

Finalmente, cabe señalar que se adjuntó el Informe Nº 11- 2010-MSR-DGCA-VMGA, del 29 de setiembre de 2010, en donde el MINAM opinó que tanto Perú como Brasil deberán adecuar sus respectivos marcos legales y normas técnicas, recomendándose que se solicite opinión a la DGAAE del MINEM y a la Dirección de Administración de Recursos Hídricos de la ANA ***y que el MINEM realice un análisis a mediano y largo plazo de los potenciales impactos que puedan causar las distintas actividades energéticas a realizar en territorio peruano.*** Sin embargo, esta última recomendación (por lo que conocemos) tampoco se ha cumplido, pues no se ha realizado el análisis de los potenciales impactos.

Consideramos, que todas las recomendaciones del MINAM debieron incorporarse en el documento final del Acuerdo, puesto que ésta es la autoridad competente en temas ambientales. La falta de una coordinación efectiva entre sectores se hace evidente, quedando pendiente la integración de las políticas de ambos sectores en procesos bajo análisis como el Acuerdo.

En relación al desarrollo de grandes centrales hidroeléctricas como es el caso del proyecto central hidroeléctrica de Inambari, cabe señalar que ya desde el 23 de junio de 2009, el Vice Ministerio de Desarrollo Estratégico de los Recursos Naturales del MINAM muestra su interés por conocer una aproximación al valor económico del patrimonio natural que resultaría afectado por el área de embalse del proyecto central hidroeléctrica de Inambari, para ello solicitó a la Dirección General de Evaluación, Valoración y Financiamiento del Patrimonio Natural que realice ese estudio[96].

Este estudio dio como resultado el monto al que ascendería el valor económico parcial de los bienes y servicios ambientales que serían afectados con el embalse de la central hidroeléctrica de Inambari, el cual sería de US$ 2, 032 por ha. al año, por lo cual era necesario realizar un estudio más detallado y profundo a fin de obtener el valor

95) Informe Nº 452-2010-OAJ/MINAM del 09 de noviembre de 2010.
96) Informe Nº 164-2009-DGEVFPN/DVMDERN/MINAM/ICH, del 02 de diciembre de 2009.

económico total de los bienes y servicios que se dejarían de suministrar, así como recomendar al MINEM la utilización de herramientas de valorización económica ambiental para internalizar el valor de los bienes y servicios ambientales, y de los costos de impactos ambientales de los proyectos bajo su competencia. Finalmente, recomiendan que ***"para tener una visión más completa de los impactos que se podrían generar con la implementación de los grandes proyectos hidroeléctricos en la Amazonía peruana, se debería identificar los mecanismos apropiados a fin de que se realice una EAE que los incorpore en su totalidad".***

En ese sentido, vemos que desde el 2009, el MINAM proponía la necesidad de realizar un EAE basado en las propuestas de grandes hidroeléctricas en la Amazonía, sin embargo, debido a la mala coordinación entre dichas instituciones, esta propuesta no fue tomada en cuenta a pesar de haber sido remitida a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos mediante Oficio Nº 389-2009-DVMDERN/MINAM del 11 de diciembre de 2009[97].

Por lo dicho anteriormente, ha quedado demostrado que:

a. No existió una adecuada coordinación entre el MINAM y el MINEM a fin de poder hacer del Acuerdo un documento integrado, que permita contribuir a tener una mejor visión de cuáles serán los impactos sociales y ambientales que provendrían del Acuerdo.

b. El MINEM no ha cumplido con adoptar todas las propuestas realizadas por el MINAM para el Acuerdo Energético. Esto implica la no sujeción a la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, que señala el grado de coordinación en temas ambientales, y el no cumplimiento de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental relacionado, sobre todo, a la necesidad de implementación del EAE y su reglamento.

c. La posición política del MINAM en torno al Acuerdo, ha sido débil pues no ha logrado que sus propuestas sean aceptadas y priorizadas por el MINEM.

2.2.2. El rol de la Autoridad Nacional de Agua (ANA) y su rol de coordinación.

El ANA es un organismo público que pertenece al Ministerio de Agricultura y que dirige el Sistema Nacional de Gestión de los Recursos Hídricos, siendo el encargado además de elaborar y proponer la política y estrategia nacional de recursos hídricos y el Plan Nacional de Recursos Hídricos.

Cabe indicar que no se conoce su participación en la etapa de diseño y negociación del Acuerdo, esto fue advertido por la sociedad civil que, en una serie de propuestas y documentos, señaló la necesidad de su participación.

Posteriormente, el MINREX solicitó opinión a la ANA sobre el Acuerdo, respondiendo esta institución a través del Oficio Nº179-2011-ANA-SG/OAJ, del 11 de febrero de 2011. Es así que a través del Informe Legal Nº 233-2001-ANA-OAJ/RGSF, se señaló que si bien el otorgamiento de concesiones eléctricas por 30 años (no renovables) se contrapone

97) Mediante Oficio Nº 358 -2011-MEM/AAE del 11 de febrero de 2011, el MINAM dio respuesta a la Solicitud de Acceso a la información pública presentado por DAR en donde se solicitó Copia del Oficio Nº 389-2009-DVM/DERN/MINAM, Informe Nº 165-2009-DGEVFPN/DVMDERN/MINAM, 164-2009-DGEVFPN/DVMDERN/MINAM/ICH y la Valoración Económica de los Bienes y Servicios Ambientales en el Área de Embalse del Proyecto de la Central Hidroeléctrica Inambari.

con la legislación vigente que establece que las condiciones son a plazo indefinido, sin embargo, la Autoridad Nacional del Agua (ANA) considera positivo que el Acuerdo haya incluido el compromiso de implementar programas de Cooperación Técnica sobre la gestión integrada y sostenible de cuencas y que deberá orientarse al fortalecimiento de la gestión de los recursos hídricos y a la capacitación de los principales actores de las cuencas.

La posición final de la ANA muestra su conformidad con el Acuerdo, indicando que éste si promueve la integración energética por lo que será beneficioso para el país. Asimismo, son de la opinión que, para su correcta implementación ¸ es necesario dictar normas internas que simplifiquen y uniformicen los procedimientos administrativos para el otorgamiento de derechos eléctricos y de derechos de uso de agua.

Sin embargo, la respuesta del ANA no viene acompañada de una opinión técnica que señale cuáles serían los posibles impactos relacionados al tema de cuencas ni cómo los proyectos hidroeléctricos impactarían en las cuencas amazónicas.

2.2.3. Coordinación del MINEM ante el Acuerdo

El MINEM ha sido el sector del Estado encargado y responsable del seguimiento y aprobación del Acuerdo Energético Perú-Brasil[98]. Asimismo, es el responsable de los procesos de planificación energética y por ende del programa NUMES a través de la Dirección General de Eficiencia Energética (DGEE). A pesar de ello, y de la responsabilidad que tuvo para la aprobación de los términos del Acuerdo Energético Perú-Brasil, su rol en el tema de coordinación interinstitucional no ha sido el más adecuado, en primer lugar porque en el proceso de diseño del Acuerdo no se convocó a actores relevantes como el MINAM, la ANA, MINREX e INDEPA, ni se solicitó opinión o recomendaciones de los gobiernos regionales ni de la sociedad civil, sobre todo teniendo en cuenta las características propias del Acuerdo.

2.2.4. El Rol del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)

El MINREX tuvo un papel protagónico en la etapa de perfeccionamiento del Acuerdo. Esta institución trató de analizar dos puntos importantes: a) La necesidad de que el Acuerdo deba pasar por el Congreso para ser aprobado; y b) Recoger opiniones sobre el Acuerdo del MINAM, MINEM y ANA.

Fue el MINREX el que luego de un análisis -y de las opiniones recogidas de otros actores- remitió al Congreso de la República el Acuerdo Energético Perú-Brasil, puesto que se consideró que éste requerirá medidas legislativas y que encajaba plenamente en el segundo párrafo del artículo 56 de la Constitución Política del Perú. En ese sentido, se reconoce la labor del MINREX por haber rescatado la posición propuesta por la sociedad civil.

2.2.5. Comisión para tratar los aspectos contemplados en el Acuerdo Perú-Brasil

Mediante Resolución Ministerial Nº 018-2011-MEM-DM, publicada el 16 de enero de 2011, se creó la Comisión para tratar los aspectos contemplados en el Acuerdo Perú-Brasil, en cuyos considerandos se señalaba que con el fin de lograr los objetivos acordados en el Acuerdo Perú -Brasil, correspondía a la parte peruana efectuar diversas actividades, cuya complejidad requiere que sean analizadas y discutidas con la debida anticipación por las diferentes entidades que integran el sector energía. En ese sentido, se señala que es necesario conformar una comisión que se encargue de analizar las diferentes materias y formular las propuestas técnicas y normativas que corresponden a la parte peruana para implementar las estipulaciones del Acuerdo Energético Perú-Brasil.

98) Mediante comunicado conjunto publicado en diciembre de 2009 por el Presidente de la República del Perú y de la República del Brasil.

Esta Comisión está conformada por los siguientes miembros: el Vice Ministro de Energía, quien la presidirá; el Director General de Electricidad, quien también será el Secretario Técnico; el Presidente del Consejo Directivo de OSINERGMIN y; el Presidente del COES.

Muchas han sido las observaciones por parte de la sociedad civil a la creación de esta Comisión. El Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas, del cual DAR forma parte, elaboró una carta dirigida al MINEM, en donde demostraba su preocupación sobre algunos temas[99]:

a. Que se mencione "implementar" el Acuerdo, cuando éste aún no ha sido revisado por el Congreso como lo manda la Constitución en su artículo 56, puesto que su implementación requerirá la adopción de medidas legislativas y la modificación de normas con rango de ley según informe legal del Ministerio de Energía y Minas.

b. La Comisión no incluye entre sus miembros a representantes del **Ministerio del Ambiente, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de la Autoridad Nacional del Agua, y de los gobiernos regionales**, a pesar de que el Acuerdo debe incorporar claramente criterios y objetivos sociales, económicos y ambientales, más allá de la visión del sector energético.

Éstas son algunas muestras de la falta de coordinación intersectorial en temas como el del Acuerdo Energético. Dados los impactos que generará en la normativa nacional, así como en el sector ambiental y social, debería hacerse el esfuerzo de incluir a todas las autoridades con competencia en el proceso como es el caso de las instituciones señaladas además del INDEPA y MINDES. Actualmente, la Comisión señalada ya ha tenido reuniones en donde básicamente se ha iniciado la discusión para determinar, en el marco del Acuerdo a) La potencia y energía firme y b) La cantidad de potencia y energía asociada que se destinara a Perú proveniente de cada central que se desarrolle al amparo del Acuerdo.

En la primera reunión de este grupo se informó que la empresa EGASUR, quien viene desarrollando estudios del proyecto de la central hidroeléctrica Inambari, con carta de 30 de noviembre de 2010, había solicitado al Ministerio de Energía y Minas que establezca la potencia y la energía asociada a dicho proyecto que sería comercializada en el mercado peruano[100]. Cabe señalar que si bien el Acuerdo no especifica los proyectos hidroeléctricos que se realizarán, es obvio que el proyecto central hidroeléctrica Inambari, está siendo discutido en el marco del Acuerdo por parte del Estado e inclusive el MINEM estaría teniendo una relación directa con una empresa, que aún no cuenta con concesión definitiva para desarrollar este proyecto. Por ello, inclusive se han coordinado reuniones de trabajo entre el Estado peruano y la empresa Electrobras para discutir la entrega de información de demanda y oferta del SEIN requerido[101].

Cabe señalar que dicha reunión tuvo como una de sus conclusiones que ***"en el país no existe normativa que establezca la metodología ni la organización responsable de determinar estos valores, tampoco existe establecido el mecanismo para asignar dicha energía a las empresas distribuidoras que atienden el mercado regulado peruano y por tanto no es factible que el Estado comunique en esta etapa dichos valores".*** Por lo que se alcanzará a Brasil algunas proyecciones sobre la demanda futura; de las instalaciones de generación en la actual operación; de los

99) Carta de la Sociedad Civil del 04 de febrero de 2011. Suscrita por Coordinadora Asháninka del Rio Ene CARE, Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR, Forum Solidaridad Perú, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA, Servicios Educativos Rurales SER y World Wildlife Fund WWF.

100) Comisión para tratar los aspectos contemplados en el Acuerdo Perú-Brasil, Creada por R.M. 018-2011-MEM/DM. Acta de Reunión Nº1. 24 de enero 2011.

101) Ayuda Memoria: Reuniones de Trabajo para Preparación y Entrega de Información de Demanda y Oferta del SEIN Requerido por la CH Inambari, del 10 de enero al 13 de enero de 2011.

proyectos en proceso de construcción; de los proyectos de generación previstos a instalar y; la información relativa a la cantidad de demanda que se encuentra cubierta por contratos.

Como vemos se viene trabajando en reuniones específicas dentro del MINEM sin contar con otros actores claves del Estado y de la sociedad civil. Sin embargo, creemos importante hacer estos procesos más participativos y transparentes. Estas recomendaciones se dan a pesar de que si bien este Acuerdo aún no ha sido aprobado por el Congreso de la República, el MINEM actúa como si ya fuera un hecho.

2.2.6. La coordinación con los gobiernos regionales

Por las características mismas del Acuerdo y los impactos sociales y ambientales que generará y por involucrar recursos naturales como el agua y la energía, este Acuerdo se convierte en una decisión política de interés público que involucrará e impactará además en la jurisdicción[102] de una serie de regiones amazónicas del Perú como son: Puno, Cusco, Madre de Dios y Junín.

En ese sentido, consideramos que en el proceso de diseño del Acuerdo, el MINEM debió informar y solicitar opinión a los gobiernos regionales en el marco de lo señalado en Política Nacional del Ambiente[103], en cuyo Eje 4 se señala que el MINAM debe: ***"Promover que los compromisos internacionales suscritos y que suscriba el Perú, se articulen al accionar del Estado en sus tres niveles de gobierno"***. La participación de los gobiernos regionales es clave en este tipo de Acuerdos que involucran los recursos naturales del país y la generación de grandes proyectos de infraestructura en sus territorios.

Asimismo, el artículo 5 del Reglamento del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (SNGA), señala que ***"las políticas de Estado deben integrar las políticas ambientales con las demás políticas públicas estableciendo sinergias y complementariedad entre ellas. Las políticas públicas, en todos sus niveles, deben considerar los objetivos y estrategias de la Política Nacional Ambiental en sus principios, diseño y aplicación"***. Por ello, es necesario señalar que las decisiones políticas dadas a través del Acuerdo, y que ahora se encuentran en el Congreso de la República, carecieron de una real integración con otras políticas nacionales en sus tres niveles.

Cabe señalar que los gobiernos regionales tienen competencias compartidas en lo referente a la gestión sostenible de los recursos naturales y mejoramiento de la calidad ambiental[104], además de tener entre sus funciones en materia agraria la de ***"participar en la gestión sostenible del recurso hídrico en el marco de las entidades de cuencas y las políticas de la Autoridad Nacional de Agua" y "desarrollar acciones de vigilancia y control para garantizar el uso sostenible de los recursos naturales bajo su jurisdicción[105].***

El involucramiento y la opinión de los gobiernos regionales debió ser recogida tanto en la etapa de diseño como en la de perfeccionamiento, sobre todo teniendo en cuenta los procesos y acciones de los gobiernos regionales en relación a las centrales hidroeléctricas priorizadas en la Amazonía, como es el caso del proyecto central hidroeléctrica Inambari, sobre el cual el Gobierno Regional de Puno mediante Acuerdo Regional Nº 015-2011-SRP-CRP del 16 de febrero del 2011, decidió *"**RECHAZAR** el mega proyecto de construcción de la central hidroeléctrica de Inambari, por ser lesivo y atentatorio contra la dignidad de la población, los recursos naturales, la integridad territorial y los intereses de la*

102) El artículo 3 de la Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, Ley Nº 27867, señala que Los gobiernos regionales tienen jurisdicción en el ámbito de sus respectivas circunscripciones territoriales.
103) Aprobada por el Decreto Supremo Nº 012-2009-MINAM.
104) Artículo 10 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley Nº 28767.
105) Artículo 51 de la Ley Organiza de Gobiernos Regionales, Ley Nº 28767.

Región Puno". Además, dicho gobierno **EXIGIÓ** al Estado *"una evaluación previa de la conveniencia política y riesgos del Acuerdo de integración energética, en el marco de un proceso de Planificación del Desarrollo Nacional que mejore la matriz energética del país, sin afectar la viabilidad y sostenibilidad de la Amazonía peruana y de sus recursos naturales".*

Posteriormente, el MINREX durante el proceso de perfeccionamiento del Acuerdo, tampoco solicitó opinión a los gobiernos regionales sobre sus implicancias. Si bien, el proceso de negociación del Acuerdo está en manos del Estado, consideramos importante la necesidad de poder informar adecuadamente a los gobiernos regionales sobre ello, debido, principalmente, a la serie de competencias que tienen y el impacto de estos proyectos de inversión sobre sus planes regionales existentes. Esta ausencia en las coordinaciones pone en riesgo a las regiones con futuros conflictos sociales cuando se logren implementar las grandes hidroeléctricas.

2.2.7. La debilidad institucional social: El INDEPA y el MIMDES

Mediante Ley Nº 28495, se creó el Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos (INDEPA), como un organismo público descentralizado adscrito a la Presidencia del Consejo de Ministros. Esta institución tenía como fin fortalecer la institucionalidad indígena toda vez que su mandato principal es el de proponer políticas nacionales dirigidas a la promoción, defensa, afirmación e investigación de los derechos de los Pueblos Indígenas y afroperuanos, a fin de lograr su desarrollo respetando su identidad y sus instituciones. Además de tener como función el de supervisar el cumplimiento de estas políticas y articular el conjunto de programas y acciones específicas del Estado en función de ellas.

Sin embargo, la creación del INDEPA significó un gran avance, pero sólo a nivel formal, ya que dicha institución no ha garantizado realmente los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas[106]. Es así que los diferentes cambios institucionales debilitaron el rol de dicha institución y, por ende, el atraso e incumplimiento de los objetivos planteados:

Cuadro 21 Normas vinculadas a la estructura del INDEPA

Norma	Fecha de expedición	Contenido
Ley Nº 28495	07 de abril del 2005	Se crea el INDEPA como OPD multisectorial, adscrita a la PCM.
Decreto Supremo Nº 001-2007-MIMDES	22 de febrero del 2007	Dispuso la fusión del INDEPA con el Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES).
Ley Nº 29146	13 de diciembre del 2007	Dejó sin efecto el D.S. Nº 001-2007-MIMDES, restituyendo la Ley Nº 28495, Ley del INDEPA.
Decreto Supremo Nº 001-2008-MIMDES	01 de marzo del 2008	Adscribe el INDEPA al MIMDES
Decreto Supremo Nº 006-2009-MIMDES	24 de junio del 2009	Declara en reorganización el INDEPA, por un plazo de sesenta (60) días.
Decreto Supremo Nº 022-2010-PCM	10 de febrero del 2010	Se adscribe al INDEPA a la PCM, en un plazo de noventa (90) días de adecuación.
Ley Nº 29565	22 de Julio de 2010	INDEPA vuelve a perder su autonomía y carácter transectorial, convirtiéndose en una unidad adscrita al nuevo Ministerio de la Cultura.

Fuente: Propuestas para Construir Gobernanza en la Amazonía a través del Transporte Sostenible. DAR. Lima. Noviembre 2010.

106) Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 140 periodo de sesiones: *Afectación de derechos de los Pueblos Indígenas del Perú en relación con la Política Energética y Extractiva"*, Washington DC, 2010.

Cabe señalar que durante el seguimiento a los procesos del Acuerdo Energético Perú-Brasil y a los procesos de las hidroeléctricas de la Amazonía, se notó la completa ausencia del INDEPA, incumpliendo con su rol de protección a los Pueblos Indígenas, sobre todo, teniendo en cuenta los conflictos sociales generados en torno a la construcción de grandes centrales hidroeléctricas.

Hay que tener en cuenta que tanto los proyectos de centrales hidroeléctricas de Pakitzapango, Tambo 40 y Tambo 60 se encuentran superpuestos a territorios del Pueblo Indígena Asháninka y en dichos procesos no ha existido participación ni opinión del INDEPA. Lo cual denota una debilidad institucional muy fuerte.

Asimismo, si bien en el Acuerdo no se señalan los impactos sociales ni las medidas para solucionarlos, debido principalmente a que no se detallan los proyectos de hidroeléctricas en el mismo Acuerdo, consideramos que el INDEPA y el Vice Ministerio de Interculturalidad no han tomado una posición de apoyo a los Pueblos Indígenas en estos temas.

Es clara la ausencia de un Plan de Desarrollo Indígena que enfrentan los Pueblos Indígenas a fin de poder incluir sus necesidades a un proceso de planificación nacional. Por ello, es importante que se fortalezca al Ministerio de Cultura a través del INDEPA a fin de que realice un seguimiento adecuado de los impactos tanto en las negociaciones entre Perú y Brasil, como de los proyectos de infraestructura que corren el riesgo de generar.

2.2.8. Observaciones y propuestas para mejorar la coordinación interinstitucional

Del análisis anterior podemos señalar que las condiciones en el diseño y etapa de perfeccionamiento en términos de coordinación no fueron las mejores, por lo que consideramos que el Acuerdo Energético Perú-Brasil no se negoció bajo un enfoque de coordinación.

Cuadro 22 Coordinación a nivel nacional y del Acuerdo Energético Perú-Brasil

Observaciones	Propuestas
Ausencia de Integración de Políticas Nacionales con los otros niveles de gobierno.	El Acuerdo carece de esta integración con otras políticas en ese sentido estaría contraviniendo lo señalado por el SNGA.
Falta de coordinación previa al diseño y durante la etapa de perfeccionamiento.	Es necesaria que las opiniones dadas por las autoridades competentes sean tomadas en cuenta por los otros sectores en pro de la transectorialidad.
Ausencia de los gobiernos regionales	Promover la participación de los gobiernos regionales, sobre todo teniendo en cuenta la realización de las futuras hidroeléctricas en sus territorios. Esto implica el cumplimiento de la Política Nacional del Ambiente, de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.
Ausencia clara de un espacio de discusión interinstitucional e interdisciplinaria para la discusión desde el diseño del Acuerdo.	Una opción podría ser la Creación de un Grupo Técnico Nacional de acuerdo a la Ley Nacional del Ambiente: **Artículo 31.- Del mandato de los Grupos Técnicos Nacionales.-** El mandato de los Grupos Técnicos Nacionales será definido en su norma de creación, pudiendo estar referido a f. *Proponer mecanismos, instrumentos y medidas para la aplicación de los acuerdos y tratados internacionales.*

Observaciones	Propuestas
Debilidad de coordinación con instituciones sociales como es el caso del INDEPA del Ministerio de Cultura.	Es necesario fortalecer la institucionalidad social de protección a los derechos de los Pueblos Indígenas. Se necesita una autoridad fuerte y competente para poder brindar opinión sobre asuntos como las implicancias del Acuerdo Energético.
Es necesario analizar coordinadamente el Acuerdo conjuntamente con los procesos de los 5 proyectos de centrales hidroeléctricas en la Amazonía.	Formación de Comisión Interinstitucional en donde no solo se analice el Acuerdo sino que se analice este conjuntamente con las implicancias de los 5 proyectos priorizados.

2.3. Capacidad de gestión: ¿Cómo trabajamos?, ¿Qué queremos?

El análisis del proceso de negociación del Acuerdo Energético Perú-Brasil ha mostrado una serie de debilidades institucionales tanto en el sector energético como en el sector social. Es necesario contar con una adecuada capacidad de gestión por parte de las instituciones públicas, tanto a nivel del diseño como en la implementación de los acuerdos internacionales para negociar mejor nuestros recursos y velar por que el Perú pueda obtener los mejores beneficios.

2.3.1 Institucionalidad del sector energía: La Dirección de Eficiencia Energética del MINEM

El 4 de junio de 2010 se creó mediante el Decreto Supremo Nº 026-2010-EM, la Dirección General de Eficiencia Energética, encargada de proponer la política energética, así como de elaborar el Plan Energético Nacional. Dicha Dirección tiene entre sus objetivos promover las energías renovables y el uso eficiente de la energía. En ese sentido, se le transfiere la función de implementar el Programa de la Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES). Ésta institución, débil en el escenario energético nacional, es clave para la generación y promoción de los planes energéticos que se incluyen en el desarrollo de la NUMES y de su EAE, sin embargo el atraso de las mismas hace ver a esta institución débil y con falta de capacidad para asumir dicho reto, sobre todo después de no estar de acuerdo con la necesidad de aplicar una EAE para la Política Nacional Energética[107] aprobadas a fines del año pasado.

Si bien la creación de esta institución marca el inicio de la planificación del sector energético, es importante que el tema de la planificación vaya de la mano con una coordinación clara y adecuada de la misma con las otras direcciones del MINEM y con otros sectores como el MINAM y el CEPLAN, a fin de que exista coherencia entre políticas y planes a nivel nacional.

El Perú recién inicia el camino hacia la planificación energética nacional, contando con instituciones nuevas y debilitadas, por lo que las negociaciones en temas de energía, tanto entre Perú y Brasil como con cualquier otro país, nos encuentra con poca capacidad para enfrentar políticas energéticas más fuertes como la brasileña. Es necesario un fortalecimiento institucional previo, así como la elaboración de instrumentos que demuestren las verdaderas necesidades de nuestro país en términos de energía.

2.3.2 Debilidades del sector hidroeléctrico, ¿Preparados para negociar energía?

Las debilidades del sector hidroeléctrico peruano son evidentes, en primer lugar, la legislación ambiental en materia de electricidad es tan antigua que data de los primeros años de la década de los 90 y muchas de sus normas se refieren al Código del Medio Ambiente, hace 15 años derogado[108]. Por ello, frente a un acuerdo energético como el de Brasil y Perú es necesario tener en claro cuáles son los problemas y ausencias que enfrentaremos en el sector hidroeléctrico.

107) Entrevista de DAR con la Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM, martes 08 de enero 2011.
108) DAR, Programa de Energía Sostenible, Informe Legal sobre *Vacios en la Legislación Ambiental en materia de Hidroelectricidad,* Lima, junio 2010.

En ese sentido, podemos señalar algunas observaciones al Reglamento de Protección Ambiental en las actividades eléctricas en general (D.S. Nº 29-94-EM):

- Este instrumento no ha introducido los avances de los últimos años en materia ambiental, como la aprobación de la Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Ley Nº 27446. Asimismo, no establece una coordinación interinstitucional cuando se interfiera con la competencia de otras instituciones al comprometerse recursos naturales y recursos hídricos (Autoridad Nacional del Agua). Cabe señalar, que si bien el programa Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES) del BID aprobado a inicios del 2009 tenía encargado actualizar la legislación ambiental en el subsector eléctrico, dicha actualización no ha procedido debido al retraso de sus actividades.

- Las obligaciones ambientales que establece el reglamento son genéricas. El reglamento no señala medidas de protección para los sistemas acuáticos y no se introduce un "enfoque compensatorio" que pasa por reconocer los graves impactos que las represas generan. Como medida para compensar la degradación del ecosistema y afectación a la biodiversidad, se busca invertir en conservación, regeneración y protección de otros lugares amenazados, que tengan un valor ecológico equivalente[109].

- Sobre los Estudios de Impacto Ambiental en el subsector electricidad, el reglamento en su artículo 18 permite la aprobación automática del EIA transcurrido los 60 días contados desde el día de su presentación. En aras del principio precautorio, no puede existir, al respecto, silencio administrativo positivo habida cuenta la envergadura y la afectación de derechos e intereses que pudiera generar la concesión de grandes represas. Una norma así desincentiva que el funcionario público sea diligente al revisar el estudio para que, de esta manera, pueda alcanzar las observaciones que sean pertinentes. Se debe asegurar el pronunciamiento de la autoridad sobre el EIA.

- Tampoco distingue las obligaciones ambientales que tendrá cada concesionario de una misma fase de acuerdo a la envergadura de su proyecto. Establece las mismas obligaciones ambientales para una hidroeléctrica pequeña (menos de 500 MW), una hidroeléctrica grande (más de 500 MW), una planta de generación de electricidad eólica y una termoeléctrica. Agrupa en abstracto a estos tipos de operadores bajo la categoría de "generadores" sin considerar que cada uno, por su naturaleza, genera impactos directos e indirectos claramente diferenciados.

- Se refiere en general a Estudio de Impacto Ambiental sin establecer una categorización del mismo según la naturaleza y la envergadura de cada proyecto de electricidad. No categoriza el Estudio de Impacto Ambiental en i) Declaratoria de Impacto Ambiental (DIA), ii) Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-S) o, iii) Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA – D). Con ello se determinará de mejor manera las obligaciones ambientales y el procedimiento administrativo para revisar y aprobar el EIA de acuerdo a la naturaleza del proyecto.

109) Ibíd.

En el área de supervisión y fiscalización ambiental, una de las principales ausencias es que, a la fecha, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA), encargado de las actividades de evaluación, supervisión y fiscalización del subsector eléctrico con impactos sobre el medio ambiente, no ha aprobado, hasta el momento, el Reglamento de Supervisión donde se establezca la naturaleza de la supervisión y si ésta será realizada por la misma OEFA o por una empresa contratada como supervisora. Tampoco se ha determinado la categoría de sus supervisores, ni la clase de supervisión (supervisión regular o especial) como lo ha hecho el OSINERGMIN, mediante su Reglamento de Supervisión, Resolución OSINERGMIN Nº 205-2009-OS/CD.

Sobre las servidumbres en el subsector electricidad, la Resolución Directoral Nº 111-88-EM/DGE aprobada el 28 de setiembre de 1988, regula el proceso de constitución de servidumbres en el subsector eléctrico. Regula cuatro tipos de servidumbres, a saber: i) Servidumbre de ocupación temporal, ii) Servidumbre de acueductos y obra de hidroeléctricas, iii) Servidumbre de electroducto y iv) Servidumbre de paso.

Esta Resolución reconoce la propiedad privada desconociendo completamente la propiedad comunal. Los acuerdos sobre la valorización del predio afectado se establecen con el propietario y no con la comunidad en caso de comunidades campesinas y nativas. Se desconoce completamente el Convenio 169 de la OIT y las leyes nacionales como la Ley Nº 26505[110] que en su artículo 11 señala que para cualquier disposición de la propiedad comunal es necesario el voto conforme de no menos de los dos tercios de todos los miembros de la comunidad.

Se desconoce el derecho a la consulta de los Pueblos Indígenas: la servidumbre se constituye sin consulta a los Pueblos Indígenas y sólo existe una relación con la empresa para fijar la valorización del precio pactado. Éste es el último de los requisitos exigidos en el numeral 8.1.1., de la citada resolución para que se pueda expedir la resolución de constitución de la servidumbre. En caso que la servidumbre de acueducto y obra de hidroeléctricas comprometa cuerpos de agua no se establece un procedimiento para solicitar la opinión de la Autoridad Nacional del Agua (ANA).

En ese sentido, se puede concluir lo siguiente:

a. El marco legal ambiental en el subsector eléctrico está desfasado. No es concordante con la Ley Nº. 27436, Ley del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y su reglamento, ni con el DS. Nº 057-2004-PCM y el DS. Nº 003-2008-MINAM que regulan los estándares de calidad ambiental para el agua y para el aire, respectivamente.

b. No existe una categorización de los Estudios de Impacto Ambiental según la naturaleza del proyecto. Todas las fases de producción tienen las mismas obligaciones ambientales y no hay un tratamiento diferenciado según la fase y según la naturaleza del operador en la fase de generación (P.E. termoeléctrica o hidroeléctrica).

c. La OEFA no cuenta con un reglamento de supervisión ni con un plan de supervisión, lo que aunado a los vacios y deficiencias de la legislación ambiental en el subsector eléctrico conllevaría a que su trabajo no sea tan efectivo como se espera.

110) Ley de la Inversión Privada en el Desarrollo de las Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas, publicada el 18 de julio de 1995.

d. La constitución de servidumbre no recoge los principios del Convenio Nº 169 y, cuando la servidumbre compromete recursos naturales o se superpone a otros derechos, no establece un proceso de coordinación interinstitucional.

2.3.3. Observaciones y propuestas para mejorar la capacidad de gestión

A continuación presentamos algunas observaciones y propuestas para mejorar la capacidad de gestión en lo relacionado al Acuerdo Energético Perú-Brasil.

Cuadro 23 Capacidad de gestión a nivel nacional y del Acuerdo Energético Perú-Brasil

Observaciones	Propuestas
Debilidad institucional del sector energía: Dirección General de Electricidad (DGE) y Dirección General de Eficiencia Energética (DGEE).	Actualización del marco normativo eléctrico respetando el marco jurídico ambiental, social y el Convenio 169 de la OIT.
	Generación de estudios técnicos y previos para la toma de decisiones en el sector energético.
	Fortalecimiento a estas dos direcciones (incluye procesos para mejorar coordinación con otros sectores, respeto por los instrumentos de gestión ambiental como el EAE, procesos participativos).

2.4. Procesos transparentes. Camino hacia la gobernanza.

De acuerdo al artículo 3.2 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley Nº 27806, el Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la administración pública. En ese sentido, existe la obligación del Estado de brindar información a la ciudadanía en aplicación del principio de publicidad.

Asimismo, el artículo 4 del Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, Decreto Supremo Nº 002-2009-MINAM, señala que *"toda persona tiene el derecho de acceder a la información que poseen el MINAM o las entidades señaladas en el artículo 2, con relación al ambiente, sus componentes y sus implicaciones en la salud; así como sobre las políticas, normas, obras y actividades realizadas y/o conocidas por dichas entidades, que pudieran afectarlo en forma directa o indirecta, sin necesidad de invocar justificación de ninguna clase. Este derecho de acceso se extiende respecto de la información que posean las personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos. Todas las entidades públicas y las privadas que prestan servicios públicos deben facilitar el acceso a la información ambiental a quien lo solicite, sin distinción de ninguna índole, con sujeción exclusivamente a lo dispuesto en la legislación vigente"*.

En ese sentido, al tratarse el Acuerdo Energético Perú-Brasil, de un Acuerdo que implicaba la utilización de un recurso natural como el agua y que implica una serie de impactos sociales y ambientales, así como por contener dispositivos de interés público, consideramos que toda la información debió ser debidamente presentada e informada a los ciudadanos interesados. Cabe señalar, que no sólo basta presentar información sino que ésta debe tener determinadas características que permitan a los ciudadanos entender apropiadamente los términos y procesos que acompañan al Acuerdo.

El proceso de transparencia en el proceso del Acuerdo Energético podemos dividirlo en dos temas:

a. Transparencia en el proceso del Acuerdo:

El proceso de transparencia en el proceso de negociación del Acuerdo ha dejado mucho que desear, en primer lugar, porque desde un inicio no se convocó a los sectores e instituciones públicas con competencias en temas relacionados al objetivo del Acuerdo y sus implicancias, como son el ANA y el MINAM. Asimismo, las contradicciones del Estado en cuanto a qué proyectos de centrales hidroeléctricas estarían incluidos en el marco del Acuerdo, también generó una serie de dudas en la ciudadanía lo cual genera que la población esté desinformada y el proceso, en ese sentido, carezca de transparencia.

b. Transparencia en los proyectos de las 5 centrales hidroeléctricas priorizadas en la Amazonía:

En relación al proceso de los proyectos de centrales hidroeléctricas, se ha observado por ejemplo, que en el caso de la central hidroeléctrica de Inambari, que cuando tanto DAR y el Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo Sostenible (IDLADS PERÚ) solicitaron la información ambiental sobre el proyecto al Ministerio de Energía y Minas,[111] EGASUR, la empresa que tuvo la concesión temporal del proyecto Inambari, solicitó mediante Carta EGASUR C-019/2010 remitida por la Dirección General de Electricidad (DGE) del MINEM, que los documentos ambientales del proyecto sean considerados confidenciales en consideración al valor económico y comercial que tienen para esta empresa. Solicitud que fue aceptada por la Dirección General de Electricidad (DGE) del MINEM , afectando no sólo el derecho a la participación ciudadana, sino haciendo notar las debilidades del propio Estado en pro de la transparencia del proceso, habida cuenta que dichos documentos forman parte de un proceso público y de trascendencia a nivel nacional, así como contienen posibles medidas que pueden afectar los derechos fundamentales de las personas que habitan en el área de influencia del proyecto hidroeléctrico.

Cabe señalar que posteriormente IDLADS PERU inició un proceso de *Habeas Data*, sin embargo, la DGE ha vuelto a negar la entrega de información con lo cual está afectando el derecho de participación ciudadana y a la transparencia. En este sentido, se estaría vulnerando el numeral 2.5 de la Constitución Política del Perú, los artículos II y III de la Ley Nº 28611, de la Ley General del Ambiente, así como los artículos 4 y 5 de los Lineamientos para la Participación Ciudadana en las actividades eléctricas, aprobado por RM Nº 223-2010-MEM/DM[112].

En relación al proyecto central hidroeléctrica de Pakitzapango, las condiciones en el tema de transparencia y participación ciudadana tampoco fueron las mejores. En primer lugar, porque se otorgó la concesión temporal sobre territorios indígenas sin informar debidamente a estos pueblos e incumpliendo el Convenio 169 OIT, en lo que a consulta se refiere.

Asimismo, la organización indígena Central Asháninka del Río Ene (CARE), ha señalado que si bien el MINEM realizó reuniones informativas en noviembre 2009, éstas no tenían una relación directa con la situación o la necesaria información sobre la concesión temporal. Asimismo, CARE informó que el INDEPA realizó "en forma poco transparente" la presentación de dicho proyecto en otras zonas geográficas diferentes al área de concesión[113]. Por ello, CARE presentó el caso ante la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos

111) Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR, *Gobernanza en Inambari? Informe Legal de evaluación del cumplimiento del proyecto Inambari respecto de la legislación en materia ambiental, participación ciudadana y transparencia y acceso a la información pública en el marco de la Gobernabilidad Ambiental Nacional*, marzo, 2011, p. 42.

112) Ibíd., p. 43.

113) Olivera Gómez, Iris M., Sistematización del Caso de Proyecto de Hidroeléctrica de Pakitzapango. Información obtenida y desarrollada por la Central Ashaninka del Río Ene CARE. 01 de enero 2011, p. 23.

(CIDH). Si bien actualmente este proyecto se logró paralizar, queda pendiente otros dos proyectos en la misma cuenca del río Ene como son los proyectos Tambo 60 y 40, qué también se encuentran sobre territorios indígenas Asháninkas y sobre los que se mantiene la misma amenaza.

Con respecto al proyecto central hidroeléctrica Mainique, este proyecto fue conocido por DAR a través de una solicitud de acceso a la información pública. Debido a la información circulada por DAR, esta información llegó a manos del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), institución que no se encontraba informada sobre este tema.

La transparencia del Estado en torno al proyecto Mainique no ha sido de las mejores, no ha permitido que la población esté debidamente informada. Esto se evidencia en el desconocimiento público del actual Gobierno Regional de Cusco[114] sobre lo sucedido en relación a dicho proyecto, que inclusive ha generado el rechazo a otro proyecto, el de la central hidroeléctrica de Inambari.

2.4.1. Observaciones y propuestas para mejorar la Transparencia

A continuación presentamos algunas observaciones y propuestas para mejorar la transparencia en lo relacionado al Acuerdo Energético Perú-Brasil.

Cuadro 24 Transparencia en el Acuerdo Energético Perú-Brasil

Observaciones	Propuestas
La población en general no conoce ni entiende claramente las implicancias del Acuerdo Energético Perú-Brasil.	El MINEM debió informar adecuadamente de las implicancias del Acuerdo Energético a la población en general.
El Estado no ha informado adecuadamente a las poblaciones de las 5 centrales hidroeléctricas priorizadas en la Amazonía sobre el Acuerdo y su relación con estos proyectos.	Es necesario que el MINEM informe adecuadamente de la relación existente entre el Acuerdo Energético y las 5 centrales hidroeléctricas priorizadas.
	Es necesario mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública con el fin de evitar conflictos sociales como el surgido en Puno por el proyecto central hidroeléctrica de Inambari.
	Es necesario que todas las políticas del Estado en torno a negociaciones internacionales sobre recursos naturales puedan ser debidamente informadas a las comunidades nativas, a fin de que puedan participar y ser consultadas previamente y no repetir lo que sucedió con el proyecto central hidroeléctrica de Pakitzapango ni los problemas que se vienen dando en el proyecto Tambo 40, el mismo que tampoco ha sido presentado a los pueblos Asháninkas a fin de cumplir lo establecido por el Convenio 169 referente al tema de consulta previa, libre e informada.
Es necesario mejorar la transparencia de las propias decisiones del MINEM en torno al tema energético y su relación con las empresas brasileras.	El MINEM debe presentar los avances y negociaciones existentes con EGASUR en el ámbito de la central hidroeléctrica de Inambari.
El MINEM no ha respetado el derecho de acceso a la información pública de la ciudadanía referida a los proyectos de centrales hidroeléctricas.	El MINEM a través de su Dirección General de Electricidad (DGE), debe respetar el derecho a la información pública y transparencia de los procesos de los proyectos de las centrales hidroeléctricas en la Amazonía.

114) Conversación sostenida con representantes de la Gerencia de Recursos Naturales de Cusco el día 25 de marzo de 2011 en la ciudad de Lima.

2.5. Participación ciudadana y el Convenio 169: Analizando los procesos y los actores

A fin de analizar la participación ciudadana como elemento clave para el logro de un Buen Gobierno, creemos que podemos dividir los procesos de participación ciudadana en dos momentos:

2.5.1. Participación ciudadana en el proceso del Acuerdo

El Acuerdo Energético Perú-Brasil al tener implicancias ambientales, sociales y económicas, se enmarca en lo prescrito por el artículo 41 de la Ley General del Ambiente en donde se señala que *"toda persona natural o jurídica, en forma individual o colectiva, puede presentar opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes, en los procesos de toma de decisiones de la gestión ambiental y en las políticas y acciones que incidan sobre ella, así como en su posterior ejecución, seguimiento y control"*.

En ese sentido, podemos señalar que, a pesar de ello, no se generaron espacios oficiales para que la sociedad civil pueda presentar opiniones y discutir acerca de las implicancias sociales y ambientales del Acuerdo. Por ello, si bien la participación de la sociedad civil se dio a través de propuestas y recomendaciones, el proceso para que éstas puedan ser tomadas en cuenta fue difícil, además, que no todas fueron consideradas.

Cabe señalar que si bien el Acuerdo no especifica cuáles serán las hidroeléctricas que se construirían bajo este Acuerdo, públicamente el Estado ha señalado a Inambari, Pakitzapango, Tambo 40, Tambo 60 y Mainique, como las 5 hidroeléctricas con potencial energético de exportación al Brasil en el marco del Acuerdo. Inclusive en la propia Comisión creada para analizar el Acuerdo, ya se está trabajando y dialogando con la empresa EGASUR, empresa que tuvo la concesión temporal del proyecto central hidroeléctrica Inambari. Creemos que esta falta de precisión de las hidroeléctricas en el texto del Acuerdo, quizás se hizo para evitar que las organizaciones de ciudadanos, como las organizaciones indígenas y las comunidades locales que podrían verse afectadas directamente por estos proyectos hidroeléctricos, conocieran del impacto entre la decisión política de la exportación de energía eléctrica al Brasil y de la construcción de estas hidroeléctricas en la Amazonía peruana.

2.5.2. El Convenio 169 de la OIT: Consulta previa y el desplazamiento interno

Los incumplimientos al Convenio 169 por parte del Estado han generado una serie de conflictos y desprotección de poblaciones indígenas. Este incumplimiento y la falta absoluta de respeto por los intereses de estas poblaciones en la toma de decisiones del Estado, en un primer momento a través del otorgamiento de una serie de derechos de hidrocarburos que en muchas ocasiones se superponían a sus territorios, y en la actualidad en la promoción de centrales hidroeléctricas que se superponen con territorios indígenas como es el caso de Pakitzapango, Tambo 40 y Tambo 60, marcan un panorama de inestabilidad y de desprotección para estos pueblos.

El Convenio 169 señala claramente en su artículo 6:

> "Al aplicar las disposi*ciones del pr*esente Convenio, los gobiernos deberán:
>
> *a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;*

b) Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;

c) Establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.

2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas".

Como podemos observar, para el establecimiento de las centrales hidroeléctricas antes mencionadas no se ha generado un proceso de consulta, pues se otorgaron concesiones temporales, como es el caso de Pakitzapango, sin cumplir con ello, lo cual fue criticado en su momento por CARE.

Cabe señalar que, si bien el Acuerdo Energético no señala específicamente procesos de desplazamiento interno, creemos necesario que los proyectos de construcción de grandes centrales hidroeléctricas en la Amazonía, que impliquen desplazamientos internos de población, deben contar previamente con el consentimiento libre e informado, tanto de la los pobladores locales como de los Pueblos Indígenas, en este último caso en cumplimiento del Convenio 169.

A continuación, procederemos a presentar un breve resumen sobre el desplazamiento interno en el Perú, de acuerdo a un análisis realizado por el Programa Social-Indígena de DAR[115], en donde se diferencia entre el desplazamiento de población local y el de Pueblos Indígenas.

La Ley sobre Desplazamientos Internos, señala en sus artículos 2 y 7 que se considerarán desplazados internos a las personas que no hayan cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida y que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en los siguientes supuestos:

a) Como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado (interno o internacional), de situaciones de violencia generalizada (grupos alzados en armas) o de violaciones de los derechos humanos.
b) En caso de alguna acción violenta causada por agentes imprevistos.
c) En casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que estén justificado por un interés público superior o primordial.

En ese sentido, "tanto los instrumentos internacionales (Principio Rector 6 de *Los Principios Rectores*) como la ley nacional (artículo 7 de la Ley sobre Desplazamientos Internos) establecen y garantizan, a todo ser humano, el derecho contra los desplazamientos arbitrarios que los alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual". Por ello, la protección contra los desplazamientos arbitrarios a través de su prohibición, "incluye aquellos desplazamientos en casos de proyectos de desarrollo a gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial".

115) DAR, Programa Social Indígena, *El desplazamiento Forzado Interno. El caso de los proyectos de desarrollo,* Lima, marzo 2010.

De otro lado, el apartado 8.3 del artículo 8 de la Ley sobre Desplazamientos Internos reconoce, como una garantía, el derecho a no ser desplazado arbitrariamente (en supuestos diferentes a los estados de excepción originados por los conflictos armados), la obtención por el Estado del "consentimiento libre e informado de los futuros desplazados".

Podría interpretarse que los desplazamientos por proyectos de desarrollo a gran escala sí se podrían realizar, si se fundamentan en un interés público superior o primordial y siempre que **el Estado, de modo previo, haya obtenido el consentimiento previo libre e informado de la población a desplazar** (Principio Rector 7 y artículo 8 de la Ley sobre Desplazamientos Internos).

En el caso del desplazamiento interno de Pueblos Indígenas, el informe de DAR señala lo siguiente:

> El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes (artículo 16), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (artículo 10) y la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos para el caso de Saramaka vs. Surinam en el 2007 (párrafo 134) han coincidido al establecer ***que los proyectos de desarrollo podrán ser autorizados por los gobiernos siempre que se cuente previamente con el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos interesados y además se cuente también con un acuerdo respecto a una indemnización justa y equitativa, y siempre que sea posible, la opción de retornar.***
>
> Es decir, en el caso de proyectos de desarrollo que se pretendan ejecutar donde habiten Pueblos Indígenas se deberá considerar que estas poblaciones previamente deberán consentir el proyecto como parte de su modelo de desarrollo.
>
> La obtención del consentimiento sólo será posible si se realiza un adecuado proceso de consulta, por lo que es fundamental que se respeten las características que definen a este proceso, según los instrumentos que son de obligatoria observancia para el Estado peruano. Las características fundamentales de este proceso de consulta son las siguientes:
>
> - Constituye un proceso de diálogo entre el Estado y los Pueblos Indígenas.
> - El proceso no debe ser entendido sólo como un proceso de información sino que debe asegurarse un verdadero intercambio de información entre las partes.
> - El proceso deberá ser llevado a cabo de buena fe buscando lograr el consentimiento, a través de los mecanismos culturalmente adecuados respetando de este modo las costumbres culturales de los Pueblos Indígenas a consultar.
> - El tal sentido, antes de que el Estado decida emprender en territorio habitado por Pueblos Indígenas actividades de desarrollo de gran envergadura, será necesario que se lleve a cabo un proceso de consulta, cuyo resultado necesariamente deberá ser el consentimiento para la ejecución de dicho proyecto; el supuesto anterior también es válido aún cuando dicho proyecto de desarrollo haya sido declarado de interés público superior o primordial, toda vez que ningún Estado puede justificar el incumplimiento de normas internacionales amparándose en normas internas[116].

116) De acuerdo al artículo 26 y 27 de la Convención de Viena, Convención acerca de los tratados internacionales en el cual se establece que *todo tratado en vigor debe ser cumplido de buena fe y que las partes no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado.*

De esta forma, el proceso de consulta se hará respecto a si los Pueblos Indígenas consideran la implementación de dicho proyecto como parte de su modelo de desarrollo y si es una prioridad establecida por ellos. En caso de brindarse el consentimiento por los Pueblos Indígenas, se otorgará la autorización para la realización del proyecto de desarrollo, lo que se materializará con la promulgación de una norma que así lo estipule. (Como son los Decretos Supremos de concesión o de licencia para el desarrollo de actividades).

En momentos posteriores al consentimiento obtenido, cuando el titular del proyecto prevea la ejecución de actividades propias del proyecto a desarrollar en áreas habitadas por Pueblos Indígenas (o que posiblemente las afecte), se deberán realizar nuevamente consultas para el desarrollo de dichas actividades específicas, cuyo resultado deberá ser necesariamente el consentimiento de la población indígena.

Es necesario tener en cuenta que los procesos de consulta referidos a lograr el consentimiento para la realización del proyecto de desarrollo de gran envergadura, y de las actividades en sí mismas del proyecto, de ninguna manera podrán anhelar el consentimiento para el desplazamiento de los Pueblos Indígenas que habiten en el área pues, como ya se ha mencionado, según la actual legislación esto no está permitido.

Fuente: El Desplazamiento Forzado Interno: El caso de los Proyectos de Desarrollo. Programa Social Indígena. DAR. Lima. Marzo 2010.

En sentido, teniendo en cuenta que los proyectos de centrales hidroeléctricas, estarían involucrando una serie de desplazamientos internos, es obligatorio que se cumpla con el Convenio 169 sobre derecho de consulta previa, libre e informada.

El 12 de mayo de 2011 se aprobó el Reglamento del Procedimiento para la Aplicación del Derecho a la Consulta a los Pueblos Indígenas para las actividades Minero Energéticas, Decreto Supremo Nº 023-2011-EM. Este reglamento se da sin la existencia previa de una ley, dado que la Ley Marco de Consulta, del 19 de mayo de 2010, aún se encuentra en el Congreso de la Republica, además de no haber contado con un proceso adecuado de participación ciudadana.

En ese sentido, en el caso de las concesiones eléctricas resulta preocupante que *"el reglamento disponga que las concesiones definitivas no necesitan procesos de consulta, en el caso de que incluya las mismas áreas que la concesión temporal (artículo 19 del Reglamento). Esta disposición contraviene expresamente el artículo 6, literal a) del Convenio 169 de la OIT, que precisa la obligación del Estado peruano de realizar procesos de consulta cada vez que se prevean medidas administrativas (en este caso la aprobación de la concesión definitiva). En ese mismo sentido, se ha pronunciado la propia OIT, al establecer que los procesos de consulta, son procesos de diálogo permanente y que no se agotan con el proceso de consulta desarrollado para iniciar la actividad"*[117].

Por lo tanto, se estaría vulnerando el derecho a la consulta y, por ende, la posibilidad de participar adecuadamente en estos procesos. Por ello, la aprobación de un Acuerdo Energético destinado a la creación de grandes centrales

117) DAR, *Pronunciamiento Público: El MINEM no respetó el derecho a la participación de los Pueblos Indígenas en la formulación de su nuevo reglamento,* 13 de mayo 2011.

hidroeléctricas con el actual marco normativo de participación y consulta previa para los Pueblos Indígenas estaría contraviniendo los principios del Convenio 169.

2.5.3. Observaciones y propuestas para mejorar la participación ciudadana

A continuación presentamos algunas observaciones y propuestas para mejorar la participación ciudadana en lo relacionado al Acuerdo Energético Perú-Brasil.

Cuadro 25 Participación en el Acuerdo Energético Perú-Brasil

Observaciones	Propuestas
No existieron canales oficiales de diálogo y participación con la sociedad civil.	Es necesario que el Estado abra canales de diálogo como es el caso de una Comisión Multisectorial con el fin de que la sociedad civil pueda participar y evaluar las implicancias del Acuerdo, si este es aprobado por el Congreso de la República.
	Es necesario que se mejoren los canales de información del MINEM y de sus direcciones.
La aplicación y respeto del Convenio 169 en el Perú es débil.	El Congreso debe insistir y aprobar la Ley sobre Consulta previa del 19 de mayo del 2010 y a partir de ahí recién generar reglamentaciones.
La falta de una adecuada participación puede generar serios conflictos sociales.	Es necesario que el Estado tenga en cuenta los serios conflictos que pueden acarrear la falta de transparencia y participación de la ciudadanía no solo en el proceso del Acuerdo sino también de los procesos de los proyectos de centrales hidroeléctricas.

CAPÍTULO 3

PROCESOS PARALELOS: DECISIONES CONTRADICTORIAS

Nos detendremos a analizar una serie de procesos paralelos a la negociación y aprobación del Acuerdo Energético Perú-Brasil, en donde podremos apreciar algunas contradicciones, por parte del Estado, al tratar de facilitar el proceso de concesiones eléctricas a través del debilitamiento de instrumentos de gestión ambiental como es el Estudio de Impacto Ambiental (EIA), lo cual implica el debilitamiento mismo de nuestro marco normativo ambiental.

Asimismo, se presentaremos iniciativas positivas como el Decreto Supremo Nº 003-2011-MINAM, que aprueba la modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo Nº 038-2001-AG, relacionado al estudio de compatibilidad y opinión previa favorable, muy importante para lograr una real protección de ANPs. Y finalmente, presentaremos las nuevas iniciativas del Estado en pro de generar una serie de centrales hidroeléctricas en el río Marañón, centrales que están en riesgo de caer en la misma problemática de los 5 proyectos de centrales hidroeléctricas de la Amazonía peruana.

En ese sentido, creemos que la ausencia misma de integración de políticas públicas, así como la falta gobernabilidad, no solo a partir de la toma de decisiones sino también previa a cualquier negociación sobre nuestros recursos naturales, generará que el Perú no tome las mejores decisiones para generar procesos positivos para el país.

3.1. Seguimiento al Proyecto de Ley Nº 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.

El 27 de setiembre de 2010 fue derivado a la Comisión de Energía y Minas, el "Proyecto de Ley Nº 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" presentado por el Poder Ejecutivo.

Este proyecto proponía modificar diversos artículos de la actual Ley de Concesiones Eléctricas, Ley Nº 25844, que regula las actividades de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica. La principal preocupación de la sociedad civil se centró en que las principales modificaciones se referían a la eliminación del EIA, a pesar de ser éste un requisito previo para otorgar derechos definitivos y promoviendo con ello un debilitamiento

del SEIA. Cabe mencionar que, obviamente, muchos de estos cambios tenían el propósito de facilitar las nuevas inversiones en electricidad (específicamente en el sector hidroeléctrico) y, sobre todo, en el contexto actual de las relaciones energéticas con Brasil.

Es así que varias organizaciones de la sociedad civil (Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), Asociación Servicios Educativos Rurales (SER), Central Asháninka del Rio Ene (CARE) y World Wildlife Fund., mediante Carta de 02 de diciembre de 2010 remitieron a la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República una serie de observaciones a dicho proyecto, pues entendían que, de aprobarse, estaría debilitando la institucionalidad ambiental del país.

Cuadro 26 Observaciones de la sociedad civil al proyecto de ley

Observaciones de la sociedad civil al proyecto de ley	
Limitaría la posibilidad de evaluar y garantizar la viabilidad social y ambiental de proyectos eléctricos antes de otorgarse una concesión definitiva.	Hay que tener en cuenta que: En el nivel de pre inversión es decisivo contar con un EIA, ya que es este instrumento el que identifica los impactos ambientales y sociales positivos y negativos del proyecto, además de ser revisado por el sector competente para determinar la viabilidad social y ambiental del proyecto.
	Eliminar el requisito del EIA aprobado para solicitar una concesión definitiva limitaría la posibilidad del sector de garantizar la viabilidad social y ambiental del proyecto.
Limitaría la participación ciudadana en el marco de proyectos hidroeléctricos.	Hay que tener en cuenta que: Al eliminarse la concesión temporal, se eliminaría también la posibilidad de participación de la población directamente afectada de informes sobre el proyecto.
	No se tiene claro como se realizaría la participación ciudadana, el MINEM aun está adecuando su marco legal para incluir la consulta de los Pueblos Indígenas.
Representaría un retroceso respecto a la aplicación de mecanismos de evaluación ambiental contemplados en la Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (Ley Nº 27446).	Hay que tener en cuenta que: El EIA es insuficiente para evaluar los impactos acumulativos de los proyectos de las grandes centrales hidroeléctricas.
	Por ello, es necesario aplicar también mecanismos como el EAE, a fin de identificar alternativas de desarrollo energético viables ambiental y socialmente.
	Debe aplicarse un EAE al conjunto de proyectos hidroeléctricos que se vienen proponiendo en la Amazonía. Este EAE debe ser previo al otorgamiento de algún derecho de concesión.

Fuente: Carta 02 de diciembre 2010, de la sociedad civil.

Como vemos, este proyecto de ley buscaba, básicamente, dar facilidades para la inversión (sobre todo en el contexto de las 5 centrales hidroeléctricas priorizadas en la Amazonía), debilitando el marco normativo ambiental y social, por lo que esto nos muestra, una vez más, la necesidad de fortalecer nuestro Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, e instrumentos básicos como el EIA. Para ello, es necesario que el MINAM cumpla un rol más efectivo en la protección de dichos instrumentos, por lo que es una necesidad la mejora de su coordinación con otros sectores.

Finalmente, este proyecto de ley fue retirado de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

3.2 Decretos de Urgencia inconstitucionales y la priorización de la energía de nuevas hidroeléctricas

El día 18 de enero de 2011 se publicó el Decreto de Urgencia (DU) Nº 001-2011, que dicta disposiciones extraordinarias a ser aplicadas durante el año 2011 para promover la inversión privada en determinados proyectos de inversión, asociaciones público-privadas y en la concesión de obras públicas de infraestructura y servicios por parte del gobierno nacional.

En ese sentido, la principal preocupación se dio por que en el artículo 5.3. de dicha norma se señalaba que las certificaciones ambientales "(…) no serán requisito para la obtención de las autorizaciones administrativas de carácter sectorial (…) para el ejercicio de las actividades económicas materia del proyecto adjudicado", y se señalaba de necesidad nacional y ejecución prioritaria por parte de PROINVERSION de la promoción de la inversión privada en una lista de 30 proyectos.

Posteriormente, el día 21 de enero, mediante el DU Nº 002-2011, esta lista se expandió a 33 proyectos, entre los que se incluyen los de "Energía de Nuevas Centrales Hidroeléctricas".

Cabe señalar que DAR realizó un análisis legal de estos decretos y en los que se especificó que los decretos son de carácter excepcional y se aplican para algunas situaciones y casos en que nos encontráramos en un estado de emergencia o catástrofe nacional, así como si ocurriera un impase político, en el cual, el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo no pudieran ponerse de acuerdo, o si fuera necesario establecer una medida temporal para proteger la economía. En ese sentido, se condirá que ninguna de esas situaciones se presenta en la actualidad como para justificar la promulgación del mencionado decreto[118].

Asimismo, los decretos de urgencia según el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política del Perú tienen fuerza de ley, y solo pueden dictarse sobre materia económica y financiera. En este caso, al plantearse cambios en el proceso de evaluación ambiental de los proyectos de inversión, estaría sobrepasando lo establecido por la Constitución. Por tanto, el Decreto de Urgencia Nº 001-2011 es inconstitucional.

Por otro lado, si bien los Decretos de Urgencia (DU) establecen que los referidos 33 proyectos deberían contar con un Estudio de Impacto Ambiental aprobado antes del inicio de la ejecución de los proyectos o de las actividades de servicios y comercio correspondientes, la certificación ambiental ya no será un requisito previo para la obtención de las autorizaciones administrativas de carácter sectorial, necesarias para el ejercicio de las actividades económicas que son materia de dichos proyectos.

Entonces, dicho DU estaría debilitando el componente ambiental y social de los proyectos inmersos en dicha norma, puesto que las autoridades que decidan sobre el otorgamiento de dichas autorizaciones administrativas no tomarían en cuenta las condiciones sociales y ambientales que se desprenden del EIA, corriendo el riesgo de que el EIA se convierta en una mera formalidad administrativa[119].

118) DAR, Programa de Energía Sostenible, *Análisis Legal de los Decretos de Urgencia que Flexibilizan los Procedimientos para la Concesión de Proyectos de Inversión en Territorio Nacional*, Lima, enero 2010.
119) Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo con relación a los Decretos de Urgencia Nº 001–2011 y Nº 002–2011.

Por lo tanto, creemos que estos decretos apoyarían la rápida aprobación de proyectos como el de la central hidroeléctrica Inambari. En ese sentido, estaríamos facilitando las inversiones brasileñas sin que se cuente con requisitos previos en temas energéticos como una demanda adecuada.

La sociedad civil, a través del Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas, del cual forma parte DAR, fuimos los primeros en advertir la peligrosidad de estos decretos, por lo que el 27 de enero 2011 se difundió el "Pronunciamiento Público: Decretos de Urgencia desnaturalizan institucionalidad ambiental y podrían generar conflictos sociales", con el fin de poner en autos a la ciudadanía y al sector público de la afectación de estos DU a la regulación ambiental en el país y en la generación de conflictos sociales que trascenderían el periodo de gobierno actual. Por ello se solicitó al gobierno corregir su intento de debilitar las salvaguardas ambientales y sociales en el Perú[120].

Otro tema importante es que estos Decretos De Urgencia contravenían el Capítulo X del Tratado de Libre Comercio (TLC) con EE.UU., puesto que se estaba otorgando mejores condiciones de inversión a otros inversionistas no americanos. Además, aunque los inversionistas americanos quieran acogerse a las mejores condiciones que está ofreciendo el Perú, al bajar sus estándares ambientales, y dejar sin efecto normas más exigentes, no podrían disfrutar de estas condiciones más favorables, pues contravienen el Capítulo XVIII, Capítulo de Medio Ambiente del TLC con EE.UU.

En relación a la modificatoria al DU Nº 002-2011, no se especifica de manera clara los proyectos que estarían siendo priorizados en relación la inclusión de "Energía de Nuevas Centrales Hidroeléctricas", esta generalidad debilita el argumento de urgencia que ampara los DU; y permite interpretar que podrían estar incluidos proyectos hidroeléctricos como los que pretenden ejecutarse en la Amazonía como parte del Acuerdo de exportación de energía a Brasil.

En ese sentido, luego de las acciones de la sociedad civil en relación a los DU, la Defensoría del Pueblo, mediante un pronunciamiento público, realizo un análisis de dichos decretos, señalando su inconstitucionalidad y exhortando al Congreso de la República a ejercer las facultades de control de la constitucionalidad de los Decretos de Urgencia Nº 001-2011 y Nº 002-2011, conforme lo establecido en el numeral 19 del artículo 118 de la Constitución Política.

Asimismo, los gobiernos regionales representados por la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR) señalaron que estaban en contra de dichos Decretos De Urgencia, puesto que "son lesivos para las regiones, pues no consultan a las regiones y menos a los gobiernos locales para el desarrollo de determinados proyectos[121]", lo cual demostraría una vez la falta de coordinación intersectorial y la poca apertura de un diálogo entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales.

Es así que, gracias al esfuerzo conjunto de la sociedad civil, así como de los pronunciamientos dados por la Defensoría del Pueblo y de la Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales (ANGR), se logró que el 17 de febrero de 2011, mediante Decreto de Urgencia Nº 005-2011, se derogara el literal a) del artículo 5.3 del Decreto de Urgencia Nº 001-2011, modificado por el Decreto de Urgencia Nº 002-2011. Por ello consideramos esta derogatoria como un importante logro en el respeto de la normativa ambiental y el respeto al SEIA. Sin embargo, este proceso hizo evidente las debilidades del MINAM en torno a su capacidad de poder defender los propios instrumentos como el SEIA y de poder hacer valer su posición frente a otros sectores.

120) Pronunciamiento: A la opinión pública: Decretos de Urgencia desnaturalizan institucionalidad ambiental y podrían generar conflictos sociales. Firmado por las siguientes instituciones: Derecho Ambiente y Recursos Naturales DAR, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental SPDA, Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza PRONATURALEZA, Asociación de Servicios Educativos Rurales SER, Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Cayetano Heredia UPCH, Word Wildlife Found WWF, Central Asháninka del Rio Ene CARE, 27 de enero 2011.

121) Andina. Agencia Peruana de Noticias, 10 de febrero de 2011.

Finalmente, con esta derogatoria se logra que en los proyectos como el de las nuevas centrales hidroeléctricas priorizadas en las negociaciones Perú-Brasil (priorizadas en el paquete de 33 proyectos debido a la generalidad de dichos DU) tengan que respetar los instrumentos del SEIA y específicamente los EIA del sector eléctrico.

3.3. La aprobación de estudio de compatibilidad y opinión técnica favorables

El 16 de febrero de 2011, se publicó el Decreto Supremo Nº 003-2011-MINAM, que aprueba la modificación del artículo 116 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo Nº 038-2001-AG.

Este artículo regula la emisión de la Compatibilidad y de la Opinión Técnica Previa Favorable por parte del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), solicitada por la entidad de nivel nacional, regional o local que resulte competente, de forma previa al otorgamiento de derechos orientados al aprovechamiento de recursos naturales y/o a la habilitación de infraestructura en las Áreas Naturales Protegidas de administración nacional y/o en sus zonas de amortiguamiento, y en las Áreas de Conservación Regional.

En ese sentido, las entidades competentes para suscribir contratos de licencia u otras modalidades contractuales, de otorgar autorizaciones, permisos y concesiones, deben solicitar al SERNANP la emisión de Compatibilidad previamente al otorgamiento de derechos señalados anteriormente.

Creemos, que esta modificatoria es importante para poder asegurar la protección de las ANPs y de sus zonas de amortiguamiento, y pone lineamientos y parámetros claros y previos a la suscripción de contratos u otras modalidades de otorgamiento de derechos. Por lo que todos los proyectos de hidroeléctricas que se piensan otorgar deberán respetar esta opinión previa del SERNANP.

3.4. Más hidroeléctricas: Construcción de veinte (20) centrales hidroeléctricas en la cuenca del río Marañón.

Mediante Decreto Supremo Nº 020-2011-EM publicada el 27 de Abril de 2011, el Estado declaró de interés nacional y social la construcción de veinte (20) centrales hidroeléctricas en la cuenca del río Marañón.

En ese sentido, el Estado señala que es "su deber promover la inversión y desarrollo de infraestructura energética, sobre todo aquella considerada limpia, mediante la construcción de centrales hidroeléctricas, las cuales producen energía con fuentes renovables y con impactos mínimos o nulos sobre el medio ambiente; y que respalden el desarrollo productivo del Perú hasta el año 2050, iniciando la Revolución Energética Nacional de largo plazo".

Asimismo, se le considerara al río Marañón como la "Arteria Energética del Perú", en ese sentido el Estado señala que según los primeros estudios se puede construir en el curso de dicho río varias centrales hidroeléctricas.

Cuadro 27 Centrales hidroeléctrica en el río Marañón

Centrales Hidroeléctricas	Mw
Vizcarra	140 Mw.
Llata 1	210 Mw.
Llata 2	200 Mw.
Puchca	140 Mw.
Yanamayo	160 Mw.
Pulpería	220 Mw.
Rupac	300 Mw.
San Pablo	390 Mw.
Patas 1	320 Mw.
Patas 2	240 Mw.
Chusgón	240 Mw.
Bolívar	290 Mw.
Balsas	350 Mw.
Santa Rosa	340 Mw.
Yangas	330 Mw.
Pión	350 Mw.
Cumba	410 Mw.
Rentema	1,500 Mw.
Escuprebraga	1,800 Mw.
Manseriche	4,500 Mw

Al respecto podemos hacer los siguientes comentarios:

a) Falta de estudios técnicos con el fin de conocer cuánto de energía necesitamos y de actualización de estudios hidrológicos (La evaluación del Potencial Hidroeléctrico Nacional más reciente fue aprobada por Resolución Legislativa Nº 16780 del 02 de enero de 1968).
b) La dación de esta norma hace evidente la falta de coordinación interinstituciona,l puesto que tratándose de un gran número de hidroeléctricas en la cuenca de un río, creemos necesario la necesidad de que la Autoridad Nacional del Agua (ANA) pueda presentar su opinión técnica al respecto.
c) Hay que tener en cuenta que varios de los proyectos hidroeléctricos señalados en el Decreto Supremo en mención forman parte de los 25 proyectos hidroeléctricos priorizados por el gobierno del Perú para negociación con el Brasil, por lo que podrían estar enmarcados en el Acuerdo Energético Perú-Brasil.
d) En ese sentido, consideramos que al ser declarados dichos proyectos hidroeléctricos como de interés nacional, son una política de Estado que al tratarse de un recurso natural como el agua del río Marañón, es necesario que se utilice una EAE como una *"herramienta preventiva de gestión ambiental y cuyos resultados deben orientarse a la prevención de las implicancias ambientales negativas significativas, así como al conocimiento de los flujos, tendencias y patrones de desarrollo y la prevención de posibles conflictos socio-ambientales, de trascendencia nacional o internacional, que podrían generar esas decisiones"*[122], y debe ser de *"carácter previo"*.

122) Artículo 61 del Decreto Supremo Nº 019-2011-MINAM, Reglamento de la Ley Nº 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

CONCLUSIONES

¿CAMINO A UNA GOBERNANZA ENERGÉTICA?

Ha quedado demostrado que el proceso de negociación y perfeccionamiento del Acuerdo Energético Perú-Brasil no es una muestra clara de gobernanza por parte del Estado. Este proceso se ha generado como una falta clara de coordinación intersectorial, planificación, transparencia, capacidad de gestión previa y sin una adecuada participación ciudadana. Por ello, creemos que no se ha contado con las condiciones previas necesarias para que el Acuerdo Energético Perú-Brasil resulte beneficioso para el país.

En ese sentido, a continuación presentamos algunas conclusiones en relación a la planificación energética, social y ambiental:

1. Planificación: **Ordenando la casa y negociando después**

Los procesos actuales de planificación nacional tanto desde el ámbito energético, ambiental y social son importantes para poder ordenar las decisiones a corto, mediano y largo plazo para el país. Sin embargo, estos procesos de planificación para los cuales el país viene invirtiendo tiempo y recursos deben lograrse, en primer lugar, con procesos claros de participación ciudadana y basados en estudios técnicos y fundamentados que permitan conocer cómo el país será beneficiado.

En segundo lugar, estos procesos deben interrelacionarse y ser integrados, de tal manera que siempre se tenga un objetivo común. En ese sentido, consideramos que el gobierno debe respetar todos estos procesos antes de comprometerse a negociar nuestros recursos naturales por una serie de años, sin siquiera contar con instrumentos básicos de planificación.

Asimismo, es necesario que se respeten instrumentos básicos de planificación como es el caso de la EAE, instrumento que consideramos clave y que aún no está siendo adecuadamente implementada. Cabe señalar la necesidad de una mayor participación por parte de los gobiernos regionales en las políticas de planificación a nivel nacional, esto evitará no sólo conflictos posteriores sino dará mayor respaldo a las políticas nacionales.

No debemos olvidar que la construcción de grandes centrales hidroeléctricas es solo una parte de los grandes impactos que se unen a otros como la deforestación de los bosques por causa de minera aurífera aluvial ilegal, el

sobredimensionamiento en las concesiones de hidrocarburos en la Amazonía, o el caso de las carreteras generadas sin instrumentos de planificación y de mitigación de impactos indirectos, como es el caso del Corredor Vial Interoceánico Sur, el mismo que será destruido en parte por el proyecto central hidroeléctrica de Inambari, siendo éste un importante ejemplo no solo de la falta de planificación nacional sino también de coordinación intersectorial.

En ese sentido, los procesos de Ordenamiento Territorial y ZEE se vuelven prioritarios, sobre todo teniendo en cuenta la actual priorización de la energía de centrales hidroeléctricas de gran escala en la Amazonía. Se hace necesario entonces, fortalecer esos procesos de la mano con la generación de un verdadero Plan de Desarrollo de la Amazonía. Para ello, la labor que realiza el CEPLAN se vuelve fundamental, sobre todo teniendo en cuenta la elaboración de los primeros lineamientos de desarrollo nacional. Sin embargo, es importante que estos tengan una mayor integración con necesidades regionales y con intereses y proyecciones sectoriales.

Cabe señalar que la inexistencia previa de una Política Nacional Energética y de un Plan Energético Nacional, pone al Perú en una situación de debilidad frente a los intereses brasileños, puesto que si bien dicho país tiene sus necesidades y objetivos claros, en el Perú aún estamos en plena construcción de nuestros instrumentos y se carece de estudios recientes de la capacidad hidroeléctrica del país y de las necesidades de energía del Perú a largo plazo. Teniendo en cuenta además la debilidad de nuestra normativa eléctrica.

Creemos en la importancia del programa NUMES para el país y esperamos que no sea una oportunidad perdida y que pueda cumplir sus objetivos: la generación de una matriz energética sostenible y la elaboración de una EAE, esperando que dichos instrumentos realmente se puedan implementar y no se queden sólo en el papel (como en el caso de la EAE del CVIS o la EAE del Programa para el Desarrollo del Bajo Urubamba enmarcada esta ultima para el Proyecto Camisea). En ese sentido, consideramos que dadas las características antes presentadas, es necesario también que se elabore y priorice una EAE en torno a las actividades que generará el Acuerdo Energético Perú-Brasil. Asimismo, creemos que todos los procesos anteriores para la elaboración de instrumentos de planificación son básicos para poder negociar nuestros recursos naturales de la mejor manera, generando los mejores beneficios para nuestro país.

2. Participación: **La participación de la sociedad civil en el Acuerdo Energético**

El interés de la sociedad civil se debió básicamente a la preocupación por los impactos sociales, económicos y ambientales que se enmarcaban en el Acuerdo y por su relación con los proyectos de las grandes centrales hidroeléctricas a realizarse en el corazón de la Amazonía. En ese sentido, la sociedad civil estuvo en la capacidad de proponer una serie de recomendaciones en todos los momentos de la negociación previa y en la etapa de perfeccionamiento del Acuerdo.

Por ello, una de las principales recomendaciones de la sociedad civil, fue que se abrieran espacios de diálogo con el Estado, a fin de poder seguir analizando el Acuerdo y que se puedan tomar en cuenta las recomendaciones alcanzadas. Sin embargo, estos espacios no fueron promovidos por el Estado en la etapa de diseño del Acuerdo.

Cabe señalar que, a pesar de los esfuerzos, fueron pocas las recomendaciones tomadas en cuenta por el Estado. Aun queda pendiente una serie de recomendaciones que esperamos se analicen y sean consideradas por el Congreso de la República.

En relación, a lo estipulado en el Convenio 169, es necesario que se señale específicamente cuáles son los proyectos que priorizará el Acuerdo Energético puesto que, de esta manera, se podría asegurar la participación directa de los Pueblos Indígenas y la necesidad de que sean consultados e informados sobre los impactos de dicho Acuerdo y de los proyectos relacionados.

Es necesario también, que se respeten los procesos de elaboración y aprobación de instrumentos de planificación, que impliquen la participación de la sociedad civil, por ejemplo, el caso de la aprobación de la Política Nacional Energética, sin una EAE previa a pesar de las recomendaciones del MINAM.

Es importante tener en cuenta que, actualmente, el Colectivo Amazonía e Hidroeléctricas continúa realizando el seguimiento a los proyectos de las 5 centrales hidroeléctricas priorizadas en la Amazonía y al Acuerdo Energético Perú-Brasil, por lo que se seguirá trabajando para que se tomen en cuenta todas las propuestas elaboradas sobre el Acuerdo, así como la necesidad que se promueva mayor transparencia sobre el Acuerdo y el marco normativo y político hacia los gobiernos regionales y locales, y a la sociedad civil en general.

3. Coordinación: **Elemental factor para evitar conflictos**

Durante el proceso de negociación del Acuerdo, se hizo evidente una clara falta de coordinación entre sectores, por ejemplo, la no inclusión en la discusión de actores claves como la ANA, la debilidad para adoptar recomendaciones del MINAM y la muy poca participación del MINREX.

Asimismo, existió poca coordinación con la sociedad civil para la adopción de sus recomendaciones y la participación de los gobiernos regionales promovida por el MINEM fue muy pobre.

Consideramos a la coordinación como un factor elemental para evitar los conflictos sociales y ambientales que se generan a partir de las decisiones que se toman en los sectores. En ese sentido, es importante que se pueda generar un espacio de diálogo en donde los gobiernos regionales puedan ser debidamente informados sobre las implicancias del Acuerdo y pueda ser analizado e integrado por los intereses de los tres niveles de gobierno de acuerdo a lo señalado en la Política Nacional del Ambiente.

En ese sentido, consideramos que el proceso de coordinación intersectorial no fue el adecuado, ni en la etapa de negociación ni en la de perfeccionamiento del Acuerdo, sobre todo teniendo en cuenta sus implicancias y características.

4. Transparencia: **Poca información clara y oportuna**

El proceso de seguimiento al Acuerdo Energético Perú-Brasil nos muestra las debilidades existentes relacionadas a la transparencia y acceso a la información pública. En primer lugar, por el desconocimiento de la sociedad civil en general de las discusiones que se venían realizando entre los gobiernos de Perú y Brasil. Asimismo, por el desconocimiento y falta de información oportuna y clara de las implicancias del Acuerdo a las poblaciones indígenas amazónicas y del área de influencia de los proyectos priorizados.

Asimismo, esta falta de transparencia se reflejó en que el gobierno central no hizo conocer adecuadamente a los gobiernos regionales y locales las implicancias e impactos sociales y ambientales del Acuerdo, siendo ésta aún una tarea pendiente.

En ese sentido, consideramos necesario que toda la información del proceso de perfeccionamiento y de análisis del Acuerdo pueda ser explicado de manera coherente y oportuna a la sociedad civil (Pueblos Indígenas, ONGs, etc.), a los gobiernos regionales y locales, y a otros sectores del Estado, incluido el propio Congreso de la República. Asimismo, esta necesidad de transparencia debe darse en el seguimiento que se realiza a los proyectos de centrales hidroeléctricas priorizados por el Brasil.

5. Capacidad de Gestión: **Poca experiencia o conocimiento en el sector**

La falta de capacidad de gestión se hizo evidente en los siguientes puntos:

a. Atraso de la normativa del sector eléctrico, específicamente el de hidroeléctricas.
b. Inexperiencia peruana en la implementación de proyectos de mega centrales hidroeléctricas como es el caso del proyecto central hidroeléctrica de Inambari.
c. Debilidad de la Dirección General de Eficiencia Energética del MINEM encargada de implementar el programa NUMES y la Política Energética con su respectivo plan de acción.
d. Debilidades del MINAM para promover e implementar adecuadamente EAE.
e. Falta de seguimiento del Acuerdo de una institución nacional representativa (este debería ser el rol del INDEPA).

En ese sentido, consideramos que el análisis de la capacidad de gestión de las instituciones que se harán cargo y desarrollarán, de ser el caso, el Acuerdo Energético Perú-Brasil es fundamental para conocer qué capacidades tenemos y cómo vamos a enfrentar la serie de compromisos que hemos firmado con Brasil y si nuestras instituciones están debidamente fortalecidas para ello. Del breve análisis realizado sabemos que dos de las instancias con competencias en el tema energético como son la Dirección General de Hidrocarburos (DGH) y la Dirección General de Eficiencia Energética (DGEE) se encuentran aún debilitadas.

6. **Algunos puntos sobre la rendición de cuentas**

En aras de lograr la gobernabilidad energética en el país, es necesario que las autoridades sectoriales competentes, relacionadas al Acuerdo (como el caso del MINEM), informen a la población en general de los beneficios económicos, sociales y ambientales que tendrá el Acuerdo.

Asimismo, es necesario que se rinda cuentas acerca del avance en la implementación de los instrumentos nacionales del sector energético, como la Política Nacional Energética y su respectivo Plan Nacional Energético. Estas actividades se enmarcan en el programa Nueva Matriz Energética Sostenible (NUMES), por lo que es necesario que el Estado se pronuncie acerca de la situación de dicho programa, así como del cumplimiento de sus objetivos centrales, lo cual ayudará a entender mejor las implicancias del Acuerdo.

En ese sentido, a la par del seguimiento al Acuerdo, es necesario que se supervise el cumplimiento de las políticas nacionales como son la Política Nacional del Ambiente, la Política Nacional Energética y sus respectivos planes de acción, así como el trabajo realizado por el CEPLAN en torno al Plan Bicentenario.

Finalmente, creemos fundamental que el MINAM pueda pronunciarse acerca de la implementación de instrumentos como la EAE y su cumplimiento a nivel nacional, puesto que éste es un instrumento fundamental y previo a la toma de decisiones en el ámbito de políticas, planes y programas y que, sin embargo, demuestra una gran debilidad para su implementación.

RECOMENDACIONES FINALES

Al Congreso de la República:

1. Que de acuerdo al análisis realizado, ha quedado claro que las etapas de diseño y de perfeccionamiento del Acuerdo Energético Perú-Brasil no se han enmarcado en el cumplimiento adecuado de principios de gobernanza como son: planificación, coordinación intersectorial, participación ciudadana, transparencia y capacidad de gestión.

2. En ese sentido, dicho proceso no contribuye a generar un desarrollo estratégico en la Amazonía ni que el Acuerdo se enmarque en una estrategia energética ordenada y planificada. Lo que genera que se esté poniendo en peligro la soberanía nacional de nuestros recursos.

3. La gobernanza ambiental es un principio señalado en la Ley General del Ambiente y, por ende, es necesario que las decisiones políticas puedan encaminarse a ello.

4. La ausencia clara de los gobiernos regionales en el proceso nos hace ver el incumplimiento de la Política Nacional del Ambiente[123], en cuyo Eje 4 se señala que el MINAM debe: ***"Promover que los compromisos internacionales suscritos y que suscriba el Perú, se articulen al accionar del Estado en sus tres niveles de gobierno".***

5. Se deben tomar en cuenta todas las recomendaciones que ha elaborado la sociedad civil para todos los momentos del Acuerdo. En ese sentido, rescatamos la recomendación que se pueda crear un espacio claro de participación del mismo, como una Comisión Interinstitucional con participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Ambiente, la Autoridad Nacional del Agua y los gobiernos regionales, para discutir las implicancias del Acuerdo y las centrales hidroeléctricas propuestas.

6. Es necesario que el Congreso revise integralmente los efectos sociales, ambientales, económicos y comerciales que se producirán, priorizando el respeto por los derechos de los pueblos y el aprovechamiento adecuado y sostenible de nuestros recursos energéticos con el fin de asegurar nuestra seguridad energética, desde la óptica de acceso a la energía como un derecho humano.

123) Aprobada por el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM.

A las instituciones públicas involucradas en el diseño, perfeccionamiento y posible aprobación del Acuerdo:

7. A parte de las recomendaciones dadas en el análisis de gobernanza realizado, es importante que pueda mejorarse la coordinación entre políticas, como son la Política Nacional del Ambiente y la Política Nacional Energética, las cuales deberían complementarse. Esta es labor de los sectores competentes y ayudaría a no tomar decisiones no coordinadas y que terminarían perjudicando al país. Esto con miras a generar un verdadero Plan de Desarrollo para la Amazonía.

8. Asimismo, es fundamental que se fortalezca y se haga respetar el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental, el que incluye instrumentos como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA) y las Evaluaciones Ambientales Estratégicas (EAE). Para lograr este objetivo, es fundamental el fortalecimiento del MINAM, sobre todo porque el incumplimiento de dichos instrumentos generaría el debilitamiento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), de la Política Nacional del Ambiente e incluso del Sistema Nacional de Gestión Ambiental. Es necesario por ello, que el MINAM cumpla un verdadero rol en la defensa de sus propios instrumentos de gestión.

9. En el ámbito social, sugerimos que el INDEPA, actualmente adscrito al Ministerio de Cultura, cumpla un rol real de seguimiento al Acuerdo Energético Perú-Brasil, con el fin de velar por el cumplimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas en el marco del Convenio 169 de la OIT.

10. Es necesario comenzar a pensar y actuar en torno a la búsqueda de la gobernanza energética en el país y, específicamente, en la Amazonía. Para ello, se tienen que analizar las acciones, procesos, acuerdos internacionales y los temas de planificación bajo un enfoque de gobernanza, que implica que cada uno de estos procesos deba realizarse en el marco de transparencia, participación ciudadana, planificación, capacidad de gestión, rendición de cuentas y coordinación. En ese sentido, esto nos tiene que conducir a mejorar la calidad de vida de la población como fin último.

Finalmente, esperamos que este estudio pueda servir al Congreso de la República para el análisis que haga del Acuerdo y que, a la vez, sirva para rescatar las lecciones aprendidas en el proceso de diseño y perfeccionamiento, con el fin de observar, en un marco más amplio, qué tan preparados estamos como país para obligarnos a un Acuerdo de esta magnitud.

Cabe señalar que si bien las inversiones son importantes para el país, éstas deben darse y conjugarse con una serie de procesos de planificación y de cumplimiento del marco jurídico ambiental y social, que nos ayudará a obtener los mejores beneficios de nuestros recursos naturales a largo plazo. Para ello, analizar los procesos en torno a principios de gobernanza nos ayudará a obtener lecciones aprendidas y poder ver los cuellos de botella que nos impiden generar negociaciones y obligaciones adecuadas y sostenibles.

INFORMES ELABORADOS POR DAR QUE INTEGRAN LA PRESENTE OBRA

- DAR,SER,CARE. Cartilla Informativa: El Acuerdo Energético Perú-Brasil. Los casos Inambari y Paquitzapango, Lima, febrero, 2011.

- Programa Energía Sostenible, "Análisis Legal de los Decretos de Urgencia que Flexibilizan los Procedimientos para la Concesión de Proyectos de Inversión en Territorio Nacional", enero 2011.

- Programa Social Indígena y Programa Energía Sostenible et al., "Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 140° periodo de sesiones. Afectación de Derechos de los Pueblos Indígenas del Perú en relación con las Política Energética y Extractiva", octubre 2010.

- Programa Energía Sostenible, "Recomendaciones a la Política Nacional Energética de Estado Perú 2010-2040", agosto 2010.

- Programa Energía Sostenible, "Sustentación de la Obligatoriedad de la Aprobación por parte del congreso peruano del Acuerdo para el suministro de electricidad al Perú y Exportación de Excedentes al Brasil", junio 2010.

- Programa Energía Sostenible, "Informe Legal sobre vacios en la Legislación Ambiental en materia de hidroelectricidad", junio 2010.

- Programa Social Indígena, "El desplazamiento forzado interno. El caso de los proyectos de desarrollo", marzo 2010.

BIBLIOGRAFÍA

Libros e informes

- Araujo Rodríguez, Larissa; Del Moral Hernández, Francisco y Celio Bermann, "Producción de Energía Hidroeléctrica en la Amazonía: Evaluación del Acuerdo Perú-Brasil y la Internacionalización de Problemas Ambientales", en: Revista Latinoamericana de Derecho y Políticas Ambientales, Lima, Palestra editores, 2011.
- Carhuatocto, Henry, ¿Gobernanza en Inambari? Informe Legal de evaluación del cumplimiento del proyecto Inambari respecto de la legislación en materia ambiental, participación ciudadana y transparencia y acceso a la información pública en el marco de la Gobernabilidad Ambiental Nacional, Lima, DAR, marzo, 2011.
- DAR/SER/CARE, Cartilla Informativa: El Acuerdo Energético Perú-Brasil. Los casos Inambari y Pakitzapango, Lima, febrero, 2011.
- Dourojeanni, Marc, Amazonía peruana en 2021, DAR/PRO/SPDA, Lima, 2009.
- Gamboa, César, "Hidrocarburos en el Perú: Hacia dónde vamos", en A. Alayza y E. Gudynas, eds., Transiciones Post extractivismo y Alternativas al Extractivismo. RedGE / CLAES. Lima, 2011.
- Olivera Gómez, Iris, Sistematización del Caso de Proyecto de Hidroeléctrica de Pakitzapango: Información obtenida y desarrollada por la Central Asháninka del Río Ene CARE, Lima, 01 de Enero, 2011.
- Ruiz, Ariela, Puntos de Conflicto de Cooperación e Integración Energética en América Latina y el Caribe, Caro, Naciones Unidas, CEPAL, Serie: Recursos Naturales e Infraestructura, marzo 2010.
- Serra Vega, Jose, Inambari: La urgencia de una discusión seria y nacional. Pros y contras de un proyecto hidroeléctrico, Lima, noviembre, 2010.

Documentos Electrónicos

- Andina (2010) "Relaciones con Brasil están en el punto más alto y creativo de la historia de ambos países, asegura Jefe del Estado" disponible en: <http://www.andina.com.pe/espanol/Noticia.aspx?id=hplylNgTqMc>
- Aneel. Bij. Banco de Informações de Geracao, disponible en: <http://www.aneel.gov.br/aplicacoes/capacidadebrasil/OperacaoCapacidadeBrasil.asp>
- Banco Mundial, Datos de Países: Brasil, disponible en: <http://datos.bancomundial.org/pais/brasil>

- IIRSA, sobre la integración energética para América Latina, disponible en: <http://www.iirsa.org/BancoEvento/E/enr_baires01_i_reunion_del_gte_de_mercados_energeticos_regionales/enr_baires01_i_reunion_del_gte_de_mercados_energeticos_regionales.asp?CodIdioma=ESP&CodSeccion=46>.
- MINAM, sobre la evaluación del Potencial hidroeléctrico Nacional, disponible en: <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=6&idTitular=1801&idMenu=sub115&idCateg=588>
- CIDH, pronunciamiento sobre los territorios de los Pueblos Indígenas, disponible en: <http://www.cidh.org/comunicados /spanish/2010/38-10spanexo.htm>.
- Nota de prensa de DAR, Proyecto Amenaza Santuario Nacional Megantoni: Anulan Concesión temporal de proyecto Hidroeléctrico Mainique 1, Lima, 07 de Febrero 2011, disponible: en: <http://www.dar.org.pe/notas_prensa/2011/NP_Maineque_040211.doc.pdf>.
- Evaluación del Potencial Hidroeléctrico Nacional, aprobada por Resolución Legislativa Nº 16780 del 02 de enero 1968, disponible en: <http://www.minem.gob.pe/publicacion.php?idSector=6&idPublicacion=223>.
- Asociación Internacional del Derecho a la Energía, sobre los objetivos del Milenio, disponible en: <http://www.droitalenergie.org/?p=2259>
- Resolución del Parlamento Europeo sobre la Estrategia energética del Banco Mundial, disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0067+0+DOC+XML+V0//ES>.
- CEPLAN, sobre la Visión de la Matriz Energética al 2050, disponible en: <http://www.ceplan.gob.pe/plataforma-agua-y-energia-para-el-desarrollo-sostenible;jsessionid=6C318BBF7481D42D31397D797F0BDBF8>.

Otros documentos

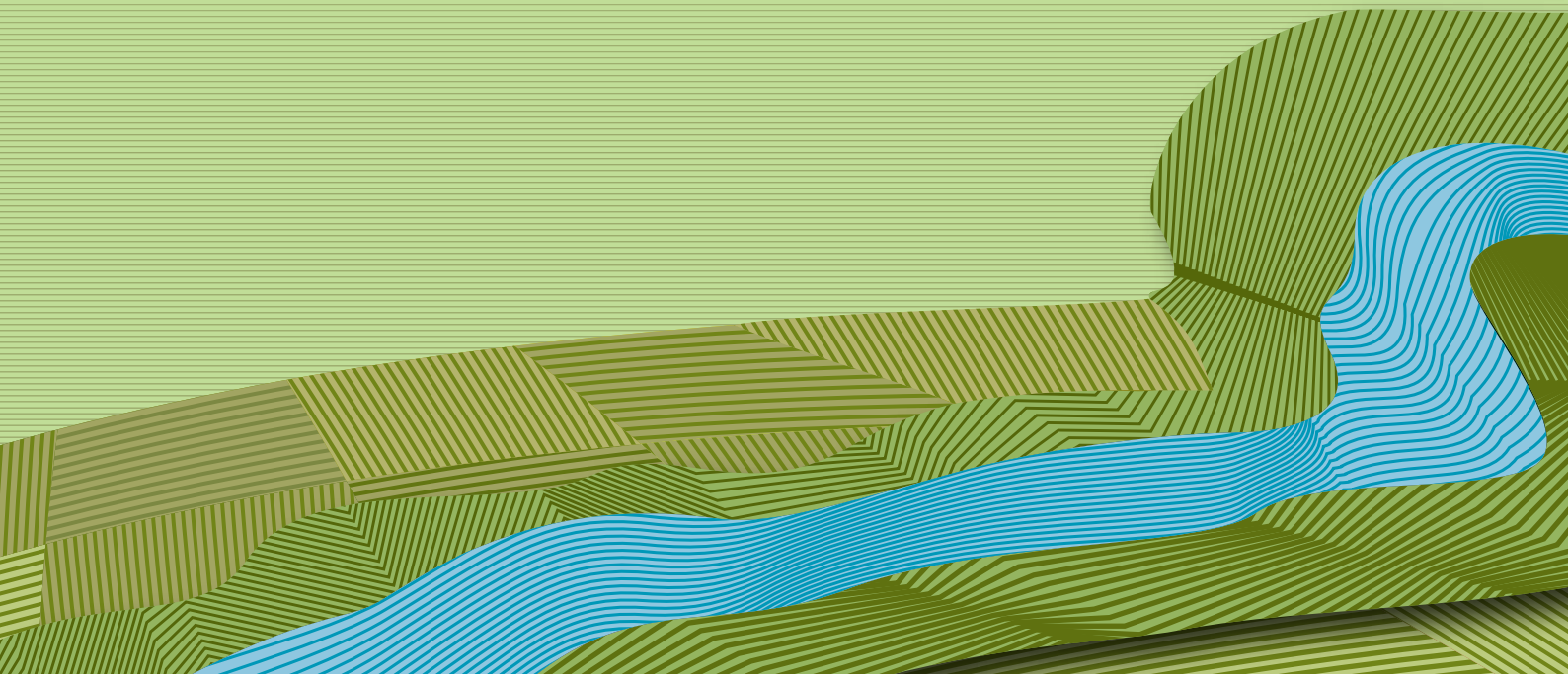
- Informe Nº 108-2009-DGPNIGA-DVMGA/MINAM, del 02 de julio 2010.
- Informe Nº 452-2010-OAJ/MINAM del 09 de noviembre de 2010
- Informe Nº 164-2009-DGEVFPN/DVMDERN/MINAM/ICH, del 02 de diciembre de 2009.
- Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en su 140 periodo de sesiones: Afectación de derechos de los Pueblos Indígenas del Perú en relación con la Política Energética y Extractiva", Washington DC, 2010.
- Carta de la Sociedad Civil del 03 de febrero de 2010.
- Carta de Sociedad Civil del 14 de abril de 2010.
- Carta de la Sociedad Civil de 11 de mayo de 2010.
- Carta de la Sociedad Civil del 10 de setiembre de 2010.
- Carta de la Sociedad Civil del 04 de febrero de 2011.
- Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo con relación a los Decretos de Urgencia Nº 001–2011 y Nº 002–2011

ISBN: 978-612-46027-2-6

Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR es una organización civil sin fines de lucro, cuyo fin prioritario es contribuir al desarrollo sostenible del país, a partir de una adecuada gestión del ambiente, de la conservación de la diversidad biológica y del manejo y aprovechamiento responsable de los recursos naturales. Además, promueve y participa en iniciativas de desarrollo con responsabilidad social, tanto del sector público como privado, en los ámbitos nacional, regional y local.

Misión: DAR busca integrar de manera coherente políticas públicas, prácticas sociales y actividades económicas, en la definición de una visión de desarrollo sostenible.

El programa de Energía Sostenible, trabaja incidiendo en la mejora de la política y el marco legal en el sector energético; en el seguimiento y análisis a proyectos de infraestructura en la Amazonía y en el monitoreo a instituciones financieras internacionales, con la finalidad de mejorar el impacto de los proyectos energéticos, ambientales y sociales que estas instituciones financian.



Esta publicación es posible gracias al financiamiento de:

BiCeca

blue moon FUND

Oxfam

WWF