

**TEMA: GOBERNABILIDAD Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN TERRITORIOS INDIGENAS.**

**POR: CESAR SARASARA, PRESIDENTE DE LA CONFEDERACION DE NACIONALIDADES AMAZONICAS DEL PERU – CONAP**

**FECHA: LIMA, 02 DE FEBRERO DE 2007.**

**PRESENTACIÓN**

CONAP, Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú, se constituyó el año 1987, con la presencia de 350 líderes, por primera vez, los indígenas depusieron sus conflictos étnicos buscando puntos comunes para su defensa y la existencia de sus culturas, asimismo iniciaron sus demandas al estado peruano que son culturas vivas y que necesitan un respeto profundo a un modo de vida diferente que practican.

Con el nacimiento de CONAP, se empieza a entender las funciones de un gremio y asimismo sus relaciones con otras organizaciones pares nacionales como el caso de La Confederación Campesina del Perú (CCP), Confederación Nacional Agraria (CNA), Central General de trabajadores del Perú (CGTP) y de las demás organizaciones nacionales e internacionales. Es en este entendido que CONAP se solidariza en concordancia a sus principios con los demás pueblos indígenas del mundo.

A Partir del 15 de de 1987, la junta directiva de CONAP se renueva cada 4 años, sus doce directivos que conforman pueden ser reelegidos o no, asimismo la sede principal se encuentra en la ciudad de Lima por razones operativas, y a nivel de la Amazonia se dispone de 8 sedes regionales, en cada sede se encuentra un coordinador que cumplen y hacen cumplir la política de CONAP. De las 1,500 comunidades nativas aproximadamente reconocidas por el estado peruano, en CONAP se agrupan 760 comunidades. Asimismo se reconoce que no podemos representar a todas las comunidades por razones geográficas, operativas, económicas y demás factores que hacen difícil como son los medios de comunicación fundamentalmente.

CONAP, se adscribe en una política de “**concertación y Etnodesarrollo**” (**CETNO**), como es la Defensa y Transformación, tenemos que defender nuestra cultura manteniendo lo bueno y desechando aquello que perjudica al pueblo, pues es cuando empezamos a transformar y a fortalecer nuestra forma distinta de vivir el mundo, la identidad y el desarrollo que aspiramos dentro del país. Este camino trazado se convierte en un eje central de guía para los indígenas de la Amazonia Peruana, y que se sustenta en sus principios de Identidad, defensa, Autonomía, solidaridad y el individualismo.

## **GOBERNABILIDAD Y LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN TERRITORIOS INDIGENAS**

Para iniciar mi exposición empezare definiendo algunos conceptos básicos como los derechos humanos, gobierno y gobernabilidad. El 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó y proclamó la Declaración Universal de Derechos Humanos. Tras este acto histórico, la Asamblea pidió a todos los Países Miembros que publicaran el texto de la Declaración y dispusieran que fuera "distribuido, expuesto, leído y comentado en las escuelas y otros establecimientos de enseñanza, sin distinción fundada en la condición política de los países o de los territorios". Por lo tanto en el artículo primero determina que Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros

Por otro lado muchos tratadistas en temas jurídicos señalan que los derechos humanos son aquellos pertenecientes a todos los seres humanos Jurídicamente, según qué tipo de concepción se tenga sobre el derecho(iusnaturalismo, iuspositivismo, o dualismo jurídico), la categoría conceptual "derechos humanos" puede ser divina, como observable en la Naturaleza como asequible a través de la Razón, como determinada por los contextos en las muchas maneras que es posible entender la Historia, como síntesis de ideas de éstas y/u otras posiciones ideológicas y filosóficas, o como un mero concepto inexistente y sin validez. Los derechos humanos son 30 de los cuales se reparten entre para los ancianos, niños, etc.

Es, importante diferenciarlos y no confundirlos con los derechos constitucionales. Aunque generalmente los derechos fundamentales se suelen recoger dentro de los derechos constitucionales, no siempre son lo mismo o los mismos. Para determinar qué derechos son "constitucionales" basta con recurrir al catálogo de derechos reconocidos por las constituciones políticas de los Estados; no obstante, para establecer qué derechos son "humanos", primero es necesario asumir una postura respecto qué es Derecho e implícita o explícitamente sobre qué es lo "Humano", una vez hecho esto, es necesario ubicarse en algún punto del debate

contemporáneo de las teorías sobre los derechos humanos: ¿Los derechos humanos son un conjunto específico de derechos (a la vida, al sufragio, etc.)?, ó ¿Los derechos humanos son un tipo de derechos desarrollo de otros conceptos (libertad, dignidad, seguridad, etc.)?

Además, los derechos constitucionales pueden abarcar más de lo que se entiende que son derechos humanos. La constitución de un país, por ejemplo, puede otorgar derechos a sus ciudadanos que no abarquen a los no nacionales (por ejemplo, el derecho al voto. En ese caso se trataría de derechos constitucionales que se reconocen al ciudadano, pero no podrían ser derechos humanos si no se reconoce a todas las personas sean de la condición que sean.

A los derechos humanos corresponden ciertas características. Una importantísima es la inalienabilidad, es decir, no pueden ser concedidos, limitados, canjeados o vendidos (por ejemplo, no es posible venderse como esclavo). Otra es que los derechos humanos, normalmente, se dividen en dos categorías: derechos positivos y derechos negativos. Los derechos negativos pueden ser expresados como un derecho positivo, pero no en viceversa. Por ejemplo, el derecho de un recién nacido a tener padres que lo cuiden (asumiendo que es un derecho humano) sólo puede ser expresado positivamente.

El concepto de gobierno y gobernabilidad. En el primer caso el gobierno es una Organización administrativa y política. Pensamiento político. Autoritario, Constitucional, Unitario y Federal. Democracia. Gabinete de ministros. Según Miguel de Althaus señala que "Un buen gobierno es deseable para que el Perú construya su identidad como nación" ¿Nuestro país es una nación? No exactamente. Creo que el Perú es una nación en construcción, ya que las naciones no nacen de la nada. Como país tenemos grandes disparidades, inclusive en las mismas ciudades o comunidades. Hay que ver como superamos eso. El concepto de nación esta íntimamente ligado al de identidad La identidad depende de la educación. En la medida en que los colegios no enseñen Historia, por ejemplo, será más difícil formar una identidad. Si bien la historia del Perú tiene aspectos negativos, Basadre decía que la historia peruana también tiene altas cumbres. A través de ella se puede amar

El Tema de la gobernabilidad, se utiliza en la actualidad en el lenguaje político como una forma de describir la capacidad de los gobiernos para controlar el descontento social, o en todo caso para manejar la inseguridad pública. Estas acepciones que se le dan a la gobernabilidad deben de analizarse desde el punto de vista académico. Para esto se propone básicamente dividir el concepto de la gobernabilidad en tres partes: **La gobernabilidad como eficacia** es la concepción de ésta cómo la efectividad de la acción gubernamental; esto es que para este tipo de conceptos sobre la gobernabilidad lo que cuenta es que tan bien se implementan las acciones que planea el gobierno sin importar si cuentan con el consenso de la población. Si una acción es planeada y ejecutada es que existe

governabilidad. Este concepto se basa en la razón de Estado o pensamiento maquiavélico

**La gobernabilidad cómo la acción del buen gobierno** se refiere, como su nombre lo indica, a la acción estatal llevada a cabo en base al buen gobierno o “gobierno de los justos” como en el pensamiento platónico. Este concepto, aunque suena loable es inconsistente ya que lo que deseamos medir en un “grado” o situación de control político que llamamos gobernabilidad, no norma la conducta gubernamental. Como estabilidad (o ausencia de ésta), esto es que la gobernabilidad se concibe en un aspecto sintético con respecto a los dos conceptos anteriores como la adaptabilidad (o, de nuevo, su ausencia) de las instituciones a las demandas sociales y a los movimientos y luchas generadas por éstas (demandas sociales).

### **Grados de gobernabilidad.**

La gobernabilidad, a diferencia de la democracia o la dictadura, que son formas de gobierno; es un “grado” o calificación de la situación política que priva en una sociedad. Se nos propone cinco categorías para clasificar, tanto los grados de gobernabilidad como sus causas y síntomas. Dentro de este esquema tanto la primera como la última categoría son absolutas, es decir que no existen en la realidad como imposibilidad o tendencia que nunca llega (algo así como en matemáticas una asíntota puede tender a cero e incluso aproximarse infinitesimalmente pero finalmente nunca llega a él). Estas categorías son: **La gobernabilidad total u óptima y la total ingovernabilidad.** Estas categorías nos servirán para ubicar al resto de grados de gobernabilidad que en orden descendente son:

Déficit de gobernabilidad. Dentro de esta categoría existen alertas o “focos rojos y/o amarillos” en ciertos aspectos de la dinámica social que cuando fallan o funcionan deficientemente denotan este déficit de gobernabilidad. Éstos aspectos son: a) Mantenimiento del orden y la ley. b) Capacidad del gobierno para llevar adelante la economía. c) La capacidad gubernamental para garantizar servicios sociales mínimamente adecuados. d) Control del orden político e institucional.

Crisis de gobernabilidad. Al ser esta una categoría extrema dentro de las posibles, existen diferentes posturas para explicarla, así como para solucionarla.

a) Postura conservadora:

- Pugna por reducir la acción estatal para que los mercados sean los que distribuyan la riqueza y las demandas sociales se vean en cierta forma disueltas con el bienestar económico generado con esto.
- Se deben de reducir las expectativas sociales para que de esta forma las exigencias sean menores evitando así los conflictos.

- Se debe de reorganizar las instituciones para que eviten, al margen de la economía, los conflictos.
- Se debe de expandir la democracia como sistema óptimo para la resolución de las demandas sociales. Pero la mismo tiempo se le debe limitar para que estas demandas no intervengan con la dinámica de la economía de mercado .Esto es que las demandas sociales y democráticas quedan en función del funcionamiento económico.

b) Postura marxista:

- La ingobernabilidad como producto de las contradicciones entre el capitalismo y las demandas colectivas
- Estas contradicciones generan la inestabilidad que a su vez genera la crisis de gobernabilidad.

c) Postura intermedia:

- Son las restricciones internas las que causan desequilibrios en el actuar estatal.
- Por tanto, el Estado no está a la altura de las demandas sociales

**Gobernabilidad y democracia.** Se entiende a la democracia como forma de gobierno y a la gobernabilidad como grado o cualidad de gobierno. En este la democracia es la forma de gobierno que mejor garantiza la gobernabilidad. Aún así existen objeciones acerca de la gobernabilidad en la democracia que son:

Las tensiones internas que la democracia genera en la gobernabilidad son :

a) La esencia de la democracia que con las libertades intrínsecas en ella (reunión, opinión, prensa, etc.) hace que crezcan las demandas sociales. Esto no es en detrimento (como en la postura conservadora en el capítulo anterior) de las metas sociales, sino como descripción nada mas, de un factor interno de la democracia que puede influir en una situación de tensión para la gobernabilidad.

b) Esto a su vez hace que los procedimientos de toma de decisiones en los regímenes democráticos hagan que se tarden en cumplir éstas demandas sociales.

Limitaciones externas. Se refiere a las limitaciones que implica integrar un régimen democrático a las características sociales. El no saber combinar la clásica representación democrática (partidos políticos, parlamento, cargos públicos, etc.) con la diversidad de conformaciones sociales y / o económicas de la sociedad hace que las demandas sociales no se integren eficazmente a la acción estatal,

desatando a su vez mayor grado de ingobernabilidad. A su vez se generan formas de canalización de demandas (como el neo corporativismo) que fácilmente, al no ser parte de la participación formal en el régimen (esto es que no están establecidas, y por tanto, reguladas); fácilmente se degeneran como formas legítimas de participación y canalización de las demandas sociales. Se convierten en “trampolín” para lo peor de la clase política.

Gobernabilidad y democracias en las sociedades complejas. Los retos para la democracia es que esta se integre a la sociedad de forma real y no solamente como forma de gobierno; esto es que tanto las demandas e intereses colectivos estén representados al momento de la toma de decisiones: Al mismo tiempo estas decisiones deben de ser expeditas aunque nunca en detrimento de los procedimientos democráticos.

El paradigma de gobernabilidad como los acuerdos básicos que se deben de dar en las sociedades democráticas. Este paradigma se da en tres niveles que son:

a) Modelo de orientación política. En la medida en que los principio y valores de la democracia (cultura política) configuren el régimen político, sustenten las diversas fórmulas de toma de decisiones y animen las políticas públicas, estaremos ante la presencia de un **paradigma de gobernabilidad democrática**.

b) Fórmulas institucionales. La democracia se acercará al paradigma en la medida que se vincule en su funcionamiento con la sociedad y sus demandas.

c) Políticas públicas. En la medida que la acción estatal resuelva eficazmente sus obligaciones serán coadyuvantes

En resumen, estos conceptos he creído necesario revisar para encaminar mi exposición al que fui convocado pues a mi parecer a pesar que vivimos en un país que invoca una democracia, tal vez por pertenecer dentro del esquema de un país en vías de desarrollo pareciera que nos conformamos al aceptar una posición muy simplista “bueno nuestro país esta en construcción por lo mismo esperemos que con el tiempo la democracia madure”. No estoy de acuerdo con esta forma de pensar, pues yo me invoco a mí mismo y a todos los presentes que no esperemos que los gobernantes de turno sean los demócratas sino que practiquemos la democracia, el buen gobierno y la gobernabilidad, desde donde nos toca como un buen padre, como buenos dirigentes y es responsabilidad de todos los peruanos y de la persona humana.

## **EXPOSICION DE CASOS Y LAS GARANTIAS QUE BUSCAN LAS COMUNIDADES**

En este tema nos vamos a remitirnos de un caso muy particular de nuestra experiencia **“CONAP Y EL PROYECTO GAS DE CAMISEA”** donde los actores más importantes son los hermanos comuneros que pertenecen al pueblo indígena Machiguenga y que organizativamente 37 comunidades y están afiliadas a dos instancias uno que es Consejo Machiguenga del alto Urubamba (COMARU) Y a la Central de comunidades Nativas Machiguengas (CECONAMA), y los hermanos comuneros que pertenecen al pueblo indígena Yine Yami. Los Machiguengas, se ubican en el valle de Urubamba, las comunidades están asentadas a lo largo de ambas márgenes del río que lleva el mismo nombre, políticamente pertenecen a la Región de Cuzco, administrativamente pertenecen al Distrito de Echarate. Mientras los Yine Yami que son 9 comunidades están afiliados a la Federación de Comunidades Yine Yami (FECONAYY), pertenecen a la región de Ucayali y al distrito de Sepahua.

Para entrar al diálogo con la empresa Transnacional Shell-Móvil tuvimos que analizar el año 1995 con la junta directiva de CONAP y los directivos de las dos bases afiliadas que son CECONAMA y FECONAYY, los antecedentes del año 1987. Este análisis nos dio como resultado que CONAP junto con sus bases nunca habían llegado a un buen entendimiento mucho menos a un acuerdo eficaz con la empresa. Por lo tanto cuando la comisión integrada por CONAP, CECONAMA y FECONAYY quiso sostener un dialogo abierto y buena fe con la empresa, el gerente representante de la empresa se negó, argumentando que CONAP no era una organización de diálogo sino una organización indígena conflictiva declino su mensaje que SHELL va a trabajar con las ONGS y la misión dominica ubicadas en el Urubamba. Ante esta situación tuvimos que hablar con dos extranjeros que vinieron al Perú, uno de nacionalidad irlandesa que era asesor de la Sociedad Peruana de derecho ambiental (SPDA) y el otro de la nacionalidad Inglesa que preparaba su tesis doctoral.

En coordinación, con Comaru, Cedia (ONG) asesora de Comaru, Ceconama, y Feconayy tuvimos un encuentro entre las federaciones en la Comunidad Nativa de Nuevo Mundo que es la sede de Ceconama, constituimos una comisión de defensa y desarrollo del proyecto gas de Camisea. En el acta se acordó que la SHELL debe conversar con los integrantes de la comisión ya que representaban intereses de las tres federaciones. El mandato de la asamblea se cumplió y SHELL estableció el dialogo con los representantes de la comisión en la comunidad nativa Sepahua donde tanto el Inglés como el Irlandés jugaron un papel importante en el dialogo que duró mas de tres horas. En conclusión Shell acepto trabajar directamente con las federaciones y el CONAP. Los puntos acordados fueron:

- Shell debe contratar personal indígena de las tres federaciones en forma rotativa, Las federaciones no aceptaron que vengan indígenas de otro lugar a trabajar en el proyecto del gas de camisea.
- Shell debe crear un departamento de comunidades indígenas dentro de su estructura empresarial hoy día se llaman Relacionistas comunitarios
- Los trabajadores de la empresa SHELL no deben acercarse a las comunidades mucho menos deben beber licor, ni comprar alimentos. Los barcos o los botes al servicio de la empresa no deben abordar ni pasar las noches en los puertos de las comunidades sino en lugares despobladas.
- Las comunidades trataran directamente el convenio por compensación sobre el uso de tierras y demás indemnizaciones.
- Como parte de la compensación la empresa Shell debe construir postas sanitarias, infraestructura escolar, vacunas y facilitar el traslado de los dirigentes cuando lo requieran por vía aérea o fluvial
- Ningún trabajo adicional hará la empresa sin el consentimiento de las federaciones y de CONAP.

Estos y otros acuerdos pactados entre las federaciones por diversos motivos generados al interior de las federaciones se fragmento donde COMARU prefirió negociar por su propia cuenta argumentando que las demás federaciones no deseaban contar con los servicios de la ONG CEDIA. Por lo mismo, CECONAMA y FECONAYY mantuvieron su posición de trabajar juntos con CONAP, más tarde COMARU se afilio a AIDSESEP y dejó de argumentar que eran una organización autónoma y solitaria.

Después que la Empresa SHELL- MOVIL abandona el proyecto por razones inexplicadas para nosotros los indígenas, el estado puso en licitación al proyecto, en esta licitación se supo que el ganador de la ejecución del proyecto era el consorcio trasnacional PlusPetrol. Las federaciones nuevamente iniciaron sus acuerdos sin variar los puntos que acordaron con la empresa anterior.

En esta experiencia vivida podemos exponer que a partir del 2001 con la empresa Pluspetrol empieza otra etapa del proyecto gas de Camisea y donde retoma los acuerdos anteriores que daremos a conocer los efectos logrados muy importantes:

Pluspetrol ha empezado a reconocer y a respetar la autonomía de los indígenas, sus organizaciones, sus formas de vida y establecer dialogo directo con todos los actores vecinos al proyecto que incluye a indígenas y no indígenas es decir un dialogo basado en participación democrática por intermedio de sus relacionistas comunitarios.

Pluspetrol mantiene en vigencia sus convenios de fortalecimiento con las federaciones y prefiere no interferir en la toma de decisiones económicas como organizativas. Asimismo ayuda en la educación con becas integrales a los estudiantes en diferentes universidades e institutos.

Durante 4 años consecutivos ha financiado el Programa de monitoreo ambiental PMAC, donde cerca de 30 comuneros se han preparado y entrenado, de las tres federaciones, desde luego existe un acta de acuerdo de los componentes del PMAC, junto con los tres presidentes de las federaciones y el presidente de CONAP para que el Ministerio de Energía y Minas les pueda otorgar una certificación oficial.

Pluspetrol sigue financiado desde hace más de dos años las reuniones bimensuales donde integran diversos organismos gubernamentales, ONG, organizaciones que ventilan los acuerdos que se toman a favor del desarrollo de las comunidades Nativas.

Los diferentes accidentes ocurridos en la vida del proyecto del gas de camisea, los monitores indígenas han tenido un rol de suma importancia debido que han mantenido sus informaciones reportando por escrito de los sucesos tanto a los presidentes de las federaciones, a la empresa y a los organismos públicos que ven directamente con el desarrollo del proyecto

La empresa Pluspetrol ha comprendido su rol de ser responsable en lo ambiental y en lo social, pues en este sentido genera muchos apoyos tanto en lo económico en lo social, en repetidas ocasiones en diferentes diálogos nos piden que si hay algo malo por parte de la empresa que le comuniquemos con toda confianza.

Los efectos negativos, la complejidad de la naturaleza del proyecto ha generado problemas técnicos como son los rompimientos del gasoducto en diferentes tramos y en el caso de las comunidades nativas por mas que se explique que el gas no genera contaminación ambiental, como tampoco no es usual que los Machiguengas convivan con un proyecto de alto riesgo humano han preferido exigir a las dos empresas sus indemnizaciones en alimentos por que como producto de la contaminación del río no han podido pescar. La base de la fuente proteica del Machiguenga esta basado en el consumo del pescado fresco o salado.

Los monitores reclaman que ante los incidentes la empresas no los convocan a tiempo por eso muchas veces no se enteran directamente sino por intermedio de algunos comuneros. No obstante la empresas sostienen que por razones geográficas y logísticas no los pueden atender inmediatamente.

El estado Peruano se ve imposibilitado económicamente y socialmente para atender las diferentes demandas, asimismo el canon que recibe el distrito Echarate al que los Machiguengas pertenecen no les facilita en sus desarrollos comunales. A falta de un plan eficaz de apoyo por parte del gobierno local del distrito Echarate las comunidades siguen pidiendo apoyo a la empresa Pluspetrol, a pesar que la empresa sigue aportando por ley con el canon para el desarrollo local. Por eso los Machiguengas insisten durante 20 años la creación del distrito ENI al Gobierno regional del Cuzco y al congreso de la República que hasta el momento no hay resultados positivos. Este nuevo distrito estaría manejado por los propios Machiguengas y se habría reconocido un nuevo derecho elemental de desarrollo que el estado les pueda asistir

En esta nueva dinámica de las actividades donde el indígena no puede estar ajeno a estos cambios se consumen licores, novedades de buen vestir, consumo de artefactos y los reemplazos de las vajillas y demás enseres domésticos en algunas comunidades, otras comunidades prefieren mantenerse muy distante e ir incorporándose progresivamente.

En resumen, las comunidades nativas exigen que el estado los proteja capacitándoles, en materia de derechos humanos, conocimientos de leyes nacionales e internacionales que les favorecen, sobre todo exigen el cumplimiento del convenio 169, asimismo piden que se les dé una ley de Pueblos indígenas si es posible solo para los indígenas de la Amazonia. Que se les garantice la propiedad comunal contra los emigrantes andinos.

Por otro lado creemos que este tipo de trabajo con las empresas es una oportunidad de mejorar y buscar otra forma de generación de ingresos para las comunidades sabemos que no todo esta bien por eso siempre estamos pidiendo que las fuentes de cooperación nos ayuden como se establecen los mejores negociaciones, pero esta experiencia esta para mejorar, sin embargo muchas fuentes cooperantes ambientalistas han preferido mantener una posición de desconocimiento y tildando a que los indígenas no somos capaces de generar un buen desarrollo a partir de un buen trato con la empresas hidrocarburíferas.

La política de CONAP va a continuar con este trabajo que no es para buscar oportunidad económica sino es para que el estado y la empresa dentro de su política empresarial o social tengan en cuenta que las comunidades si estamos en la condición de contribuir al desarrollo del país de diereferentes formas.