

# *Mecanismos de participación ciudadana en los Planes de Abandono de lotes de hidrocarburos en Perú – El caso del ex Lote 1-AB*

## *Public Participation Mechanisms in the Abandonment Plans of Oil & Gas Blocks in Peru – The Case of the ex-Block 1-AB*

Milward M. Salas Delgado\* <https://orcid.org/0000-0002-5631-1436>

José A. Vásquez Medina\*\* <https://orcid.org/0000-0002-7740-2273>

Diego M. Espinoza Ortiz\*\*\* <https://orcid.org/0000-0002-3684-7401>

Gaspar A. Jiménez Peña\*\*\*\* <https://orcid.org/0000-0002-6390-1098>

José A. Páez Warton \*\*\*\*\* <https://orcid.org/0000-0001-8345-0493>

<http://dx.doi.org/10.21503/lex.v18i25.2106>

\*Abogado, graduado de la Universidad Católica de Santa María de Arequipa; Candidato a Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Lima, Perú; Especialista Legal en Asuntos Ambientales, Evaluación del Impacto Ambiental, Certificación y Fiscalización Ambiental.

Correo electrónico: [msalasd@unmsm.edu.pe](mailto:msalasd@unmsm.edu.pe)

\*\*Licenciado, especialidad en Filosofía y Ciencias Sociales, de la Pontificia Universidad Católica del Perú; Egresado de la Maestría en Sociología de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú; Investigador del fenómeno intercultural, en los campos educativo, político y social; Asesor en descentralización, interculturalidad y desarrollo social.

Página web: <http://joseantoniovasquezm.blogspot.com/>

Correo electrónico: [jose.vasquez@upch.pe](mailto:jose.vasquez@upch.pe)

\*\*\*Magíster en Ciencias Ambientales con mención en Desarrollo Sustentable en Minería y Recursos Energéticos, por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, Perú; Candidato a Magíster en Gestión Pública con mención en Sistemas Energéticos del Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Posgrado (CAEN – EPG); Especialista en Asuntos Ambientales, Evaluación del Impacto Ambiental, Gestión y Certificación Ambiental.

Correo electrónico: [despinozao@unmsm.edu.pe](mailto:despinozao@unmsm.edu.pe)

\*\*\*\*Doctor en Desarrollo y Seguridad Estratégica, Magíster en Desarrollo y Defensa Nacional, y Catedrático, por el Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Posgrado (CAEN – EPG), Lima, Perú; Investigador en seguridad y defensa nacional.

Correo electrónico: [inggasparajp@gmail.com](mailto:inggasparajp@gmail.com)

\*\*\*\*\*Doctor en Sociología por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos; Catedrático del Centro de Altos Estudios Nacionales, Escuela de Posgrado (CAEN – EPG), Lima, Perú; Investigador en ciencias sociales, seguridad y defensa nacional.

Correo electrónico: [josepaez38@yahoo.es](mailto:josepaez38@yahoo.es)

# Lex





Wasaypun. Óleo sobre cartón 50 x 66 cm.  
Sonia Estrada Melgarejo (pintora peruana, Ancash)

## RESUMEN

El objetivo de la investigación es determinar qué mecanismos de participación ciudadana resguardarían mejor el derecho de acceso a la información ambiental en los planes de abandono por vencimiento en los contratos de los lotes para la exploración y explotación de hidrocarburos, a la luz del nuevo Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las Actividades de Hidrocarburos y del reciente Acuerdo de Escazú. Se realizó la recopilación y el análisis de información secundaria relacionada con la participación ciudadana y acceso a la información pública en evaluación del impacto ambiental de actividades extractivas, logrando algunas características de los mecanismos de participación ciudadana más idóneos. Se distinguen los mecanismos formales bajo la conducción de la autoridad ambiental competente y los mecanismos no formales impulsados por el operador del lote por iniciativa propia; asimismo, se recomienda revisar regulación con mayor nivel de efectividad frente a grupos vulnerables como pueblos indígenas. El trabajo busca mayor predictibilidad en la participación ciudadana que garantice la sostenibilidad en el ciclo de vida de las inversiones en el país, impactando positivamente en la confianza y legitimidad de la evaluación del impacto ambiental con las poblaciones del área de influencia de actividades de hidrocarburos.

**Palabras clave:** *explotación de hidrocarburos, participación ciudadana, plan de abandono, Acuerdo de Escazú, pueblos indígenas.*

## ABSTRACT

The objective of the investigation is to determine which public participation mechanisms would best safeguard the right of access to environmental information in the plans for abandonment due to expiration of the contracts of exploration and exploitation of hydrocarbons, considering the new peruvian Public Participation Regulations for Hydrocarbon Activities and the recently subscribed Escazú Agreement. The collection and analysis of secondary information related to public participation and access to public information in evaluation of the environmental impact of extractive activities, achieving some characteristics of the most suitable public participation mechanisms. Formal mechanisms are under the guidance of the competent environmental authority and non-formal mechanisms are promoted by the lot operator on its own initiative. It is also recommended to review regulations with a higher level of effectiveness with vulnerable groups such as indigenous peoples. The significance of this work is to contribute with greater predictability in the formulation of public participation rules that guarantee sustainability in the life cycle of oil & gas projects, positively impacting the trust and legitimacy of the environmental impact assessment with populations of the area of influence.

**Key words:** *hydrocarbon exploitation, public participation, abandonment plan, Escazú Agreement, indigenous peoples*

## I. INTRODUCCIÓN

En junio de 1971, el Estado Peruano aprobó el contrato de operaciones petrolíferas en el ex Lote 1-A, el cual se fusionó luego con el ex Lote 1-B; formando a partir de marzo de 1986, el ex Lote 1-AB, en la selva norte del Perú. Desde el primer momento, se perforaron pozos de explotación y se construyeron instalaciones petroleras, abriendo paso a tuberías y facilidades en áreas boscosas, vías de acceso y campamentos, que convirtieron al entonces Lote 1-AB en el productor de petróleo más importante en la selva peruana, en presencia de diversos pueblos indígenas que ancestralmente conviven en dicho ambiente. Más de cuarenta años después, para concluir sus actividades y retirarse del lote, el operador tuvo la obligación de obtener la aprobación del plan de abandono ante el Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo con el artículo 98 del vigente “Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos”<sup>1</sup> (en adelante, RPAAH) para volver las áreas disturbadas a su estado natural o dejarlas en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Sin embargo, hasta la fecha, el Ministerio de Energía y Minas ha resuelto sin aprobar tres (03) expedientes administrativos del plan de abandono<sup>2 3 4</sup>, en cuyos procedimientos de evaluación sólo han sido alcanzados los planes de abandono por escrito a las autoridades regionales, locales y comunales involucrados, mas no se han utilizado propiamente mecanismos de participación que activamente recojan aportes y comentarios de la ciudadanía que sirvan a mejorar el plan.

Actualmente, el Perú está suscrito internacionalmente en el Acuerdo de Escazú sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe que tiene por objetivo “

---

1. Decreto Supremo N° 039-2014-EM, “Aprueban Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos”, Diario Oficial El Peruano, de 12 de noviembre de 2014.

2. Resolución Directoral N° 206-2015-MEM/DGAAE, de 24 de junio de 2015, Desaprobación del “Plan de Abandono del Lote 1-AB”. Acceso 15 de octubre de 2019. <https://www.gob.pe/minem>

3. Resolución Directoral N° 067-2019-MEM/DGAAH, de 07 de febrero de 2019, Desaprobación del “Plan de Abandono del Lote 1AB”. Acceso 15 de octubre de 2019. <https://www.gob.pe/minem>

4. Resolución Directoral N° 427-2019-MINEM/DGAAH, de 20 de setiembre de 2019, No admisión a trámite del “Plan de Abandono del ex Lote 1AB”. Acceso 15 de octubre de 2019. <https://www.gob.pe/minem>

(...) garantizar la implementación plena y efectiva en América Latina y el Caribe de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, así como la creación y el fortalecimiento de las capacidades y la cooperación, contribuyendo a la protección del derecho de cada persona, de las generaciones presentes y futuras, a vivir en un medio ambiente sano y al desarrollo sostenible (...).<sup>5</sup>

Por tanto, es importante determinar cuáles deben ser los mecanismos de participación ciudadana que resguarden el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, a fin de proponer la inclusión de mecanismos de participación ciudadana formales, que efectivamente sean conducidos por la autoridad ambiental competente, para garantizar el derecho de acceso a la información pública ambiental en el territorio superpuesto al ex Lote 1-AB, a la luz de las disposiciones del nuevo “Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos”<sup>6</sup> (en adelante, RPPCH) y del Acuerdo de Escazú sobre los derechos sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe.

## II. MÉTODO

Se utilizó el método funcional<sup>7</sup> para desarrollar la investigación, que busca el acercamiento al fenómeno jurídico, tomando en cuenta la realidad, que se obtiene de la jurisprudencia o los precedentes administrativos, toda vez que los administradores del derecho se pronuncian sobre casos concretos, y ese caso concreto representa un acercamiento de cómo funciona el derecho respecto a la realidad, intentando una redefinición de los conceptos que se usan en la indagación científica, ya que el centro del análisis funcional reposa en el hecho en sí, en la medida en que se le clasifica, se descubre su génesis y se indaga sobre su naturaleza concreta. Para ello, se utilizó básicamente la técnica de análisis documental, abarcando los expedientes administrativos de los tres (03) planes de abandono del ex Lote 1-AB, evaluados por el Ministerio de Energía y Minas, la normativa nacional e internacional, así como publicaciones especializadas nacionales e internacionales, sobre la participación ciudadana en la evaluación del impacto ambiental en actividades extractivas. Esta información fue analizada de forma sistemática, con la finalidad de registrar, objetivamente, la situación del conocimiento de las características de los mecanismos de participación ciudadana de acuerdo con las características que garanticen la transparencia, la toma de decisiones bien informadas, la prevención de daños e impactos ambientales.

---

5. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe* (Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2018), 14.

6. Decreto Supremo N° 002-2019-EM, “Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos”, *Diario Oficial El Peruano*, de 05 de enero de 2019.

7. Carlos Ramos, *Cómo Hacer Una Tesis de Derecho y No Envejecer en el Intento* (Lima, Perú: Editora Grijley, 2007), 114-117.

### III. RESULTADOS

#### 3.1 Generalidades

La ciudadanía tiene interés general saber cuáles son los impactos ambientales de las actividades realizadas en su territorio nacional, puesto que éste proporciona recursos naturales, como alimentos, medicamentos y también materias primas para las actividades productivas que satisfacen las necesidades materiales o espirituales<sup>8</sup>. Por su parte, el Ministerio de Energía y Minas del Perú evalúa los planes de abandono por vencimiento de los contratos de los lotes para la exploración y explotación de hidrocarburos, que tienen buscan corregir efectos adversos en el ambiente y reacondicionarlo a su estado natural o en un estado apropiado para su nuevo uso, luego del retiro definitivo del operador del lote. De acuerdo con el RPPCH, la autoridad ambiental competente básicamente dispone la puesta de los planes de abandono ante la población en determinados lugares y/o a través de su Portal Institucional a fin de que se brinden comentarios, a través de un aviso que se difunde en el Diario Oficial El Peruano y en un diario local del área de influencia; asimismo, se permite al operador aplicar cualquiera de los mecanismos previstos en el RPPCH, pero que no dependan de la conducción de la autoridad.

#### 3.2 Caracterización de los mecanismos de participación ciudadana

En función a la relación realizada lo señalado anteriormente, y considerando lo dispuesto en el artículo 69 del Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental<sup>9</sup> y el artículo 29 del RPPCH se caracterizan los mecanismos de participación ciudadana de acuerdo con su pertinencia y razonabilidad para los planes de abandono por vencimiento de los contratos de los lotes para la exploración y explotación de hidrocarburos. Calle et al.<sup>10</sup> consideran que los mecanismos de participación abarcan todo tipo de instancia o modalidad de involucramiento de actores sociales en el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, independientemente de su formalidad y efectos jurídicos (vinculantes o no vinculantes), concordante a lo revisado por O’Faircheallaigh<sup>11</sup>.

##### a) Mecanismos formales:

Comprenden las instancias formales bajo la conducción y dirección de la autoridad ambiental competente, donde se brinda acceso a la información y se difunde la información pública ambiental con miras a lograr la participación ciudadana efectiva en la toma de decisiones que afecten al ambiente, el cual abarcaría todo el ciclo de vida de una actividad, inclusive su cierre o abandono. Entre los temas socioambientales que conciernen al público, es la prevención de daños e impactos ambientales y sociales que pudieran aflorar con posterioridad al término de la actividad petrolera, de no ser detec-

---

8. Carlos Andaluz, *Manual de derecho ambiental*, (Lima, Perú: Editorial Proterra, segunda edición, 2006), 41.

9. Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, “Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”, Diario Oficial El Peruano, de 25 de setiembre de 2009.

10. Isabel Calle, y Daniel Ryan. *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica* (Lima, Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2016), 21.

11. O’Faircheallaigh, Ciaran, “Public Participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making”, *Environmental Impact Assessment Review*, 30 (2010): 19-27.

tados de manera oportuna, podrían provocar consecuencias graves e irreversibles, conflictos socioambientales, o en su defecto pasivos ambientales luego de culminada una actividad en su territorio, para lo cual se deberá considerar la gestión del desempeño ambiental, su seguimiento (follow up) y su comunicación<sup>12</sup>, a través del monitoreo durante la ejecución de actividades de cierre y seguimiento post-cierre, y mecanismos de comunicación e información periódicos en atención al logro de metas y objetivos del plan de abandono.

**Tabla 1. Mecanismos formales de participación ciudadana y su aplicabilidad en la evaluación de los planes de abandono por vencimiento de los contratos de los lotes de hidrocarburos**

Mecanismo	Descripción	¿Aplicable actualmente?
“Taller Participativo”	Se resalta su esencia de ser una reunión cuya forma de intercambio abierto y directo de información entre la autoridad ambiental, el operador del lote y la población, permite abordar con profundidad y transparencia las percepciones, temores y expectativas sobre el corazón del plan de abandono constituido por las medidas de prevención, control, mitigación u otras a adoptarse frente a los impactos negativos reales que ha tenido la operación del lote petrolero, a efectos de eventualmente mejorarlas o ajustarlas a la realidad del entorno, previa moderación.	No
“Audiencia Pública”	Es un acto con un protocolo poco más definido que un Taller Participativo, dirigido por la autoridad ambiental competente, donde el objetivo es recoger observaciones y sugerencias directamente, luego de haber expuesto el plan de abandono; en este momento, se espera que la población ya tiene una concepción más completa de la acción propuesta, ya que han participado en un taller previo, por lo que los aportes serán más significativos aun para ser valorados por la autoridad.	No

12 Marshall, Ross; Arts, Jos y Angus Morrison-Saunders, “International principles for best practice EIA follow-up”, *Impact Assessment and Project Appraisal*, 23, n° 3 (2005): 175-181.

**b) Mecanismos no formales:**

Comprenden las instancias no formales que el operador del lote impulse propia iniciativa, conforme a un Plan de Participación Ciudadana aprobado o según necesidad sobrevenida, para incorporar opiniones y comentarios de la ciudadanía en general, en el plan de abandono, así como la percepción de la población directamente afectada o beneficiada. A través de este tipo de mecanismos, aunque no son conducidos directamente por la autoridad ambiental competente, son herramientas que contribuyen al aseguramiento del ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y todos sus efectos en general, a través de estructuras de soporte de la participación, originalmente para el litigio de interés público<sup>13</sup>, que convenientemente para este caso se podría aplicar como acciones que faciliten y fortalezcan la toma de decisión en la evaluación del impacto ambiental ejecutada en los planes de abandono.

**Tabla 2. Mecanismos no formales de participación ciudadana aplicables en la evaluación de los planes de abandono por vencimiento de los contratos de los lotes de hidrocarburos**

<b>Mecanismo</b>	<b>Descripción</b>
“Distribución de materiales informativos”	Es la difusión de información impresa en el idioma o lengua de la población involucrada, a través de trípticos, dípticos, afiches o folletos didácticos, entre otros, enfatizando las acciones propuestas, sus implicancias ambientales y medidas de manejo ambiental.
“Buzón de observaciones, sugerencias, comentarios y aportes”	Es la posibilidad de recibir observaciones, sugerencias, comentarios y aportes al plan, a través de un dispositivo sellado, para que sean meritados por el operador y eventualmente revisados por la autoridad competente. Es posible que se deban disponer más de un buzón según el alcance y dimensión de las acciones propuestas.
“Entrevistas y/o grupos focales”	Son las técnicas de levantamiento de información cualitativa sobre actividades, intereses, percepciones para la mejora de la gestión del plan de abandono.
“Equipo de facilitadores”	Es un mecanismo en el que se programan visitas a la población del área de influencia para compartir información y tomar nota de sus percepciones al plan de abandono.
“Oficina de Información”	Es un mecanismo en el que se implementa un lugar físico apropiado y permanente para brindar información sobre el plan de abandono y a la vez absolver interrogantes y consultas del público interesado. Según el alcance de las acciones propuestas, se deben implementar oficinas itinerantes.

13. Charles Epp, *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective* (Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press, 1998), 2-3.

“Casa Abierta”	Es un evento público de carácter informativo y de diálogo público sobre los alcances de la acción propuesta y las interrogantes de la población, en el cual se pueden utilizar videos, maquetas y otros mecanismos que sean lo suficientemente ilustrativos.
“Visitas guiadas al área o a las instalaciones del proyecto”	Son las visitas programadas de la población a las instalaciones y alrededores de las acciones propuestas, a efectos de conocer los posibles impactos, sus medidas de manejo, entre otros.
“Vigilancia y Monitoreo Participativo”	Es el acompañamiento que la población del área de influencia realiza durante las acciones de monitoreo y cumplimiento de las obligaciones ambientales del plan de abandono.
“Anuncios Radiales”	Es la difusión de información sobre el plan de abandono a través de radioemisoras de manera didáctica y reiterada.

#### IV. DISCUSIÓN

La participación ciudadana, como parte del proceso de evaluación del impacto ambiental realizada en los planes de abandono, no es resultado de una simple verificación técnica de documentos, sino una valoración integral de la actividad, sus efectos adversos al medio ambiente y las medidas tendientes a mitigarlos y manejarlos, incluyendo a todos los actores a través de mecanismos que resguarden el derecho de acceso a la información ambiental; por tanto, se deben considerar todos los medios posibles y necesarios para asegurar la legitimidad del proceso de evaluación realizada frente a la ciudadanía, y así generar confianza y credibilidad<sup>14</sup>.

Los mecanismos formales de participación ciudadana que resguardan mejor el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, son el taller participativo y la audiencia pública. Partiendo del hecho que el plan de abandono, atendiendo el término del contrato de concesión de explotación y/o exploración de hidrocarburos, es pertinente afirmar que no es un simple instrumento de gestión ambiental donde se evalúan los impactos de manera predictiva, sujeta a posterior actualización o modificación según el ciclo de vida del proyecto, sino más bien es un punto final al ciclo de vida de éste, por lo que no estamos hablando de un instrumento de gestión ambiental de carácter preventivo, sino más bien correctivo.

Es tan compleja la decisión de aprobar un plan de abandono de este tipo ya que debe incluir me-

---

14. Luis Macías, “Evaluación de impacto ambiental en Colombia desde el Decreto Ley 2811 de 1974”. En *Evaluación de impacto ambiental, Universidad Externado de Colombia*, ed. por María García (Bogotá, Colombia: Digiprint Editores EU, 2012), 99-132.

didadas a corregir los impactos negativos reales suscitados durante los años de operación de un lote de hidrocarburos, por residuos sólidos, líquidos o gaseosos existen justo antes de ejecutar el abandono, así como los que puedan persistir luego de éste, pero que deberán ser mitigados completamente hasta niveles aceptables. Asimismo, los efectos negativos directos e indirectos de la actividad petrolera en el siglo XX, a causa de la creciente demanda del recurso, reclaman la atención de un pensamiento ecológico, que se puede traducir en alternativas participativas, en lugar de priorizar como suele hacerse en gobierno, técnica y crecimiento económico. Esto vuelve a hacer notar la necesidad de que las políticas y proyectos, democráticamente legítimos, deben comprender las maneras de lograr la sostenibilidad intergeneracional<sup>15</sup>.

Sobre el particular, la literatura especializada sobre evaluación del impacto ambiental es enfática en la importancia y los beneficios de la participación del público a través de los mecanismos más activos en los procedimientos de evaluación<sup>16</sup>. Asimismo, es evidente lo crítico de la evaluación de los planes de abandono por vencimiento de los contratos de los lotes de hidrocarburos, porque el operador dejaría definitivamente las instalaciones y áreas, con el riesgo de dejar pasivos ambientales por un cierre inadecuado de actividades y compromisos socioambientales incumplidos con potencial de desencadenar conflictos socioambientales. Esto es coherente a lo contemplado por Calle et al.<sup>17</sup>, que advierten que la participación ciudadana es más delicada en cuanto más avanzado se encuentre el desarrollo de un proyecto, ya que se reducen las probabilidades de recibir aportes que realmente impacten sobre la mejora en la gestión socioambiental.

Los mecanismos no formales de participación ciudadana que resguardan mejor el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, son aquellos que no requieren el involucramiento directo de la autoridad, tales como oficina de información permanente, visitas de facilitadores o visitas guiadas, aplicación de entrevistas y/o grupos focales, buzones de observaciones, sugerencias, comentarios y aportes, vigilancia y monitoreo participativo, entre otros. Estos mecanismos funcionan para complementar y profundizar la información intercambiada en los mecanismos formales para mejorar los niveles de efectividad de la participación ciudadana, principalmente de las personas pertenecientes grupos de especial protección como niños, niñas y adolescentes, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de pobreza y extrema pobreza. Sin perjuicio de ello, las disposiciones vigentes en participación ciudadana para asuntos ambientales permiten contar con aportes, comentarios u observaciones efectivos para una ra-

---

15. Carme Melo, “La democracia ecológica: fundamento, posibilidades, actores”. *Revista de Estudios Políticos(nueva época)*, 162 (2013): 175-198.

16. André Pierre; Bert Enserink; Desmond Connor; Peter Croal, “Public Participation International Best Practice Principles”. *Special Publication Series No. 4* (2006): 3, Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.

17. Isabel Calle y Daniel Ryan, *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica* (Lima, Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2016), 20.

zonable y proporcional toma de decisión sobre los instrumentos de gestión ambiental, de acuerdo a la naturaleza las actividades propuestas y las características del entorno, haciendo también más inclusiva la gestión ambiental.

En esta investigación tomamos partido por el supuesto en el cual existe la posibilidad de aplicar las normas nacionales a la luz de los acuerdos internacionales, como lo es el Acuerdo de Escazú, que si bien no motivaría la necesidad de cambiar normas con rango de ley, ya que sus disposiciones son acordes al desarrollo de nuestro marco legal, abre la posibilidad a considerar y aplicar el Taller Participativo y la Audiencia Pública como mecanismos formales de participación ciudadana, en el plan de abandono por término del contrato de lotes petroleros. Políticamente, el Estado tendría una oportunidad de establecer disposiciones que contribuyan al bienestar y desarrollo sostenible, a través de asegurar el ejercicio del derecho de acceso a la información ambiental y todos sus efectos en general, a través de estructuras de soporte de la participación que permiten el involucramiento del público en la evaluación del impacto ambiental, como el que se realiza en los planes de abandono.

Por su parte, el Ministerio del Ambiente, a través de la Dirección General de Educación, Ciudadanía e Información Ambiental, señaló en el Informe N° 010-2018-MINAM/VMGA/DGECIA/DIIA/RSIFUENTES que,

(...) De la revisión de la normativa internacional, nacional y sectorial se aprecia que los derechos de acceso a la información, participación y justicia ambiental a que se refiere el Acuerdo de Escazú, están contenidos y reconocidos en tratados de derechos humanos, y convenciones ambientales multilaterales ratificadas por nuestro país, que por tal razón, forman parte de nuestra normativa nacional; de otro lado, que dichos derechos de acceso tienen carácter de derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución, y que también están contenidos ampliamente en normativa nacional y sectorial, y que incluso se continúa desarrollando, con la aprobación de normativa y disposiciones sectoriales que contienen los tres derechos de acceso vinculados al Acuerdo de Escazú (...); asimismo, se señala que “(...) se aprecia que el Acuerdo de Escazú guarda amplia consistencia con la normativa nacional, y que, de hecho, los derechos de acceso a que se contrae vienen implementándose en el desarrollo de las acciones vinculadas a las funciones de las instituciones del sector, no requiriéndose modificación o derogación de alguna ley o la emisión de normas con rango de ley para su implementación (...).

Además, el Ministerio de Energía y Minas, a través de la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos, en su Informe N° 013-2018-MEM/DGAAH/DGAH señala que “(...) *La adopción del Acuerdo es conveniente para los intereses nacionales en la medida que promueve los derechos de acceso a la información ambiental y participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales (...)*”; asimismo, la Oficina General de Asesoría Jurídica, en el Informe N° 626-2019-MINEM/OGAJ considera que “(...) *no sería necesario la emisión de normas con rango de ley que plasmen de manera literal los principios que se encuentran acogidos en el Acuerdo de Escazú, ya que el ordenamiento jurídico peruano, ya sea nivel constitucional o ambiental, lo viene regulando (...)*”, lo cual es concordante con lo señalado por el Ministerio del Ambiente.

Aun así, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través de la Dirección General de Derechos Humanos, en el Informe N° 40-2018-JUS/DGDH-DAIPAN, advierte que:

(...) la adhesión al Acuerdo por parte del Perú supondrá la revisión de la normativa nacional para su posible adecuación o interpretación en los casos de solicitud de información pública en materia ambiental (...); asimismo, se advierte que (...) Si bien el Perú cuenta con un amplio desarrollo normativo en las materias contenidas en el Acuerdo y cuenta con avances significativos en la institucionalidad estatal para garantizar los derechos contenidos en el Acuerdo, se considera relevante un análisis más profundo sobre los niveles de efectividad de las acciones en materia ambiental realizadas por el Estado desde el enfoque de los derechos humanos, principalmente de las personas pertenecientes grupos de especial protección como niños, niñas y adolescentes, mujeres, población indígena, personas en situación de pobreza y extrema pobreza (...).

En ese orden de ideas, y en atención a la implementación del Acuerdo de Escazú y mejora continua de la normatividad actual, se encuentran pertinente abordar y contribuir a la participación ciudadana para la evaluación de los planes de abandono por término de contrato del lote de hidrocarburos, en lo cual se pretende proponer la realización de mecanismos de participación formales, básicamente los talleres participativos, hasta llegar a las audiencias públicas, complementándolos con los mecanismos no formales, realizados directamente por el operador del lote, tales como oficina de información permanente, visitas de facilitadores o visitas guiadas, aplicación de entrevistas y/o grupos focales, buzones de observaciones, sugerencias, comentarios y aportes, vigilancia y monitoreo participativo, entre otros, que coadyuven a mayor efectividad de la participación ciudadana en la gestión ambiental del plan de abandono.

Se considera que deberían existir mayores estudios así, considerando la casuística sobre la efectividad de los mecanismos formales de participación ciudadana en las decisiones sobre el ambiente, especialmente los planes de abandono de actividades minero-energéticas, dado que éstos se relacionan directamente con actividades en cuyo ciclo de vida se generan impactos ambientales y sociales negativos significativos, que sólo se pueden caracterizar y medir con la suficiente profundidad en un Estudio de Impacto Ambiental detallado, dada la complejidad técnica y ambiental involucrada en el retiro definitivo de equipos e instalaciones y la restauración ambiental que suele resultar necesaria para declarar su viabilidad.

## V. CONCLUSIONES

La participación ciudadana, como parte del proceso de evaluación del impacto ambiental realizada en los planes de abandono es resultado de una valoración integral de la actividad, sus efectos adversos al medio ambiente y las medidas tendientes a mitigarlos y manejarlos, a través de todos los actores en mecanismos de participación ciudadana formales y no formales que resguarden el derecho de acceso a la información ambiental.

Los mecanismos formales de participación ciudadana que resguardan mejor el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, son el taller participativo y la audiencia pública con presencia de la autoridad ambiental competente; y, los mecanismos no formales son aquellos que no requieren el involucramiento directo de la autoridad, tales como oficina de información permanente, visitas de facilitadores o visitas guiadas, aplicación de entrevistas y/o grupos focales, buzones de observaciones, sugerencias, comentarios y aportes, vigilancia y monitoreo participativo, entre otros. Estos mecanismos se complementan y profundizan la información intercambiada para mejorar los niveles de efectividad de la participación ciudadana.

Se encuentran pertinente abordar y contribuir a la participación ciudadana para la evaluación de los planes de abandono por término de contrato del lote de hidrocarburos, en atención a la implementación del Acuerdo de Escazú y mejora continua de la normatividad actual, para lo cual se propone la realización de mecanismos de participación formales, básicamente los talleres participativos, hasta llegar a las audiencias públicas, complementándolos con los mecanismos no formales, realizados directamente por el operador del lote, principalmente para las personas pertenecientes grupos de especial protección como niños, niñas y adolescentes, mujeres, pueblos indígenas, personas en situación de pobreza y extrema pobreza.

## REFERENCIAS

- Andaluz, Carlos. *Manual de derecho ambiental*. Lima, Perú: Editorial Proterra, segunda edición, 2006.
- André, Pierre; Enserink, Bert; Connor, Desmond; Croal, Peter. “Public Participation International Best Practice Principles”. *Special Publication Series No. 4*, (2006), Fargo, USA: International Association for Impact Assessment.
- Calle, Isabel y Daniel Ryan. *La participación ciudadana en los procesos de evaluación de impacto ambiental: análisis de casos en 6 países de Latinoamérica*. Lima, Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, 2016.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). *Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: Naciones Unidas, 2018.
- Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, “Aprueban el Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental”. *Diario Oficial El Peruano*, de 25 de setiembre de 2009.

- Decreto Supremo N° 039-2014-EM, “Aprueban Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos”. *Diario Oficial El Peruano* de 12 de noviembre de 2014.
- Decreto Supremo N° 002-2019-EM, “Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos”. *Diario Oficial El Peruano* de 05 de enero de 2019.
- Epp, Charles. *The Rights evolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press, 1998.
- Macías, Luis. “Evaluación de impacto ambiental en Colombia desde el Decreto Ley 2811 de 1974”. En *Evaluación de impacto ambiental, Universidad Externado de Colombia*, ed. por María García, 99-132. Bogotá, Colombia: Digiprint Editores EU, 2012.
- Melo, Carme. “La democracia ecológica: fundamento, posibilidades, actores”. *Revista de Estudios Políticos* (nueva época), 162 (2013): 175-198.
- Marshall, Ross; Arts, Jos y Angus Morrison-Saunders. “International principles for best practice EIA follow-up”. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 23, n°3 (2005): 175-181. <https://doi.org/10.3152/147154605781765490>
- O’Faircheallaigh, Ciaran. “Public Participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for Public policy making”. *Environmental Impact Assessment Review*, 30 (2010): 19-27. <https://doi.org/10.1016/j.eiar.2009.05.001>
- Ramos, Carlos. *Cómo hacer una tesis de Derecho y no envejecer en el intento*. Lima, Perú: Editora Grijley, 2007.

RECIBIDO: 24/02/2020

APROBADO: 15/04/2020