



Universidad Nacional Mayor de San Marcos

Universidad del Perú. Decana de América

Dirección General de Estudios de Posgrado
Facultad de Derecho y Ciencia Política
Unidad de Posgrado

Participación ciudadana y el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos – el caso de ex Lote 1-AB

TESIS

Para optar el Grado Académico de Magíster en Derecho con
mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos

AUTOR

Milward Marcial SALAS DELGADO

ASESOR

Dr. Henry Oleff CARHUATOCTO SANDOVAL

Lima, Perú

2021



Reconocimiento - No Comercial - Compartir Igual - Sin restricciones adicionales

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

Usted puede distribuir, remezclar, retocar, y crear a partir del documento original de modo no comercial, siempre y cuando se dé crédito al autor del documento y se licencien las nuevas creaciones bajo las mismas condiciones. No se permite aplicar términos legales o medidas tecnológicas que restrinjan legalmente a otros a hacer cualquier cosa que permita esta licencia.

Referencia bibliográfica

Salas, M. (2021). *Participación ciudadana y el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos – el caso de ex Lote I-AB*. [Tesis de maestría, Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Facultad de Derecho y Ciencia Política, Unidad de Posgrado]. Repositorio institucional Cybertesis UNMSM.

Hoja de metadatos complementarios

Código ORCID del autor	https://orcid.org/0000-0002-5631-1436
DNI o pasaporte del autor	29732385
Código ORCID del asesor	https://orcid.org/0000-0001-9025-3121
DNI o pasaporte del asesor	25794770
Grupo de investigación	“—“
Agencia financiadora	“—“
Ubicación geográfica donde se desarrolló la investigación	Perú, Loreto, Datem del Marañón. Latitud -2.805392 Longitud -76.455209
Año o rango de años en que se realizó la investigación	2019-2020
Disciplinas OCDE	<p>Ciencias Ambientales https://purl.org/perepo/ocde/ford#5.07.01</p> <p>Interdisciplinariedad https://purl.org/perepo/ocde/ford#5.09.01</p> <p>Derecho https://purl.org/perepo/ocde/ford#5.05.01</p>



UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
(Universidad del Perú, DECANA DE AMÉRICA)
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA POLÍTICA
UNIDAD DE POST GRADO

ACTA DE EXAMEN DE GRADO DE MAGÍSTER EN DERECHO

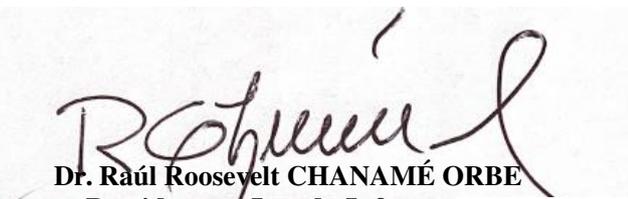
En la ciudad de Lima, a los veintitrés días del mes de julio del año dos mil veintiuno, siendo las dieciocho horas, bajo la Presidencia del Dr. Raúl Roosevelt Chanamé Orbe y con la asistencia de los Profesores Mg. Gustavo Alonso Galván Pareja, Dra. Krúpskaya Rosa Luz Ugarte Boluarte, Dr. Henry Oleff Carhuatocto Sandoval, Mg. Juan Manuel Sosa Sacio y el postulante al Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos, Bachiller don **Milward Marcial SALAS DELGADO**, procedió a hacer la exposición y defensa pública virtual de su tesis titulada: **“PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN AMBIENTAL EN EL PLAN DE ABANDONO POR TÉRMINO DEL CONTRATO DE HIDROCARBUROS - EL CASO DE EX LOTE 1-AB”**.

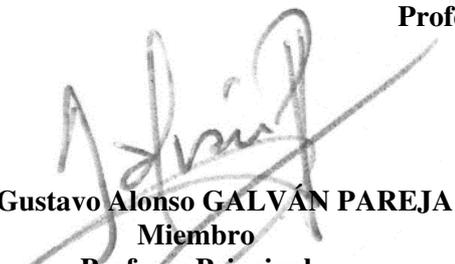
Concluida la exposición, se procedió a la evaluación correspondiente, habiendo obtenido la siguiente calificación:

Aprobado con la calificación de bueno con nota dieciséis (16)

A continuación, el Presidente del Jurado recomienda a la Facultad de Derecho y Ciencia Política se le otorgue el Grado Académico de Magíster en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Derechos Humanos al Bachiller en Derecho don **Milward Marcial SALAS DELGADO**.

Se extiende la presente acta en dos originales y siendo las diecinueve horas con treinta minutos, se dio por concluido el acto académico de sustentación.


Dr. Raúl Roosevelt CHANAMÉ ORBE
Presidente y Jurado Informante
Profesor Principal


Mg. Gustavo Alonso GALVÁN PAREJA
Miembro
Profesor Principal


Dra. Krúpskaya Rosa Luz UGARTE BOLUARTE
Jurado Informante
Profesora Auxiliar


Dr. Henry Oleff CARHUATOCTO SANDOVAL
Asesor
Profesor Contratado


Mg. Juan Manuel SOSA SACIO
Jurado Informante
Profesor Invitado

ÍNDICE GENERAL

	Páginas
RESUMEN	vi
ABSTRACT	vii
INTRODUCCIÓN	1
ASPECTOS METODOLÓGICOS	5
i. Situación problemática	5
ii. Delimitación del problema	18
ii.a. Delimitación temática y unidad de estudio	18
ii.b. Delimitación espacial	18
ii.c. Delimitación temporal.....	19
ii.d. Delimitación teórica.....	19
iii. Formulación del problema	26
iii.a. Problema General	26
iii.b. Problemas Específicos.....	26
iv. Justificación de la investigación	27
v. Objetivos	28
v.a. Objetivo general	28
v.b. Objetivos específicos.....	28
vi. Metodología aplicada	29
vi.a. Enfoque, tipo y diseño de la investigación	29
vi.b. Método de investigación	32
vi.c. Población, tamaño de la muestra y muestreo	32
vi.d. Variables e indicadores.....	33
vi.e. Técnicas e instrumentos de recolección de datos	35
vi.f. Métodos de análisis e interpretación de datos	36
CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN	37
1.1 Antecedentes de la investigación	37
1.1.1 Investigaciones internacionales	37

1.1.2	Investigaciones nacionales	39
1.2	Regulación actual sobre los planes de abandono de actividades de hidrocarburos	42
1.2.1	Evolución de la regulación del plan de abandono	42
1.2.2	Aspectos técnicos de mayor pertinencia encontrados tras evaluar los planes de abandono presentados	55
1.3	Revisión crítica de la evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB y su efecto en el derecho de acceso a la información ambiental.....	65
1.3.1	Objetivo	66
1.3.2	Justificación.....	67
1.3.3	Criterios para la revisión crítica	67
1.3.4	Riesgo de escasa transparencia en la gestión ambiental por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono	71
1.3.5	Riesgo de tomar decisiones mal informadas sobre las acciones de abandono por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono	77
1.3.6	Riesgo de inefectiva prevención de daños e impactos ambientales por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono	83
1.3.7	Riesgo de limitados acceso a la justicia ambiental frente a incumplimientos por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación del plan de abandono	88
1.3.8	Consecuencia de la no aprobación de los planes de abandono	90
1.4	Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema de investigación	93
1.4.1	Mecanismos formales de participación ciudadana en la evaluación ambiental.....	93
1.4.2	Derecho de acceso a la información pública ambiental	103
1.5	Orientación jurisprudencial entorno a la aplicación normativa	114
1.6	Hipótesis de investigación dogmática jurídica	127
	Hipótesis general.....	127

Hipótesis específicas.....	127
CAPÍTULO 2: TOMA DE POSTURA / SOLUCIÓN / TESIS	129
2.1 Análisis e interpretación de la información.....	129
2.1.1 El Taller Participativo y la Audiencia Pública como acciones de acceso a la información que resguardan la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB	129
2.1.2 El Taller Participativo y la Audiencia Pública como acciones de participación pública que resguardan la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB	141
2.1.3 El Taller y la Audiencia Pública como acciones de opinión sobre aspectos ambientales que resguardan la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB	160
2.1.4 El Taller Participativo y la Audiencia Pública como acciones de garantía de cumplimiento ambiental que resguardan la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.....	172
2.2 Presentación de la propuesta de solución del problema de investigación.....	179
2.3 Postura personal con fundamento teórico.....	185
CAPÍTULO 3: CONSECUENCIAS	209
3.1 Consecuencias de la implementación de la propuesta.....	209
3.2 Beneficios que aporta la propuesta	214
CONCLUSIONES	215
RECOMENDACIONES.....	218
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	221
ANEXOS.....	234
ANEXO 1. MATRIZ DE CONSISTENCIA	235

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Cadena de valor del petróleo y sus derivados	6
Figura 2 Ex Lote 1-AB y sus áreas de producción	10
Figura 3 Flujograma del procedimiento administrativo para la aprobación del plan de abandono	49
Figura 4 Triangulo de empoderamiento cultural.....	99
Figura 5 Objetivos de la participación ciudadana.....	101
Figura 6 Intercambios de información en procesos participativos.....	135
Figura 7 Marco conceptual de participación ciudadana en proyectos de rehabilitación.....	139
Figura 8 Modelo Conceptual de los Lineamientos del Enfoque Intercultural en el marco de los Pilares de Participación Ciudadana del Senace	154
Figura 9 Gradiente de participación pública.....	187
Figura 10 Modelo conceptual de un marco de gobernanza con participación pública en grandes proyectos de inversión	212

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1. Instrumentos de Gestión Ambiental de lotes de la selva norte más antiguos	11
Cuadro 2. Dimensiones del derecho general de participación indígena	24
Cuadro 3. Cuadro comparativo de los diferentes planes de abandono que han sido presentados para el Lote 1-AB y las razones objetivas por las que no han sido aprobados	61
Cuadro 4. Lógicas para el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana	95
Cuadro 5. Marco para evaluar la participación ciudadana en la evaluación ambiental	102
Cuadro 6. Espacios institucionales de consulta en Perú	119
Cuadro 7. 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	165

RESUMEN

El objetivo de esta tesis es determinar qué mecanismos de participación ciudadana mejor resguardarían el derecho de acceso a la información ambiental en los planes de abandono por vencimiento de los contratos de los lotes para la exploración y explotación de hidrocarburos, debido a la revisión crítica del caso del ex lote 1-AB, a la luz de doctrina y jurisprudencia relacionada a la participación ciudadana en la evaluación del impacto ambiental. Se realizó la sistematización y el análisis de información relacionada con la participación ciudadana y acceso a la información pública en evaluación del impacto ambiental de actividades extractivas, determinando características de los mecanismos de participación ciudadana más idóneos. Los resultados de la presente evaluación indican que el Taller Participativo y la Audiencia Pública serían los mecanismos que mejor resguardan el derecho de acceso a la información ambiental. La trascendencia del presente trabajo es contribuir con mayor predictibilidad en la formulación de reglas de participación ciudadana que garanticen la sostenibilidad en el ciclo de vida de proyectos de hidrocarburos, impactando positivamente en la confianza y legitimidad de la evaluación del impacto ambiental con las poblaciones del área de influencia.

Palabras clave: Acuerdo de Escazú, Amazonía peruana, pueblos indígenas, explotación de hidrocarburos, Lote 1-AB, participación ciudadana, plan de abandono, plan de cierre.

ABSTRACT

The objective of the investigation is to determine which public participation mechanisms would best safeguard the right to access environmental information related to plans for abandonment due to expiration of the contracts for oil & gas blocks, taking the critical review of case of former Block 1 -AB, considering doctrine and jurisprudence related to public participation in environmental impact assessment. The collection and analysis of 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. The results indicate Participatory Workshop and Public Hearing would be the mechanisms that best safeguard the right to access environmental information. 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 environmental impact assessment with populations in area of influence.

Keywords: Agreement of Escazú, Peruvian Amazon, indigenous peoples, hydrocarbon exploitation, Block 1-AB, public participation, abandonment plan, closure plan.

INTRODUCCIÓN

El Estado Peruano, con fecha 22 de junio de 1971, 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 del 22 de marzo de 1986, el ex Lote 1-AB bajo la configuración de más de 497 mil hectáreas. Desde el primer momento, se perforaron pozos de explotación y se construyeron instalaciones petroleras, se desbrozó bosque para abrir paso a tuberías, vías de acceso y campamentos, que convirtieron al Lote 1-AB en el mayor productor de petróleo en la selva peruana.

Recién, con fecha 08 de setiembre de 1990, se aprobó el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, a través del Decreto Legislativo N° 613, que junto con el artículo 87 de la entonces nueva Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, facultó al Ministerio de Energía y Minas a dictar el reglamento de medio ambiente para las actividades de hidrocarburos, a través de una comisión encargada de su elaboración. Es así como se aprobó el *“Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos”*, a través del Decreto Supremo N° 046-93-EM en noviembre de 1993. En este reglamento se establecieron los diversos instrumentos de gestión ambiental para la adecuación ambiental de las actividades en curso desde antes de la entrada en vigor del reglamento¹ y la evaluación de impacto ambiental para nuevos proyectos de hidrocarburos², así como para la terminación de las actividades.

Específicamente, respecto a la terminación de la actividad, el entonces reglamento estableció que *“(…) Dentro de los 45 días calendario a partir de*

¹ A través del Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)

² A través del Estudio de Impacto Ambiental (EIA) y del Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (EIAP)

la fecha en que el responsable de un proyecto u operador haya tomado la decisión oficial de terminar sus actividades de hidrocarburos, éste deberá presentar ante la Autoridad Competente un Plan de Abandono del área, coherente con el o los presentados en los EIA o PAMA respectivamente (...)". Las particularidades del procedimiento se optimizaron en siguiente *"Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos"*, aprobado por Decreto Supremo N° 015-2006-EM, regulándose la obligatoriedad, monto, vigencia y liberación de la Garantía de Seriedad de Cumplimiento (Carta Fianza). Estas disposiciones han sido recogidas y recientemente optimizadas en el más reciente Reglamento aprobado en noviembre de 2014 por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, donde se regulan supuestos de presentación del plan de abandono, entre los cuales está el término del contrato del lote.

Debido a ello, el Ministerio de Energía y Minas del Perú, desde el 2015, ha venido recibiendo planes de abandono de varios operadores atendiendo a la fecha del vencimiento de sus respectivos contratos de los lotes en los que se realizan exploración o explotación de hidrocarburos, de acuerdo con el vigente *"Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos"*, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM. Estos planes contienen el *"(...) conjunto de acciones que realizará el Titular para dar por concluida su Actividad de Hidrocarburos y/o abandonar sus instalaciones, áreas o lote previo a su retiro definitivo de éste a fin de corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Este Plan incluye medidas a adoptarse para evitar impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad (...)"*.

Asimismo, respecto a las reglas de participación ciudadana para estos planes de abandono, el artículo 57 del *"Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos"*,

recientemente aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM, tan sólo prevé reglas generales para los instrumentos de gestión ambiental complementarios, entre los que se encuentran todos los tipos de planes de abandono, sin distinguir particularidad al dimensionamiento real de las acciones para dar término a la explotación y exploración de hidrocarburos en un lote, que durante su ciclo de vida pueden haber venido generando impactos ambientales y sociales negativos significativos correspondientes a un Estudio de Impacto Ambiental, previendo además la complejidad en el retiro definitivo de equipos e instalaciones y la restauración ambiental que resultare necesaria.

A pesar de todo esto, el Estado no ha aprobado hasta la fecha el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos para el caso del ex lote 1-AB, entre varias razones, por no contar con la información técnica, ambiental y social necesaria para la toma de decisión para prevenir daños e impactos ambientales producidos a lo largo de las decenas de años que operó el lote, lo cual restringe el acceso a la justicia ambiental y la transparencia en estos asuntos, y que en conjunto vulnerarían el derecho de acceso a la información ambiental.

Es aquí que, a la luz del “Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de las Actividades de Hidrocarburos”, considerando además los derechos de acceso contemplados en el Acuerdo de Escazú (2018), resulta necesario investigar las acciones que necesitaría efectuar el Estado para proteger y cumplir el derecho de acceso a la información pública ambiental, a través de la revisión de los mecanismos de participación ciudadana que debieran ser aplicables a los planes de abandono por término de contrato de lotes petroleros o gasíferos. Por ello, la presente tesis dogmática jurídica tiene por objetivo determinar qué mecanismos de participación ciudadana serían aplicables en los planes de abandono por vencimiento de contratos de lotes para exploración y explotación de hidrocarburos.

En los Aspectos Metodológicos, a partir de la situación problemática contextualizada desde varias vertientes, se definieron el problema y el

planteamiento de los objetivos específicos, relacionando las obligaciones de los mecanismos de participación ciudadana para las actividades de hidrocarburos con las dimensiones a resguardarse del derecho de acceso a la información pública ambiental, en los siguientes ejes: i) acciones de acceso a la información que resguarden la transparencia en la gestión ambiental; ii) Acciones de participación pública que resguarden la toma de decisiones bien informadas; iii) Acciones de opinión sobre aspectos ambientales que resguarden la prevención de daños e impactos ambientales; y, iv) Acciones de garantías de cumplimiento ambiental que resguarden la justicia ambiental.

En el Capítulo 1, se expone el estado de la cuestión o marco teórico, abordándose los antecedentes, el estado actual de las propuestas doctrinarias acotadas a la solución del problema de la tesis y la orientación jurisprudencial entorno a la aplicación de la normativa, para determinar los indicadores de los mecanismos formales de participación ciudadana y del derecho de acceso a la información pública ambiental, y decantar en las hipótesis de la tesis dogmática jurídica. Esto fue realizado sobre la base de una revisión crítica incluida también en este documento que explicó, de antemano a la tesis propositiva, cómo influye la actual obligación de participación ciudadana de los planes de abandono, exceptuada de taller participativo y audiencia pública, en resguardar el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono del lote 1-AB, como caso representativo de cuan complejo es el abandono de un lote petrolero, con la particularidad de haberse ubicado en territorio indígena.

Con ello, en el Capítulo 2, se presenta la propuesta de solución del problema de la tesis dogmática jurídica, sustentada en el análisis e interpretación de información sociológica, antropológica, jurídica y política. Asimismo, se establece una postura personal con el fundamento teórico, discutiendo los resultados del análisis para corroborar las hipótesis. Finalmente, el Capítulo 3 y las secciones posteriores están orientadas a definir las consecuencias de la implementación de la propuesta de solución al problema, arrojando los resultados de esta tesis.

ASPECTOS METODOLÓGICOS

i. Situación problemática

El petróleo es un producto esencial para muchas industrias, y es de vital importancia para el mantenimiento de la misma civilización industrializada, por lo que se considera una industria crítica en la mayoría de las naciones. De acuerdo con Tamayo *et al.* (2015), la industria de hidrocarburos en el Perú tiene cuatro macro procesos: (I) pasos previos a la contratación de empresas petroleras, (II) firma y ejecución del contrato de licencia para la exploración y explotación, (III) exploración, explotación y producción correspondientes al upstream), y (IV) finalmente refinación, transporte y venta (downstream). Estos procesos contienen acciones y decisiones que toman cada una de las entidades estatales involucradas en ellos para confirmar la realización del proceso y la consecución de las metas. Así, lo que se tiene al final es un conjunto de instituciones y organismos alrededor de una misma actividad. Entidades con roles establecidos y actuaciones relacionadas que toman decisiones y afectan de alguna manera la realización de la cadena de procedimientos presentada.

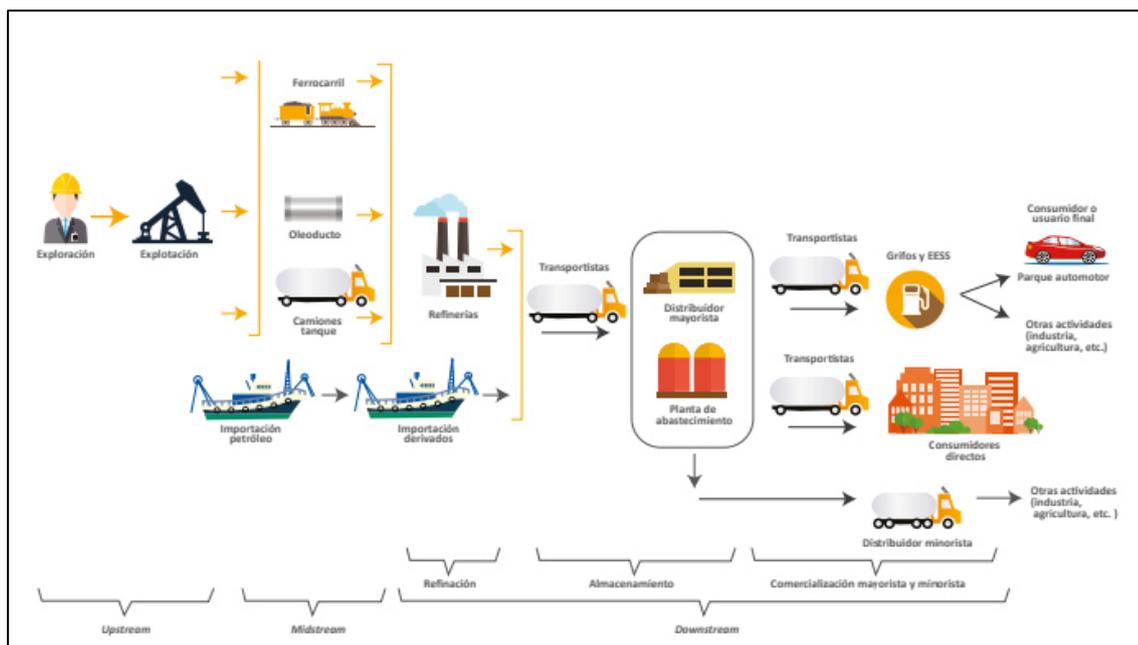


Figura 1 Cadena de valor del petróleo y sus derivados

Fuente: OEE-Osinergmin

La parte más básica de la industria petrolera es el denominado “upstream” que corresponde a las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, que consiste en buscar reservas del recurso natural en el subsuelo del territorio nacional y la extracción de éstas. Para realizar estas actividades, se requiere contar antes con un contrato de concesión para dicho fin, suscrito por el Estado con la empresa que pretende realizar dichas actividades. La Ley N° 26221, Ley Orgánica de Hidrocarburos, en su artículo 7 establece la denominación “Hidrocarburos” comprende todo compuesto orgánico, gaseoso, líquido o sólido, que consiste principalmente de carbono e hidrógeno, asimismo, el artículo 8 de la citada Ley señala que los Hidrocarburos “in situ” son de propiedad del Estado. Asimismo, esta ley establece que PERUPETRO S.A., la Empresa Estatal de Derecho Privado del Sector Energía y Minas, es la encargada para suscribir los contratos a nombre del Estado, organizada como Sociedad Anónima de acuerdo a la Ley General de Sociedades, cuyo objeto social es promover la inversión en las actividades de exploración y explotación de Hidrocarburos.

El Estado otorga a PERUPETRO S.A. el derecho de propiedad sobre los Hidrocarburos extraídos para el efecto de que pueda celebrar Contratos de exploración y explotación o explotación de éstos, bajo las formas contractuales siguientes:

- a) Contrato de Licencia, es el celebrado por PERUPETRO S.A., con el Contratista y por el cual éste obtiene la autorización de explorar y explotar o explotar Hidrocarburos en el área de Contrato; en mérito del cual PERUPETRO S.A. transfiere el derecho de propiedad de los Hidrocarburos extraídos al Contratista, quien debe pagar una regalía al Estado. Este contrato es aprobado mediante un Decreto Supremo, el cual es refrendado por el Ministro de Energía y Minas y el Ministro de Economía y Finanzas.
- b) Contrato de Servicios, es el celebrado por PERUPETRO S.A. con el Contratista, para que éste ejercite el derecho de llevar a cabo actividades de exploración y explotación o explotación de Hidrocarburos en el área de Contrato, recibiendo el Contratista una retribución en función a la Producción Fiscalizada de Hidrocarburos.

Estos contratos deben contener un plazo establecido para efectuar las actividades de exploración y/o explotación, según lo siguiente:

- a) Para la fase de exploración:

Hasta 7 (siete) años, contados a partir de la fecha efectiva establecida en cada Contrato, pudiendo dividirse esta fase en varios períodos conforme se acuerde en el mismo. Esta fase podrá continuar hasta el vencimiento del plazo señalado, no obstante haberse iniciado la producción de los hidrocarburos descubiertos.

b) Para la fase de explotación:

Tratándose de petróleo crudo hasta completar treinta (30) años, contados desde la fecha efectiva del Contrato. En el caso previsto en el Artículo 23, el plazo del Contrato podrá extenderse para incluir el período de retención que se acuerde.

Tratándose de gas natural no asociado y de gas natural no asociado y condensados hasta completar cuarenta (40) años, contados a partir de la fecha efectiva del Contrato. En los casos previstos en los Artículos 23 y 24 el plazo del Contrato podrá extenderse para incluir los períodos de retención que se acuerden.

Ahora bien, cuando una concesión de hidrocarburos está por vencer, existe la obligación de contar previamente con un plan de abandono aprobado. Los planes de abandono son instrumentos de gestión ambiental, de naturaleza correctiva, clave para la sociedad, porque tienen medidas para lograr un desarrollo sostenible y, sobre todo, para mitigar y corregir todos los impactos resultantes del ciclo de vida de un proyecto petrolero o gasífero, generados por sus operaciones en una concesión otorgada por el Estado por 30 o 40 años. El resultado los planes de abandono por término de la concesión es lograr una mejor relación con la sociedad y el medio ambiente, especialmente cuando el operador del proyecto dejará para siempre el área. Por ello, uno de los objetivos más anhelados del país respecto al ambiente, es prevenir que los operadores de los proyectos petroleros y gasíferos dejen restos que se constituyan en pasivos ambientales en perjuicio de la sociedad.

Sin embargo, la ejecución de los planes de abandono es compleja, ya que cuando uno de sus componentes técnicos, ambientales o sociales no es abordado completa o apropiadamente antes de su aprobación

por parte del Estado, entonces nos encontramos después con situaciones problemáticas que deben resolverse reactivamente con herramientas técnicas, científicas y de gestión de conflictos que no garantizan una completa y aceptable rehabilitación sostenible del ambiente y el bienestar social, por más esfuerzos se apliquen.

Uno de los grandes problemas que afronta actualmente los planes de abandono por término de la concesión, es sin duda, el limitado derecho de acceso a la información ambiental, el mismo que se vincula a un insuficiente involucramiento de las partes interesadas, a través de los mecanismos de participación ciudadana aplicados durante el proceso de evaluación y aprobación del plan.

Particularmente, el problema de limitado derecho de acceso a la información ambiental en los planes de abandono, se manifiesta en el caso del ex Lote 1-AB, ubicado en el departamento de Loreto, el mayor lote productor de petróleo en la selva peruana y que lleva consigo una larga historia relacionada con los pueblos indígenas presentes desde tiempos ancestrales en sus territorios.

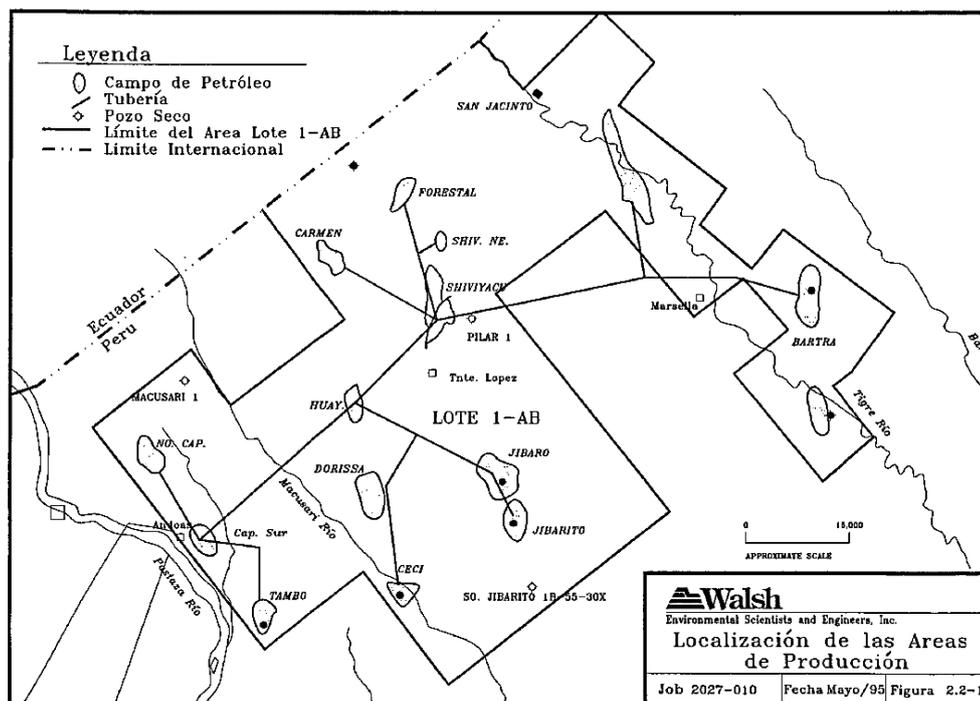


Figura 2 Ex Lote 1-AB y sus áreas de producción

Fuente: Programa de Manejo y Adecuación Ambiental del Lote 1-AB,
1996

En setiembre de 2019, el Ministerio de Energía y Minas del Perú culminó por tercera vez la evaluación del plan de abandono por término de la concesión del Lote 1-AB. Entre las razones objetivas para la reiterada desaprobación del plan de abandono, son las observaciones sin subsanar respecto de sitios contaminados identificados en el área y superpuestos con múltiples partes interesadas, reflejado en que el contenido del plan no asegurara un pleno derecho de acceso a la información ambiental, que se manifiesta con objetividad en la prevención ineficiente de daños ambientales, cuestionable transparencia, toma de decisiones no bien informadas y poca garantía de justicia ambiental.

Esta situación desfavorable para el derecho de acceso de información ambiental, no sólo aplica para caso del ex Lote 1-AB, sino a todos aquellos Lotes que están por terminar su contrato de concesión y deben efectuar un plan de abandono. El Ministerio de Energía y Minas

señala que actualmente, se ha identificado la existencia de un número importante de Titulares cuyo título habilitante se encuentra próximo a vencer y que dentro de un mismo Lote cuentan con decenas de instrumentos de gestión ambiental. A continuación, presentamos un cuadro con dicha data, especialmente de aquellos lotes que se encuentran la selva y en territorios de pueblos indígenas:

Cuadro 1. Instrumentos de Gestión Ambiental de lotes de la selva norte más antiguos

Lote	Instrumento de Gestión Ambiental	N°	Total
192 (misma área del ex Lote 1- AB) Loreto	Plan de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA)	1	38
	Plan Ambiental Complementario (PAC)	1	
	Estudio de Impacto Ambiental (EIA)	9	
	Estudio de Impacto Ambiental Preliminar (EIAP) y modificatoria	3	
	Estudio de Impacto Ambiental Semidetallado (EIA-sd)	2	
	Plan de Abandono	7	
	Plan de Manejo Ambiental (PMA) y modificatoria	9	
	Plan de Adecuación Ambiental (PAA)	1	
	Informe Técnico Sustentatorio (ITS)	3	
	Plan de Descontaminación de Suelos (PDS)	1	
	Plan de Cese por Incumplimiento del PAC (PCA)	1	
8 Loreto	PAMA y modificación	2	33
	EIA	9	
	Declaración de Impacto Ambiental (DIA)	1	
	PA	3	
	PAC	1	
	EIA-sd	1	
	PMA	10	
	ITS	5	
EA	1		
31-C Ucayali	EIA	1	6
	PMA	2	
	ITS	3	

Fuente: Minem

Como se muestra, en todos los lotes presentados en el cuadro anterior, se puede observar que cuentan por lo menos con un

instrumento de adecuación, como es el caso de los Programas de Adecuación y Manejo Ambiental (PAMA), los Planes de Manejo Ambiental (PMA), los Planes de Adecuación Ambiental (PAA), entre otros, cuya regulación respondía a estándares ambientales que hoy por hoy ya no son aceptables y a normativa que se aprobó incluso el actual Ministerio del Ambiente. Por tanto, se puede inferir que en estos lotes de la selva y en cualquier otro lote con operaciones antiguas, existe la necesidad de abordar completamente todos los persistentes problemas ambientales de las operaciones para asegurar un adecuado abandono de las concesiones en beneficio de la sociedad.

De acuerdo a lo señalado, uno de los problemas más contundentes es el limitado derecho de acceso a la información ambiental, lo cual se puede superar con un mayor involucramiento de las partes interesadas, a través de la aplicación de mejores mecanismos de participación ciudadana durante el proceso de evaluación y aprobación del plan de abandono. No obstante, además de los mecanismos de participación ciudadana aplicados a la fecha a los planes de abandono, que no han mostrado ser efectivos para esta situación particular del término definitivo de una concesión petrolera en el ex lote 1-AB, surge la necesidad de conocer qué otros factores o mecanismos deben ser determinantes para resguardar el derecho de acceso a la información, razón por la cual se realiza el presente trabajo de investigación.

Respecto de la evolución histórica del problema, desde hace aproximadamente 30 años, el limitado derecho de acceso a la información ambiental en los planes de abandono se viene manifestando en forma cada vez más creciente, manifestándose año tras año, sin que se tomen las medidas pertinentes.

En el año 1990, la protección ambiental en el Perú se consolidó con la promulgación del otrora Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales, que fue aprobado por el Decreto Legislativo 613 y que

constituyó la norma marco de gestión ambiental en el Perú, establecer los principios y normas generales que rigen la política ambiental. Su promulgación respondió a la necesidad de integrar de manera sistemática y en un único órgano jurídico las principales disposiciones relativas a la protección del medio ambiente.

Sin embargo, es el Decreto Legislativo 757 (13 de noviembre de 1991), la Ley Marco para el Crecimiento de la Inversión Privada, que introdujo las modificaciones más importantes, siempre para garantizar la libre iniciativa empresarial y la inversión privada en todos los sectores económicos. Con esta norma, se eliminó el Sistema Nacional del Medio Ambiente centralizado en el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) y se otorgaron facultades ambientales a los sectores dentro del alcance respectivo de sus poderes. La promulgación de otros dispositivos legales, como la Ley de Promoción de Inversiones en el Sector Agrario (Decreto Legislativo 653), la Ley de Inversión Privada en el Desarrollo de Actividades Económicas en las Tierras del Territorio Nacional y de las Comunidades Campesinas y Nativas (Ley 26505), entre otras, siguió la misma tendencia de privilegiar la inversión privada a través de disposiciones que relegaron claramente al medio ambiente.

En el año 1993, por motivo de la Constitución Política, se estableció como derecho fundamental el acceso a la información pública ambiental, acorde al numeral 5 del artículo 2 de la Constitución, asegurando el derecho que tiene toda persona de acceder a la información de carácter ambiental presente en cualquier entidad pública que administre dicha información, sin necesidad de invocar justificación de ninguna clase.

También en el año 1993, se reglamentó por primera vez la obligación de aprobar un Plan de Abandono para el término de actividades del subsector hidrocarburos en Perú, a través del primer reglamento para

la protección ambiental, aprobado por Decreto Supremo N° 046-93-EM, que tuvo por objeto regular las obligaciones y procedimientos que deben cumplir los titulares de la actividad petrolera para la elaboración, presentación e implementación del plan de abandono y la constitución de las garantías ambientales correspondientes, que aseguren el cumplimiento de las inversiones que comprende, con sujeción a los principios de protección, preservación y recuperación del ambiente y con la finalidad de mitigar sus impactos negativos a la salud de la población, el ecosistema circundante y la propiedad, que pudieran derivarse del cese de las operaciones.

Desde ese entonces, el plan de abandono es un instrumento de gestión ambiental complementario conformado por acciones técnicas y legales, que deben ser efectuadas por el titular de la actividad petrolera, a fin de rehabilitar las áreas utilizadas o perturbadas por su actividad, para que éstas alcancen características de ecosistema compatible con un ambiente saludable y adecuado para el desarrollo de la vida y la conservación del paisaje. La rehabilitación se llevará a cabo mediante la ejecución de las medidas que sea necesario realizar antes, durante y después del término de operaciones, para asegurar el cumplimiento de los objetivos de abandono.

Sin embargo, recién en el año 2008 se aprobaron disposiciones particulares de acceso a la información y participación ciudadana para los planes de abandono de actividades de hidrocarburos, con el *“Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades de Hidrocarburos”* aprobado por Decreto Supremo N° 012-2008-EM, y sus lineamientos aprobados por Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/DM. Con este mecanismo, sólo podían recibirse aportes de la ciudadanía de manera escrita, directamente en el Ministerio de Energía y Minas, lo cual no garantizaba el ingreso de comunicaciones orales que bien podrían haber enriquecido o

advertido aspectos ambientales o sociales rescatables para la evaluación técnica, y contribuir con un documento con mejor consistencia, rigurosidad, inclusiva, con enfoques de interculturalidad y de género.

Luego de más de 10 años, en el año 2019, se aprobó un nuevo reglamento de participación ciudadana para las actividades de hidrocarburos, a través del Decreto Supremo N° 002-2019-EM, que, si bien se incluyeron disposiciones más particulares para los planes de abandono, tampoco prevé alguna especificidad para aquellos planes de abandono más complejos para el abandono definitivo de áreas extensas de los lotes petroleros, persistiendo similares aspectos que con el reglamento anterior.

En el año 2020, la situación se complicó más aún, cuando el 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó el brote del Coronavirus (COVID-19) como una pandemia tras extenderse en más de 100 países en el mundo en un breve periodo de tiempo, por lo que el Estado Peruano decretó Emergencia Sanitaria a nivel nacional con el Decreto Supremo N° 008-2020-SA, prorrogado hasta el momento, dictando medidas de prevención y control de la COVID-19.

A pesar de esta situación de emergencia sanitaria, el Estado mediante Decreto Legislativo N° 1500, “Decreto Legislativo que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del COVID-19” (en adelante, DL 1500) estableció, entre otras, medidas especiales para facilitar la tramitación, evaluación, aprobación o prórroga de las certificaciones ambientales; así como, para mejorar y optimizar la ejecución de proyectos de inversión (pública, privada y público privada) a fin de mitigar el impacto y consecuencias ocasionados por la propagación de la COVID-19.

A mayor detalle, el artículo 6 del DL 1500 mencionado, dispone la adecuación de los mecanismos de participación ciudadana en atención a las características particulares de cada proyecto de inversión, de la población involucrada y del entorno donde éste se ubica, pudiendo utilizarse medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, según sea posible y así lo determine la autoridad competente, sin eximir el pleno cumplimiento de las obligaciones originales de participación para instrumentos de gestión ambiental según las normas reglamentarias, sino con acciones adicionales en estricto cumplimiento de las medidas sanitarias, según la realidad del área de influencia.

En la misma línea de implementar la participación ciudadana en el contexto de la COVID-19, los mecanismos de participación ciudadana “presenciales” sectoriales pueden ser adecuados en su implementación a medios “no presenciales” (electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación), según sea posible, y considerando algunos criterios adicionales, como que la convocatoria de los Talleres Participativos y las Audiencias Públicas, a través de medios electrónicos, virtuales u otros medios de comunicación, deben considerar los plazos, etapas y actuaciones establecidas en los dispositivos normativos originales; así como, las características sociales, culturales y económicas del área de influencia de cada proyecto de inversión.

Entre los criterios para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana en instrumentos de gestión ambiental, es preciso destacar la posibilidad de implementar para el mismo proyecto más de una modalidad para su ejecución; así como, para la recepción de aportes y comentarios. Asimismo, considerar que el Taller Participativo o la Audiencia Pública puede llevarse a cabo en más de una sesión, preservando siempre las condiciones necesarias para el cumplimiento de su objetivo y finalidad.

Asimismo, en el desarrollo de la participación ciudadana, se podrán emplear, de ser el caso, otras herramientas de comunicación didácticas adecuadas al lenguaje audiovisual o radiofónico (como animaciones, videos, ilustraciones, narraciones, maquetas, etc.), según el medio y la población objetivo. Además, se considera que el medio para el envío de preguntas debe ser difundido en el mismo taller o audiencia, y previamente en la convocatoria; con la finalidad de asegurar la presentación de aportes y comentarios, y la absolución de estos durante su ejecución, así como para el envío de algún documento relacionado a la actividad.

Sin embargo, de acuerdo con la Defensoría del Pueblo (2020), *“(..). El déficit de confianza y las relaciones “virtuales”: los niveles de confianza en las instituciones públicas del país es uno de los más bajos de la región. Contribuyen a ello la inestabilidad de los procesos de diálogo, el lento avance de las negociaciones, el incumplimiento de compromisos, y dos aspectos claves: la interculturalidad y la participación de las mujeres. La continuidad de los procesos de diálogo a distancia requiere condiciones mínimas de transparencia y horizontalidad. Las partes involucradas estarán físicamente distanciadas, pero no necesariamente en términos emocionales, intelectuales o morales, aspectos que fortalecen y le dan solidez al diálogo (...).”*

Persiste un gran desafío para superar el déficit de confianza en nuestro país, considerando que cualquier proceso de diálogo requiere la voluntad de las partes para realizar un espacio en el que se brinde información, se debata, se creen opciones y se negocien acuerdos de manera colaborativa. El diálogo es, por tanto, un instrumento fundamental para abordar problemas y producir soluciones que gocen de un amplio consenso. Sin embargo, el diálogo, como proceso comunicativo y de toma de decisiones entre las partes, necesita de esfuerzos permanentes

para crear y mantener niveles de confianza entre los actores sociales.

Estos indicadores que expresan la crítica realidad del derecho de acceso a la información ambiental entorno al plan de abandono del ex lote 1-AB, que se constituye en la actualidad como un problema que requiere urgente tratamiento jurídico, para determinar qué factor o factores deben ser tomados en cuenta para propuestas de mejora en las obligaciones procedimentales o sustantivas del mecanismo per se.

ii. Delimitación del problema

ii.a. Delimitación temática y unidad de estudio

La temática está circunscrita al derecho de acceso a la información pública ambiental en los planes de abandono por término de contrato de lotes para las actividades de hidrocarburos; asimismo, la unidad de estudio son los planes de abandono de para los lotes de hidrocarburos.

ii.b. Delimitación espacial

La investigación se realiza sobre el derecho de acceso a la información pública ambiental en los planes de abandono del ex Lote 1-AB.

ii.c. Delimitación temporal

La recolección de datos se realizó ex post, básicamente sobre los planes de abandono del ex Lote 1-AB, desaprobados en los años 2015 y 2019.

ii.d. Delimitación teórica

El problema de esta tesis se circunscribe teóricamente en la efectividad de la participación ciudadana para la toma de decisiones del Estado sobre instrumentos de gestión ambiental de naturaleza correctiva de actividades extractivas. Por ello, se investigó respecto del derecho de acceso a la información ambiental en la evaluación y aprobación de los planes de abandono por término de contrato del ex lote petrolero 1-AB, porque se consideró necesario conocer qué mecanismos de participación ciudadana sirven mejor para el involucramiento de las partes interesadas, incluyendo a los pueblos indígenas, y la adecuada rehabilitación ambiental de áreas que fueron impactadas por estas actividades con más de 30 años en la selva peruana.

La Constitución Política del Perú fundamenta los derechos fundamentales al acceso de información pública y a un ambiente adecuado y equilibrado está fundamentado en la Constitución Política del Perú, tal como se puede ver su artículo 2. La tutela constitucional a estos derechos, es dinámica y está asociada a los propios condicionamientos culturales y personales, que se establezcan en cada época e irá acompañada de la tutela a otros derechos complementarios, como la protección de la salud, el trabajo, al agua, a la calidad del aire, a la conservación de la

diversidad biológica, a la información, el desarrollo a partir de una actividad económica considerada como menos impactante, entre otros aspectos regulados.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, CIDH) destaca la relación indivisible e interdependiente entre la protección del medio ambiente, el desarrollo sostenible y los derechos humanos. La degradación ambiental afecta a todos los derechos humanos, porque su pleno disfrute depende de un entorno propicio. De acuerdo con la opinión consultiva N° 23 CIDH, los Estados tienen la obligación de tener en cuenta cómo la degradación ambiental puede afectar de manera diferente a varias comunidades. Esto es necesario para que puedan cumplir con sus obligaciones ambientales de una manera que respete y garantice el principio de igualdad ante la ley, así como la prohibición de la discriminación.

Los ejes temáticos que los Estados deben cumplir para respetar y garantizar los derechos en el contexto de la protección del medio ambiente, de acuerdo con la opinión consultiva N° 23, son los siguientes:

- (i) Respecto a las obligaciones procesales para proteger los derechos humanos y al ambiente, se tienen la obligación al acceso a la información, a la participación pública, y a la justicia ambiental.
- (ii) Sobre la obligación de respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con los posibles impactos ambientales, garantizando que todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado accedan a la información, de manera accesible, efectiva y oportuna manera, y sin que el solicitante tenga que demostrar un interés específico. Esto implica que se provean los

mecanismos y procedimientos para que las personas puedan acceder a la información requerida, pero también a que el Estado recopile y difunda activamente información que posea. Esta obligación no es absoluta, porque admite restricciones siempre que estén previamente establecidos por ley, respondan a un objetivo específico permitido por la CIDH y sean necesarios y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática.

- (iii) Sobre la obligación de garantizar la participación pública, los Estados tienen el deber de asegurar la participación en los procesos de toma de decisiones y formulación de políticas que puedan afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente. Para cumplir con esta obligación, los Estados deben garantizar el acceso a la información relevante. Los Estados deben garantizar oportunidades para una participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de toma de decisiones e informar al público sobre las oportunidades de participación.
- (iv) Sobre la obligación de acceso a la justicia ambiental, la mayoría de las obligaciones relacionadas con el medio ambiente se basan en el principio de la debida diligencia (due diligence, entendida como una obligación de comportamiento más que de resultado). Los Estados tienen la obligación de garantizar el acceso a la justicia con respecto a las obligaciones destinadas a la protección del medio ambiente. Para hacer esto, deben garantizar a las personas el acceso a recursos judiciales, fundamentados de acuerdo con las reglas del debido proceso para: impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades que contravengan las obligaciones de la ley ambiental; garantizar la plena

realización de los demás derechos procesales; y, remediar cualquier violación de sus derechos, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la ley ambiental. Cabe precisar que, bajo la obligación general de no discriminar, los Estados deben garantizar el acceso a la justicia a las personas afectadas por daños transfronterizos originarios de su territorio, y deben hacerlo sin discriminación basada en la nacionalidad, residencia o lugar de origen del daño.

- a) Respecto a la obligación de prevención de daños ambientales significativos, la CIDH definió el daño ambiental significativo como cualquier daño al medio ambiente que pueda implicar una violación de los derechos a la vida o la integridad personal, de acuerdo con el contenido y el alcance de dichos derechos. La existencia de daños significativos en estos términos es algo que debe determinarse en cada caso específico, con atención a las circunstancias particulares de los mismos. A partir de esta obligación, se desprenden deberes para la gestión de efectos significativos, como es el deber de regular, de supervisar y monitorear, de exigir y aprobar estudios de impacto ambiental, de establecer un plan de contingencia y finalmente el deber de mitigar.
- b) Respecto al principio de precaución, una interpretación pro persona de la CIDH lleva a los Estados a actuar de acuerdo con el principio de precaución, ante posibles efectos negativos sobre el derecho a la vida y el derecho a la integridad personal. Esto implica que, frente al posible daño ambiental, los Estados deben actuar cuando existan indicadores plausibles de que una actividad podría causar daños graves e irreversibles al medio ambiente, incluso en ausencia de certeza científica; asimismo, que los Estados deben adoptar medidas efectivas para prevenir posibles daños serios o irreversibles.

- c) Respecto a la obligación de cooperar, los Estados deben notificar a otros Estados potencialmente afectados por daños significativos originados en su jurisdicción; y, además, deben consultar y negociar con los estados potencialmente afectados por daño transfronterizos. Esta obligación no es profundizada más en la tesis, porque el plan de abandono del ex Lote 1-AB no supone impactos transfronterizos.

Ahora bien, ciertos grupos sufren con mayor intensidad las violaciones del derecho a un medio ambiente saludable en comparación con el resto de la población. Esto se debe a sus situaciones particulares de vulnerabilidad o circunstancias geográficas, económicas y de otro tipo que los afectan. Los grupos vulnerables a la degradación ambiental incluyen: i) Pueblos indígenas, que a menudo tienen una relación espiritual y cultural especial con sus territorios; ii) Niños y jóvenes, ya que el daño ambiental puede aumentar los riesgos para su salud y socavar sus estructuras de apoyo; iii) Mujer, porque están particularmente en riesgo debido a los roles de género asignados; iv) Comunidades dependientes de los recursos naturales, para su economía o supervivencia, incluidas las pequeñas viviendas en islas y las comunidades costeras; y, v) Grupos o individuos históricamente vulnerables a la discriminación, como aquellos que viven en la pobreza y las personas con discapacidad.

En específico para los pueblos indígenas, de acuerdo con Snoeck (2013), quién revisa documentación variada de la Organización de las Naciones Unidas, el derecho a la participación de los pueblos indígenas tiene dos dimensiones: una interna y otra externa, según el posicionamiento del objeto sobre el que se toma una decisión.

Cuadro 2. Dimensiones del derecho general de participación indígena

Dimensión	Derechos específicos	
Interna	Autogobierno (autonomía) Justicia indígena	
Externa	Participación internacional	
	Participación pública general	Derechos electorales
	Participación acerca de medidas que afectan sus derechos o intereses	Consulta previa Participación en asuntos que les conciernen

Fuente: Snoeck (2013)

Esta tesis se encuentra delimitada en la dimensión externa de los derechos de participación indígena, específicamente sobre la participación de asuntos que le conciernen, que es un proceso continuo durante la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas o medidas que les conciernen. Cabe precisar que para la presente tesis no se abordan los siguientes niveles de derecho porque éstos son mejor aplicados de manera individual previo a la ejecución de una medida, lo cual ya no es posible de efectuar en los planes de abandono porque éstos suponen la desafección de los pueblos indígenas.

Por su parte, en el caso del plan de abandono del ex Lote 1-AB, no se han seguido las directrices de la opinión de la CIDH, ya que el procedimiento de evaluación del plan de abandono, en las tres oportunidades que no se aprobó, se realizó enteramente en gabinete, desde las oficinas del Ministerio de Energía y Minas, y la participación ciudadana en el proceso sólo contempló la difusión del plan de abandono en las localidades y sedes de las comunidades nativas presentes en el área de influencia directa. Con este mecanismo, sólo podían recibirse aportes de la ciudadanía de manera escrita,

directamente en el Ministerio, lo cual no garantizaba el ingreso de comunicaciones orales que bien podrían haber enriquecido o advertido aspectos ambientales o sociales rescatables para la evaluación técnica, y contribuir con un documento con mejor consistencia, rigurosidad, inclusiva, con enfoques de interculturalidad y de género

Para este tipo de planes de abandono para el término de contrato petrolero, de manera general, sólo se proponen mecanismos de participación ciudadana que no requieren la presencia de la autoridad ambiental, que por su naturaleza, lo cual puede desencadenar a desconfianza al derecho de acceso a la información pública ambiental, en un momento tan decisivo del ciclo de vida de la actividad petrolera, que es el retiro definitivo con el riesgo de abandonar pasivos ambientales, por no haber involucrado significativamente a la ciudadanía en el procedimiento de evaluación.

Por tanto, sería éticamente plausible considerar la revisión de la normativa aprobada aplicable para los planes de abandono por término de contrato del lote, considerando la opinión consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, adoptando como mínimo un esquema de participación proporcional y similar al de los estudios de impacto ambiental, que tienen consigo mayor desarrollo y complejidad en sus mecanismos de participación ciudadana.

Por tanto, es importante determinar cuáles deben ser los mecanismos formales 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, proponer la inclusión de mecanismos de participación ciudadana formales, que involucren adecuadamente a las partes interesadas, especialmente pueblos indígenas, para garantizar el derecho de acceso a la información pública ambiental en el territorio superpuesto al ex Lote 1-AB, y con ello contribuir a una adecuada rehabilitación ambiental de áreas de la

selva peruana que fueron impactadas por las actividades petroleras durante más de 30 años.

iii. Formulación del problema

iii.a. Problema General

¿Cuáles deben ser los mecanismos formales 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?

iii.b. Problemas Específicos

- ¿Cuáles deben ser las acciones de acceso a la información que resguarden la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?
- ¿Cuáles deben ser las acciones de participación pública que resguarden la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?
- ¿Cuáles deben ser las acciones de opinión sobre aspectos ambientales que resguarden la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?

- ¿Cuáles deben ser las acciones de acceso a garantías de cumplimiento ambiental que resguarden la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?

iv. Justificación de la investigación

Justificación teórica

Determinar los mecanismos formales de participación ciudadana que resguarden el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos contribuirá al conocimiento en el sistema de evaluación del impacto ambiental y sus mecanismos de participación que protejan el derecho de acceso a la información pública ambiental, fortaleciendo lo indicado por el Ministerio del Ambiente (2016), respecto a las medidas para garantizar la sostenibilidad desde la gestión ambiental.

Justificación práctica

Los resultados de la investigación servirán a los funcionarios, directivos y autoridades de las entidades ambientales competentes, de modo que sirva para contribuir a una administración de recursos más eficiente, favoreciendo al resguardo del derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos.

Justificación Social

Los resultados de la investigación servirán a las entidades ambientales competentes para la formulación y propuesta de políticas públicas que impacten en la calidad de vida.

v. Objetivos

v.a. Objetivo general

- Determinar los mecanismos formales 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.

v.b. Objetivos específicos

- Determinar las acciones de acceso a la información que resguarden la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.
- Determinar las acciones de participación pública que resguarden la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.
- Determinar las acciones de opinión sobre aspectos ambientales que resguarden la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.

- Determinar las acciones de acceso a garantías de cumplimiento ambiental que resguarden la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.

vi. Metodología aplicada

vi.a. Enfoque, tipo y diseño de la investigación

La presente es una tesis dogmática jurídica, reconocida por la Unidad de Postgrado de Derecho³, que plantea un problema normativo o doctrinario (teórico), según corresponda, cuya propuesta de solución fundamentada o tesis propiamente dicha. Se evalúan aspectos de la esfera abstracta del derecho objetivo, que después se proyecta en la realidad, basándose esencialmente, en la legislación y la doctrina como fuentes del derecho objetivo, y eventualmente comprendería muy contados precedentes vinculantes en la medida que tenga similar impacto que la legislación, por ser muy general. Así, la tesis dogmática jurídica en sentido amplio no comprende ni a la jurisprudencia ni la costumbre, debido a que éstas se evalúan desde la perspectiva de una tesis socio-jurídica.

Esta tesis dogmática jurídica es propositiva, ya que pretende cuestionar una norma o institución jurídica vigente para, luego de analizar sus falencias, proponer cambios normativos (Cortés & Álvarez, 2017). De acuerdo con la teoría, esta tesis contempla el paradigma crítico, que según Bonilla (2011) se caracteriza por no

³ De acuerdo con la “Directiva sobre los Lineamientos Metodológicos para la elaboración de la tesis para la obtención del Grado de Magister y Doctor en Derecho”, aprobada por Resolución del Decanato N° 027-D-FD-2020 de fecha 14 de enero de 2020.

aspirar el estudio de la validez absoluta del sistema jurídico, sino a través de diversos autores se buscan respuestas a las preguntas de investigación sobre el derecho. Este paradigma plantea que la solución de cuestiones sobre el derecho necesita diversos puntos de vista, partiendo de la premisa que dentro de una sociedad pueden existir diversos argumentos o formas jurídicas para solucionar los casos. Asimismo, desde la epistemología, hacia la década de los setenta, se dio la irrupción del pensamiento postmoderno, que conllevaba la especialización de las disciplinas, contemplando una mirada clásica de multidisciplinariedad e interdisciplinariedad; sin embargo, esta investigación aprecia el paradigma de la complejidad, que según Botero (2004) se traduce en que las disciplinas interactúan entre sí, se interrelacionan y complementan logrando aproximarse mejor a la realidad hipercompleja como lo es lo humano.

Tipo de estudio

- Según el enfoque de estudio: esta investigación es mixta; ya que la tesis dogmática jurídica por sí es cualitativa, donde el estudio del fenómeno consiste en la descripción de las características y propiedades de las variables de la investigación tal como se encuentra en la realidad, no busca datos cuantificables para su estudio por lo que su análisis e interpretación se realiza de conformidad al desarrollo del fenómeno, logrando una teoría fundamentada sobre la base de estudio de casos, alineándose a la jurisprudencia o a la realidad por plenos jurisdiccionales, resoluciones, desde las características del fenómeno, como se entienden o interpretan las cualidades del fenómeno, de cómo emergen. Asimismo, se recogen algunos elementos del enfoque cuantitativo, ya que usa la recolección y el análisis objetivos de los datos de los hechos para una revisión crítica de la evaluación de los planes de abandono, consecuencia de la aplicación de la normativa actual, mirándola convenientemente como parte de una realidad única y objetiva, que es externa y susceptible de

ser conocida, acercándonos a la jurisprudencia generalizable, procurando evaluar ¿Cuánta jurisprudencia se ha dictado sobre un tema?, operacionalizando esto en variables objetivas.

- Según su finalidad: es básica toda vez que los objetivos buscan nuevos conocimientos a partir de los hechos y no resolver inmediatamente un problema práctico de la realidad, sino que los resultados de esta tesis son una de las tantas contribuciones confiables para sentar las bases del planteamiento de solución a problemas prácticos a través estrategias, planes, programas o proyectos del Estado. Esta investigación observa los hechos suscitados en los procedimientos administrativos previos, sin intervención o manipulación de las variables.
- Según nivel de investigación científica: es explicativa en la medida de que se trata de describir el fenómeno del estudio, pero explicando las causas del por qué ocurre los hechos que se sustentan en el problema, esto es, no solo se trata de describir el fenómeno tal como se encuentra sino también la de identificar el porqué de la situación que estamos estudiando. Se parte de la interpretación de normas y sentar bases de conceptos jurídicos para la organización coherente del sistema jurídico.

Diseño de estudio

En cuanto al diseño de la investigación la tesis es no experimental y transversal en la medida que el estudio de la investigación no realizara ningún acto proclive a llevar el estudio del fenómeno a una manipulación que pueda alterar o modificar el estado natural del objeto de estudio y será trasversal por que la recolección u obtención de la información o datos se realizara en un único momento. En términos más sencillos no se manipularán las variables de la investigación sino contrariamente a abordar el estudio del fenómeno de acuerdo con lo que sucede en la realidad tomándose en cuenta

que el análisis de información disponible se dará en un único momento.

vi.b. Método de investigación

La investigación se realizó con el método funcional, que busca el acercamiento al fenómeno jurídico, así como la comprobación de la hipótesis, tomando en cuenta la realidad, que se obtiene de la jurisprudencia, 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. De acuerdo con Ramos (2007), el método funcional intenta una redefinición de los conceptos que se usan en la indagación científica, ya que el análisis recae sobre los casos directamente, clasificándolos, determinando su origen y naturaleza. Mientras el método dogmático, en sentido amplio, se mueve entre conceptos abstractos, preocupándose más por la arquitectura de un reloj, adonde van las manecillas y los valores que arrojan; mientras que, el método funcional, para ciertas tesis jurídicas, se interesa más bien en conocer cómo funciona el reloj, procura explicar cuál es el extraño mecanismo que hace que las manecillas giren; es decir, cómo es entendida la cuestión de la tesis por el grupo social, jueces o doctrina.

vi.c. Población, tamaño de la muestra y muestreo

De forma análoga a la investigación científica, esta investigación jurídica tiene por unidad de estudio al derecho de acceso a

información pública ambiental en el plan de abandono, y la población es la entidad que pertenece al ámbito espacial de la tesis, que corresponde a la circunscripción del ex Lote 1-AB. Según ello, considerando además la delimitación del problema y la institución jurídica, el derecho de acceso a la información pública ambiental en el término de contrato del Lote 1-AB es la única entidad jurídica que representa la población de la tesis, por lo que no es razonable el concepto de muestreo; sin embargo, los tres (03) planes de abandono por término de contrato de hidrocarburos en el ex Lote 1-AB son las unidades de información, a partir de los cuales se obtendrán datos.

vi.d. Variables e indicadores

Variable 1: Mecanismos formales de participación ciudadana

Dimensiones e indicadores:

Obligación al acceso a la información

- Provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas puedan acceder a la información requerida.
- Provisión de mecanismos y procedimientos para que el Estado recopile y difunda activamente información que posea
- Provisión de mecanismos y procedimientos necesarios y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática

Obligación a la participación pública

- Delegación al público del control democrático sobre las acciones estatales
- Incorporación de observaciones y opiniones orientadas al cumplimiento de las funciones públicas en la gestión ambiental

- Provisión de adecuado soporte basado en la participación de la ciudadanía

Obligación de prevención de daños ambientales significativos

- Deber de regular las acciones
- Deber de evaluar el impacto ambiental
- Deber de mitigar los impactos y riesgos negativos
- Deber de supervisar y monitorear

Obligación de acceso a la justicia ambiental

- Sustento ejecutivo de cualquier decisión o acto de la autoridad sobre obligaciones ambientales
- Recursos necesarios para ejecutar las obligaciones ambientales
- Compromiso de fiel cumplimiento para asegurar cumplimiento de obligaciones

Variable 2: Derecho de acceso a la información ambiental

Dimensiones e indicadores:

Transparencia en la gestión ambiental

- Garantía que todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado accedan a la información
- Garantía que todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado accedan de manera accesible, efectiva y oportuna manera
- Garantía que todas las personas accedan sin que el solicitante tenga que demostrar un interés específico

Toma de decisiones bien informadas

- Garantía de acceso a información relevante
- Garantía de oportunidades para una participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de toma de decisiones
- Garantía de informar al público sobre las oportunidades de participación

Prevención de daños e impactos ambientales

- Garantía de considerar todas las acciones con potencial de dejar daños graves e irreversibles al medio ambiente
- Garantía de anticipar los riesgos ambientales y a la salud humana
- Garantía de mitigar daños graves al ambiente
- Garantía de supervisión y monitoreo del cumplimiento de las medidas

Cumplimiento del acuerdo de Escazú

- Garantías para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades que contravengan las obligaciones de la ley ambiental
- Garantías de plena realización de los demás derechos procesales
- Garantías de remediar cualquier violación de los derechos, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la ley ambiental

vi.e. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

Técnica de recolección de datos

La técnica de recolección de datos que se utilizó fue el análisis de fuentes documentales, que es un tipo de técnica documental que está diseñado para recolectar información y datos de libros, revistas, informes, periódicos entre otros fuentes documentales y bibliográficos. Están estructurados en cuadros bien delimitados para su análisis e interpretación.

Instrumento de recolección de datos

Fichas de análisis documentales. – Este instrumento tal como señala su propio nombre es una ficha estructurada y delimitada por el mismo investigador, donde se establece los criterios de información obtenida en la infestación, así como su interpretación, análisis y conclusiones.

vi.f. Métodos de análisis e interpretación de datos

Los datos que se recopilen del trabajo en la presente investigación fueron analizados de acuerdo con los métodos interpretativos, tales como el sociológico principalmente y el sistemático de forma secundaria, de acuerdo con la metodología funcional de la investigación. De acuerdo con Ramos (2007), *“(...) el intérprete se distancia de su estilo tradicional de razonamiento y se coloca en la perspectiva del observador o del científico social. No necesita un aparato teórico muy sofisticado, pero sí cierta sensibilidad por lo evidente. (...)”*. Asimismo, el mismo autor señala que *“(...) El intérprete, pues, se convierte en sociólogo, en una suerte de termómetro de la cultura y sus prácticas sociales. En un país que se reclama pluricultural como el Perú habría sido absurdo prescindir de este método interpretativo que entrelaza Derecho y realidad social. (...) todo interprete recurre intuitivamente al método sociológico. La posibilidad de contar con la ayuda de peritos antropólogos o de otros estudiosos es todavía reciente y sus alcances promisorios (...)”*.

CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN

1.1 Antecedentes de la investigación

1.1.1 Investigaciones internacionales

Basterra (2004), en su artículo *“Los límites al ejercicio del derecho de acceso a la Información Pública. El caso “Chevron”*, se analizaron medidas para dos casos de acceso a la información pública ambiental. En ambas, los actores pidieron acceder a los acuerdos de inversión entre la empresa estatal de hidrocarburos y una transnacional. El artículo revisa las dos medidas dictadas, viendo los argumentos e interpretaciones realizadas por las partes involucradas, a la luz de las normas sobre el derecho de acceso a la información pública, entre obligaciones y excepciones. El aspecto resaltante es que los pedidos de acceso a la información fueron negados por contrariar el secreto comercial de la empresa, lo cual es una situación controversial versus el derecho de acceso a la información.

Bermúdez (2010), en el artículo *“El acceso a la información pública y la justicia ambiental”* en Chile, indica que este derecho es base para lograr justicia ambiental, incluso comprueba que su origen radica en el derecho ambiental internacional, pero extendido al derecho administrativo general. Reformas de la institucionalidad ambiental del motivaron cambios en la forma como se sistematizaba la información, incidiendo favorablemente en desarrollar de un concepto propio de justicia ambiental. Por esta razón, se anota que la justicia ambiental estaría fortalecida en sus vertientes distributiva y procedimental, evidenciándose su llamado en los procedimientos

administrativos y en las acciones contencioso-administrativas ambientales.

Casado (2013), en el artículo titulado *“El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras”*, revisa minuciosamente el marco legal sobre el derecho de acceso a la información ambiental en España, emanada de la ley 27/2006, de 18 de julio, distinguiendo claramente la vertiente activa del acceso a la información ambiental (la obligación de las autoridades en difundir información ambiental) y la vertiente pasiva (el derecho de cualquier persona para acceder a la información ambiental), anotando las particularidades en el ejercicio de ambas, de forma sola o conjunta.

Sereno (2013), en el artículo *“El Acceso a la Información Ambiental. Un Estudio Comparado México-España”*, se señala que el acceso a la información ambiental se impulsó con mayor énfasis en Europa a partir de la firma del Convenio de Aarhus en 1998. A partir de dicho instrumento internacional, los países firmantes se obligaron a desarrollar legislaciones internas específicas en materia de información, participación ciudadana y justicia medioambiental, procurando la verdadera tutela del derecho al ambiente sano y equilibrado. España, en el año 2006, publicó la Ley 26/2006, de 18 de julio, sobre los derechos de acceso a la información pública, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente, con lo cual cumplió con sus obligaciones internacionales. México, por su parte, a pesar de que cuenta con una Ley de Transparencia que permite acceder a toda la información pública, no cuenta con una legislación específica en materia de acceso a información ambiental, por lo que un análisis comparativo se hace necesario para conocer las fortalezas y debilidades de una y otra legislación.

1.1.2 Investigaciones nacionales

Orellana (2013), en su artículo *“El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental”*, resalta el impacto del derecho de acceso a la información como un derecho fundamental, llegando a señalar que el acceso oportuno y veraz garantiza: *“la transparencia en la gestión ambiental, la toma de decisiones bien informadas, la participación de la ciudadanía, así como la prevención de daños e impactos que, de no ser detectados de manera oportuna, podrían provocar consecuencias graves e irreversibles”*.

Torres (2014) en su artículo *“El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental y el Rol que Desempeñan las Entidades Públicas con Competencia en Materia Ambiental”*, señala que *“(...) el derecho a la Información Pública es un derecho constitucional que tiene respaldo a nivel internacional en distintos instrumentos y ordenamientos jurídicos. En ese sentido, el Derecho a la Información Pública Ambiental se presenta dentro de nuestro ordenamiento como una herramienta de control y fiscalización de los distintos actores interesados, por lo cual resulta altamente importante conocer tanto los derechos como las obligaciones (...)”*.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2018) de la Organización de las Naciones Unidas, publicó el Estudio Técnico Independiente (ETI) del ex Lote 1-AB, a solicitud del Ministerio de Energía y Minas (Minem). El PNUD, con financiamiento del Minem, coordinó y movilizó un equipo interdisciplinario de especialistas para elaborar el ETI, el cual tuvo una duración de 6 meses. El objetivo general del ETI es desarrollar lineamientos que coadyuven en el proceso de remediación de las áreas afectadas por la actividad petrolera en el ex Lote 1-AB, considerando las mejores técnicas disponibles. El análisis de la información compilada y la evaluación de los resultados de campo, permitieron elaborar el

diagnóstico de la situación socioambiental del área, el cual se sintetiza en las siguientes ideas fuerza:

- El desarrollo de la actividad petrolera en el ex Lote 1AB, ha producido diferentes impactos socioambientales que se han manifestado de diversas maneras.
- Existe evidencia de contaminación por metales pesados e hidrocarburos en las aguas, suelos y sedimentos del ex Lote 1-AB, lo cual puede aumentar la exposición de la biota acuática y terrestre.
- Los cuerpos de agua constituyen el componente físico natural más vulnerable en el ecosistema amazónico, dado que son receptores de las salidas que se generan en las diferentes actividades antrópicas en las cuencas.
- Las actividades de remediación aplicadas no fueron del todo efectivas e incluso en algunos casos fueron contraproducentes.
- La percepción que tiene la población sobre la remediación parte de una visión holística de su entorno que difiere del concepto técnico que manejan el Estado y la comunidad internacional, lo cual podría dificultar el alcance de consensos sobre los niveles objetivos de la remediación entre las partes involucradas.
- Diversos factores producto de la historia en el lote han generado que las comunidades indígenas sientan una gran desconfianza hacia las empresas y las instituciones del Estado, lo que podría dificultar la remediación.
- La desinformación, los frecuentes derrames y las deficientes prácticas de remediación han contribuido a generar percepciones, a veces erróneas, sobre los impactos y la toxicidad del petróleo.
- Los estándares de calidad ambiental (ECA), establecidos por el Estado peruano son claves para la protección del ambiente y la salud de las personas; es recomendable que se adecúen sus

niveles de concentración a las características del ecosistema amazónico.

- Las condiciones fisicoquímicas particulares, el desconocimiento acerca de las especies receptoras y de los complejos modelos conceptuales del movimiento de los contaminantes, que incluyen al ser humano, deben contemplar evaluaciones de riesgo por contaminantes, que estén acordes a la realidad de la Amazonía peruana.

El ETI propone cuatro grandes lineamientos estratégicos que orienten las acciones de remediación:

- La aproximación a la remediación se debería basar en la singularidad del ex Lote 1-AB.
- La remediación debe considerar la participación de las poblaciones locales bajo el enfoque intercultural.
- Las acciones de remediación deben ser compatibles con el marco normativo socioambiental e institucional.
- El uso de recursos económicos para la remediación debería optimizarse, considerando como prioridad la protección de la salud.

1.2 Regulación actual sobre los planes de abandono de actividades de hidrocarburos

1.2.1 Evolución de la regulación del plan de abandono

La presente investigación jurídica es propositiva, ya que se pretende cuestionar una norma o institución jurídica vigente para, luego de analizar sus falencias, proponer cambios normativos (Cortés & Álvarez, 2017), por lo que revisaremos la regulación actual sobre el plan de abandono para las actividades de hidrocarburos, así como la regulación sobre su participación ciudadana, a efectos de resguardar el derecho de acceso a la información ambiental.

De acuerdo con el “*Reglamento de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental*” (en adelante, **Reglamento de la Ley del SEIA**), aprobado por Decreto Supremo N° 019-2009-MINAM, la evaluación de impacto ambiental es “(…) *un proceso participativo, técnico-administrativo, destinado a prevenir, minimizar, corregir y/o mitigar e informar acerca de los potenciales impactos ambientales negativos que pudieran derivarse de las políticas, planes, programas y proyectos de inversión, y asimismo, intensificar sus impactos positivos. Este proceso además comprende medidas que aseguren, entre otros, el cumplimiento de los Estándares de Calidad Ambiental, los Límites Máximos Permisibles y otros parámetros y requerimientos aprobados de acuerdo con la legislación ambiental vigente (...)*”. Asimismo, el “*Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos*” (en adelante, **RPAH**) (D.S. N° 039-2014-EM), señala que la actividad de hidrocarburos es aquella “(…) *llevada a cabo por empresas*

debidamente autorizadas que se dedican a la Exploración, Explotación, Procesamiento, Refinación, Almacenamiento, Transporte o Distribución de Hidrocarburos, así como a las Actividades de Comercialización de Hidrocarburos". Para ello, según Jordano (1995), la evaluación del impacto ambiental es un proceso complejo para determinar la viabilidad ambiental de la acción propuesta, para todo el ciclo de vida de estas actividades, incluido el abandono.

En el año 1993, a efectos de brindar predictibilidad a la promoción de inversión en el sector hidrocarburos, según la Ley Orgánica de Hidrocarburos y el Código de Medio Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, tan solo incorporó un artículo para regular la terminación de actividades, en el Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 046-93-EM, lo cual no contemplaba textualmente el supuesto cuando culmina el contrato de un lote petrolero. En este artículo se establecieron las siguientes condiciones:

- a) Respecto al supuesto de presentación, el único supuesto para presentar el plan de abandono, era cuando los operadores que hayan decidido finalizar sus actividades, debiendo presentarlo dentro de los 45 días calendario posteriores a dicha decisión. El plan debe ser consistente con los indicadores en el EIA.
- b) Respecto al contenido, el plan de abandono debe tener en cuenta el uso que se le dará más tarde al área, las condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema, la descontaminación propuesta, restauración, reforestación, remoción de instalaciones y otras acciones que sean necesarias para abandonar el área, así como, el cronograma de ejecución.
- c) Respecto al procedimiento de evaluación, el Ministerio de Energía y Minas debía emitir una resolución dentro de un

plazo máximo de 45 días calendario, aprobando el plan o no. Si no se emitía una resolución, el Plan se consideraba aprobado. En caso de no aprobación, el operador tenía 45 días calendario para mejorar el plan de abandono, para que la autoridad tenga nuevamente 45 días calendario como máximo para emitir una nueva resolución, dictando en última instancia las acciones adicionales que se tomarán. ejecutar a la persona responsable de abandonar el área, así como el período de ejecución del Plan de Abandono.

- d) Respecto a la verificación del cumplimiento del Plan de Abandono, se debía efectuar por un auditor registrado entonces en la Dirección General de Hidrocarburos⁴; que alcanzaba un informe a la autoridad competente.
- e) Respecto a las garantías para el cumplimiento del plan, sólo se indicaba de forma condicionada que en caso de que el operador hubiera emitido cartas de crédito en fiel cumplimiento del Plan de Abandono, no podía retirarlas hasta que la Autoridad Competente acepte como aceptado el informe del auditor sobre el abandono de la zona.

En el subsector hidrocarburos, se ha dado un importante crecimiento desde inicios del siglo XX, destacándose en los últimos tiempos la actividad gasífera con la puesta en marcha de la explotación del gas de Camisea. Por la ubicación de importantes yacimientos de hidrocarburos en zonas que contienen gran diversidad biológica y que son altamente vulnerables, se vienen presentando problemas por los impactos negativos en el ambiente y la salud; originados tanto por el afloramiento de los hidrocarburos como por su conducción a través de ductos que sufren rupturas. Por estas razones, fue necesario actualizar la

⁴ Este auditor equivale a lo que ahora sería la autoridad competente en materia de fiscalización ambiental.

normativa ambiental sectorial a la luz de todos los cambios normativos que surgieron desde la década anterior.

Esta situación ha hecho que la regulación sobre protección ambiental en las actividades de hidrocarburos madure más sobre aspectos de la evaluación ambiental ex ante el proyecto, mas no en igual medida en el término de las actividades, considerando que un lote petrolero puede tener hasta 30 años de tiempo de vida. Los titulares de todas las actividades económicas deben garantizar que al cierre de actividades o instalaciones no subsistan impactos ambientales negativos de carácter significativo, debiendo considerar tal aspecto al diseñar y aplicar los instrumentos de gestión ambiental que les correspondan de conformidad con el marco legal vigente. El Ministerio de Energía y Minas, en coordinación con el Ministerio del Ambiente, establece disposiciones específicas sobre el abandono y post-abandono de actividades o instalaciones, incluyendo el contenido de los respectivos planes y las condiciones que garanticen su adecuada aplicación, de acuerdo con la Ley General del Ambiente.

Es así que, en el año 2006, luego de 13 años del primer reglamento ambiental de hidrocarburos, y tras la experiencia de construcción del proyecto de Camisea, se aprobó un nuevo reglamento de protección ambiental, con Decreto Supremo N° 015-2006-EM, donde se agregaron las siguientes condiciones para el término de actividades:

- a) Respecto a la verificación del cumplimiento del Plan de Abandono, a lo largo de su ejecución y la verificación del logro de sus objetivos eran realizadas por el OSINERGMIN. Asimismo, cuando no se cumple el plan de abandono, supone una infracción al reglamento.
- b) Respecto a las garantías para el cumplimiento del plan, la presentación de garantías de fiel cumplimiento se volvió obligatoria, que respalde el cumplimiento de los compromisos

contenidos en el Plan de Abandono. Incluso, se precisaba que la Garantía debía ser extendida a favor del Ministerio de Energía y Minas, por una entidad del sistema financiero nacional, por un monto igual al 30% del monto total de las inversiones involucradas en el Plan de Abandono propuesto, y válida hasta por noventa (90) días calendario después de la fecha programada para la finalización de las actividades consideradas en el Plan de Abandono. Además, se precisó que esta garantía de cumplimiento no podía liberarse hasta que se reciba en informe de conformidad de ejecución del plan y cumplimiento de objetivos, por parte del OSINERGMIN.

- c) Respecto al procedimiento de evaluación, se estableció que durante la elaboración del Plan de Abandono y el proceso de aprobación, la persona a cargo u operador mantendrá la vigilancia de las instalaciones y el área para evitar, y el control de ser el caso, la ocurrencia de incidentes de contaminación o daños ambientales.
- d) Respecto al supuesto de presentación, se agregaron dos supuestos de abandono parcial de actividades y la suspensión de las mismas (en todo o en parte), a través del plan de abandono parcial y plan de cese temporal de actividades, aplicándosele las mismas condiciones de un plan de abandono, salvo la garantía de cumplimiento para el plan de abandono parcial..

Sin embargo, hasta el 2014, con todos estos avances, no se contemplan condiciones específicas para resarcir daños ambientales por el término de actividad de lotes de explotación de hidrocarburos, que tienen un tiempo de vida entre 30 y 40 años, por lo que el reciente reglamento de protección ambiental, coincidentemente al entonces próximo término de contrato del ex Lote 1-AB, reguló el supuesto de plan de abandono para término de

contrato del lote, señalando que dentro de los 5 años previos al término, el operador debe presentar el plan de abandono, pero se incluyó una disposición transitoria para que permitiera al Lote 1-AB y entre otros operadores a que presenten el plan en 3 meses desde la dación del reglamento, en caso se encuentren con menos de 5 años de contrato.

Todo titular de actividad petrolera, dentro de los cinco (5) años previos al término del plazo del contrato del lote debe presentar ante el Ministerio de Energía y Minas el plan de abandono, y lograr su aprobación con tiempo suficiente para realizar el cierre de las áreas, labores e instalaciones de su lote, restaurando las áreas a lo más cercano a su estado original o en condiciones aceptables para su nuevo uso.

A mayor detalle, el Plan de Abandono es el instrumento de gestión ambiental en el que se evalúa la viabilidad ambiental de las acciones para dejar definitivamente instalaciones, áreas o lote de hidrocarburos. Este plan contiene las medidas necesarias para corregir los impactos ambientales negativos y reacondicionar el entorno para volverlo a su estado natural o dejarlo apto para su nuevo uso, previendo no sólo los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir, sino también aquellos que puedan perdurar luego del cierre. Una situación donde se presenta obligatoriamente el plan de abandono es cuando se atiende la fecha del vencimiento del Contrato del Lote.

Asimismo, en los planes de abandono es pertinente tratar sobre los pasivos ambientales, según la Ley N° 29134 y su reglamento, que son aquellas instalaciones, efluentes, emisiones,

restos o depósitos de residuos producidos por operaciones petroleras mal abandonadas, que en la actualidad se encuentran aún inactivas y que constituyen un riesgo permanente y potencial para la salud de la población, al ecosistema circundante y la propiedad. Para estos aspectos, también se dispone la evaluación y aprobación de un plan de abandono, que se elabora sobre la base de estudios, acciones y obras correspondientes para controlar, mitigar y eliminar, en lo posible, los riesgos y efectos contaminantes y dañinos a la población y al ecosistema en general. Los estudios tendrán como referencia los LMP o ECA establecidos por las autoridades ambientales competentes; con opinión técnica correspondiente durante su evaluación. Los titulares que dejen pasivos ambientales al término de sus actividades abandonadas, deberán presentar en un solo plan de abandono las medidas de sus actividades ordinarias, los pasivos ambientales que les correspondan, y de ser el caso los pasivos ambientales que consideren voluntariamente. Incluso, es mejor que antes del término de contrato del lote incorpore todos los planes de abandono parcial dentro del plan de abandono total del lote, para una evaluación más eficiente.

La autoridad competente para aprobar el plan de abandono para el término de contrato de lote de hidrocarburos es la Dirección General de Asuntos Ambientales de Hidrocarburos (DGAAH), la que emitirá su Resolución Directoral en un plazo máximo de treinta días hábiles, ampliables según la complejidad del caso. Previo a su aprobación remite ejemplares al Sernanp para que emita opinión en los aspectos de su competencia; pudiendo también requerir opiniones similares a otras autoridades públicas de ser el caso.

Particularmente, la revisión de los planes de abandono se realiza por la autoridad ambiental competente en un plazo máximo de treinta (30) días hábiles, dentro del cual se debe requerir la opinión técnica previa al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP), así como a las entidades que correspondan según la ubicación de los componentes y actividades del documento. Existe la posibilidad de prorrogar el plazo mencionado, de oficio, de acuerdo con las características particulares y la complejidad del caso. Por su parte, el administrado tiene la oportunidad de subsanar observaciones que pudieran existir en un plazo máximo de veinte (20) días hábiles, bajo riesgo de declarar el abandono del procedimiento. A continuación, se muestra una figura que representa el procedimiento de revisión.

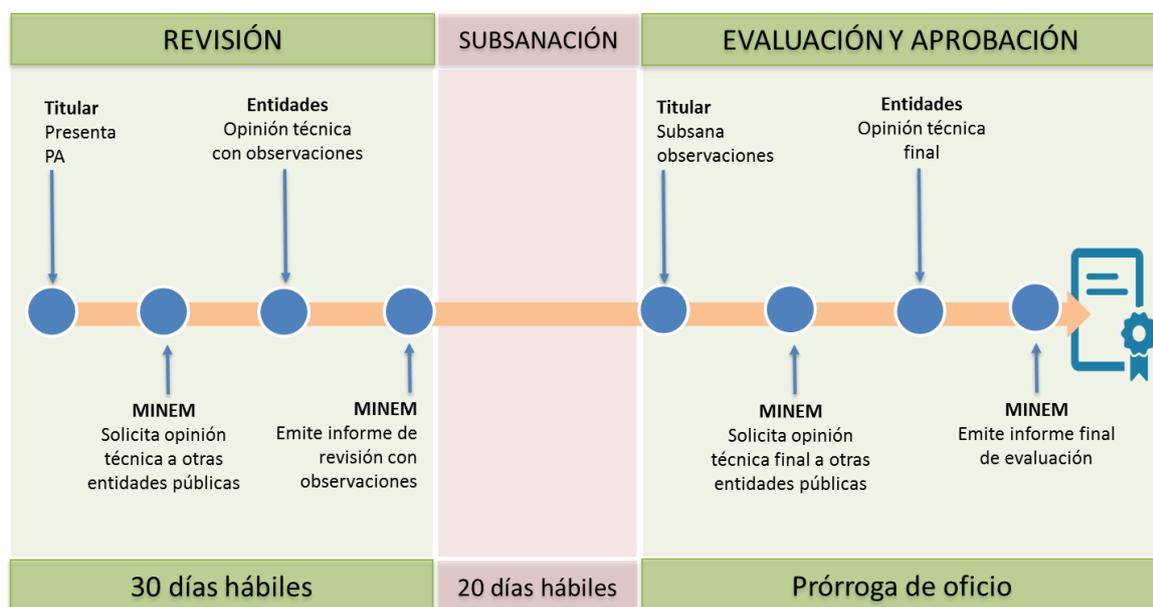


Figura 3 Flujograma del procedimiento administrativo para la aprobación del plan de abandono

Fuente. Elaboración propia.

Luego de aprobar la versión original del reglamento en el 2014, se modificaron diversos artículos relacionados con el término de la actividad, recogiendo la experiencia del Lote 1-AB, entre ellas, el tratamiento para cuando un plan de abandono por término de contrato de lote no se apruebe luego de varios intentos, así como la disposición de la garantía de cumplimiento en favor del Estado, tal como se aprobó en la modificación del reglamento, aprobado por el Decreto Supremo N° 023-2018-EM de setiembre de 2018.

- a) Respecto a la exigencia de abandonar correctamente los hallazgos del OEFA, se precisa que estos debieran ser aquellos incumplimientos detectados, los reportes de emergencias ambientales, otra información relevante obtenida en las acciones de fiscalización ambiental que se hayan realizado a sus actividades.
- b) Para las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, se dispone que el operador del lote debe coordinar oportunamente con PERUPETRO la emisión de un informe que determine los componentes del lote que se deban retirar y abandonar, referido al cierre de pozos, abandonos técnicos y otros aspectos relacionados.
- c) Se permite que las comunidades y los gobiernos locales, regionales o nacional puedan solicitar el uso alternativo y económicamente viable de alguna instalación o infraestructura a cargo del operador del lote, para fines de uso o interés público, a efectos que no se retire tras el término de actividades. Esto se refiere básicamente a facilidades logísticas que puedan ser útiles a la población local, como campamentos, vías de acceso, entre otros, cuya responsabilidad ambiental será asumida por la población, a través de sus autoridades, liberando al Titular de tal obligación.
- d) Se incorpora el artículo 100-A con un procedimiento especial para asegurar la elaboración y cumplimiento del Plan de

Abandono, en caso de resolverse sin aprobación. En esto cabe resaltar que, luego de resolverse el plan no aprobado, tras la vigencia de la modificación, el operador debe presentar un nuevo plan de abandono con una carta fianza de 100% del monto que asegure la elaboración del Plan de Abandono en caso no se apruebe, así como del monto de la ejecución de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono que se apruebe. Esta disposición surtió efecto tras la desaprobación del segundo plan de abandono presentado, a inicios del 2019, cuando ya se encontraba vigente esta modificación.

Como se puede apreciar, la evolución de la regulación sobre planes de abandono ha respondido a la realidad sobreviniente, pero sería bueno además examinar de forma prospectiva las necesidades al futuro, donde existe la necesidad de remediar o rehabilitar distintos ecosistemas afectados por actividades históricas. Según Webler & Tuler (2018), tres fuerzas suelen tener un impacto significativo en la mejora de la participación ciudadana: i) un énfasis emergente en la deliberación democrática; ii) una transición del pensamiento dicotómico sobre ciencia versus política a una perspectiva integrada; y, iii) el reconocimiento de que las diferentes partes en el proceso de toma de decisiones aportan contribuciones epistemológicas válidas.

La promesa de participación pública en la toma de decisiones de riesgo se ve desafiada por la pérdida de confianza en las instituciones y los individuos y por una amplia dinámica sociopolítica que debilita los valores y procesos democráticos. Estos incluyen la escasez de actitudes y aptitudes que apoyan la participación pública entre individuos e instituciones; un ambiente político antidemocrático que promueve la falta de respeto; búsqueda de intereses privados sobre el bien común; no apreciar las limitaciones del diálogo y el

aprendizaje; infrautilización de los conocimientos existentes; y conocimiento insuficiente de cómo importa el contexto.

En ese aspecto, la regulación sobre la participación ciudadana del plan de abandono ha quedado algo retrasada respecto a los avances y necesidades, afirmando que la única obligación que tienen los operadores es poner el contenido de dichos instrumentos a disposición de la población en determinados lugares y/o a través del Portal Institucional de la Autoridad Ambiental Competente a fin de que brinden sus comentarios. Para ello, el operador obtiene del Ministerio de Energía y Minas el formato de aviso de publicación respectivo y acredita que ha cumplido con entregar copia del instrumento en los lugares comprendidos en el Área de Influencia de la Actividad de Hidrocarburos.

Dentro de los siete (7) días calendario después de obtener el aviso, el operado lo publica en el Diario Oficial El Peruano y en un diario de mayor circulación de las que comprende el Área de Influencia, para que el público interesado pueda alcanzar observaciones, propuestas y sugerencias al Ministerio en los próximos diez (10) días calendario siguientes, que son publicados en el Portal Institucional.

Es un avance del actual Reglamento de Participación Ciudadana, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM, permitir que de manera adicional a la obligación antes señalada, el operador de manera voluntaria pueda aplicar algunos mecanismos de participación, pero aún queda mucho por hacer frente al hecho que se exceptúa de éstos a la Audiencia Pública y el Taller Participativo, que son los únicos mecanismos bajo la conducción de la autoridad ambiental. Por ello, es posible afirmar que la regulación deja a

criterio de la empresa operadora, la posibilidad de efectuar la participación ciudadana para una decisión tan crítica como el término de la actividad, que tiene riesgos de dejar pasivos ambientales.

Sobre los terceros administrados según las disposiciones de Texto Único Ordenado de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

Desde el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS, se tiene también la posibilidad de involucrarse en el procedimiento como un tercero administrado, que según artículo 71 del TUO, se le deberán comunicar la tramitación y los actuados mediante citación, sin interrumpir el procedimiento, siempre que se advierta la existencia de éstos, no comparecientes, con derechos o intereses legítimos a ser afectados por la resolución que se dicte, pues la decisión podría beneficiarlos o perjudicarlos.

De otro lado, en caso que a un tercero administrado no determinado, a los que la decisión no afecte sus derechos intereses legítimos, sólo existe la obligación de comunicarle mediante publicación, información pública o audiencia pública, pero no por eso negándole su interés, ya que de todas se encuentra en una categoría más general, donde la trascendencia de la controversia genera ciertos intereses individuales o colectivos es determinados sectores de la sociedad civil. Es aquí que su interés bien puede ser canalizado a través de los mecanismos de participación ciudadana regulados en las normas procedimentales o reglamentarias de un determinado tipo de actividad.

De lo anterior se desprende que no todo ciudadano puede ostentar la condición de tercero administrado, para ello deberá demostrar que tiene un interés legítimo en la causa que se discute en la sede administrativa; En otras palabras, se demuestra que su derecho o interés legítimo puede verse afectado por la decisión que se adopte en dicho procedimiento, ello en conformidad con el numeral 2 del artículo 62 del TUO de la Ley N° 27444. Cabe señalar que la incorporación de un tercero administrado a un procedimiento iniciado a solicitud de un administrado (es decir, promovido por un administrado, para satisfacer sus intereses o derechos), no hace que dicho proceso sea trilateral (en los cuales prevén conflictos de interés de dos o más administrados). Su actuación supone la defensa de un derecho que considera legítimo y, asimismo, permite que la decisión de la autoridad administrativa sea en estricta conformidad con el interés público que protege y al que debe responder. Es por ello que, el numeral 71.3. del artículo 71 del TUO de la LPAG prevé que su incorporación no implica la interrupción del trámite, es decir, que su ingreso se realice en el estado en que se ubique el trámite, respetando las etapas del trámite regulado según la normativa de la materia.

Es importante señalar que el procedimiento administrativo para la Evaluación del Plan de Abandono se encuentra regulado, entre otros, en: (i) el Reglamento de Protección Ambiental para Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N ° 039-2014-EM, así como (ii) el Reglamento de Participación Ciudadana para el desarrollo de Actividades de Hidrocarburos. Si bien le faculta para defender su interés legítimo, también implica respetar las etapas procesales, como la formulación de observaciones y el levantamiento de las mismas, así como las competencias de las autoridades administrativas, que son las únicas que pueden realizar observaciones de carácter técnico del proyecto durante el desarrollo del procedimiento de evaluación.

Ahora bien se debe tener en cuenta que de acuerdo con el artículo 71 y 120 del TUO de la Ley N° 27444, la oportunidad de contradecir la decisión de la autoridad administrativa se presenta solo al final del procedimiento, a través de recursos administrativos, ante un acto que se supone viola, afecta, ignora o lesiona un derecho o interés legítimo, procede su contradicción en la ruta administrativa en la forma prevista del TUO de la LPAG. Ello bajo el Principio de ejercicio de poder legítimo, el cual ampara que la autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las atribuciones que a los efectos previstos en la normativa que le otorgan facultades o facultades le atribuyen, evitando el uso abusivo de las mismas, ya sea para fines distintos de los establecidos en las disposiciones generales o contra el interés general.

1.2.2 Aspectos técnicos de mayor pertinencia encontrados tras evaluar los planes de abandono presentados

El resultado de esta evolución normativa de más de 27 años, sobre los planes de abandono del subsector hidrocarburos, previno se aprueben planes deficientes para el ex Lote 1-AB, lo cual sustantivamente sí es efectivo para la protección ambiental a primera vista, pero es posible que desde una lógica transaccional y transactiva para el Estado no es muy eficiente porque éste deberá liderar ahora las acciones para elaborar y lograr la aprobación del plan, teniendo aun en suspenso quién gestará la eventual ejecución de dicho plan y los mecanismos judiciales o arbitrales que podrían seguir en caso el ex operador no reconozca su responsabilidad plenamente.

Sobre la participación ciudadana realizada, sólo se puso el plan de abandono en la página web del Minem, se entregó el plan de abandono a las localidades o comunidades del área de influencia (que por cierto no estuvieron bien identificadas en su totalidad). Asimismo, los aportes sobre la gestión ambiental fueron a través de un canal durante diez (10) días calendario luego de publicar en los periódicos. De acuerdo con lo consignado en los informes finales de evaluación de los planes de abandono, no se aprecia el registro de observaciones de parte de la población del área de influencia del plan de abandono.

Como resultado, el aspecto de mayor pertinencia es que todos los planes de abandono del ex Lote 1-AB no fueron aprobados, tras el proceso de evaluación y sus acciones de participación ciudadana. Esto puso en evidencia el riesgo de que el titular del lote 1-AB no reconoció la totalidad de componentes que deben ser abandonados, y que las medidas de manejo, así como el seguimiento es deficiente. De esta manera, el aspecto más resaltante de los planes de abandono desaprobados, es que a pesar de que el lote tiene más de 40 años de actividad, el entonces operador tan sólo propuso el abandono de 17 pozos (04 con abandono de la locación de perforación, así como instalaciones, equipos y facilidades inactivas), 13 rellenos orgánicos (residuos sólidos) y 19 emplazamientos con residuos sólidos enterrados (residuos industriales).

Lo más resaltante de todo esto es que el plan de abandono debió considerar no solo instalaciones petroleras, sino también sitios contaminados para remediar, como todos los hallazgos de supervisión determinados entonces por el OEFA, debiendo el Titular incluir la información requerida reiteradamente sobre las acciones de remediación y descontaminación aplicables en las áreas que serán objeto de abandono que están determinadas por los sitios

contaminados determinados en las evaluaciones reiteradas de los planes, así como los 1199 hallazgos identificados en las acciones de fiscalización ambiental, tal como fue ya revisado y ratificado luego por el Ministerio de Energía y Minas en el Informe N° 0091-2019-MEM-DGAAH-DEAH, que sustentó la Resolución Directoral N° 067-2019-MEM/DGAAH:

- a) Respecto de la inclusión de los 1199 hallazgos de OEFA, se debían incluir éstos, en la medida que el OEFA, en el marco de sus competencias, había determinado la existencia de responsabilidad administrativa por parte del Titular por los referidos sitios contaminados en el ex Lote 1-AB, en tanto que se configuraron conductas infractoras a la normativa ambiental, conforme a lo establecido en la Resolución Directoral N° 1551-2016-OEFA/DFSAI, confirmada a través de la Resolución N° 046-2017-OEFA/TFA-SME. Por tanto, se desprende que estos hallazgos debían ser incorporados en el plan de abandono y, como consecuencia de ello, proponer las medidas de remediación y descontaminación correspondiente a ser aplicados en dichos sitios.
- b) Respecto a la inclusión de sitios contaminados, en el marco de la normativa sobre gestión de sitios contaminados según los Estandares de Calidad Ambiental (ECA) de suelo, de acuerdo con el pronunciamiento realizado por el Ministerio del Ambiente a través del Informe N° 006-2015-MINAM/VMGA/DGPNIGA, en el cual se señaló que, en el marco de la aplicación del Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM para las Declaratorias de Emergencia Ambiental, que cuanto Pluspetrol Norte S.A. de la actividad de hidrocarburos se encuentra en etapa de cierre de sus operaciones, la remediación de los sitios contaminados deberán ser realizada a través del Plan de Abandono y no a través del Plan de Descontaminación previsto en el Decreto Supremo N° 002-2014-MINAM (ahora, Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM), toda vez que, por el plazo que dura éste último proceso, se podría

poner en riesgo el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el referido Plan de Descontaminación, debido a que, para ese entonces, Pluspetrol Norte S.A. dejó de ser el titular de la actividad de hidrocarburos. En ese sentido, considerando que el Titular ya no es operador del Ex Lote 1-AB y conforme a lo señalado por el MINAM, en su calidad de ente rector del sector ambiente, correspondía que los sitios identificados en el informe de Identificación de Sitios Contaminados del Lote 1-AB sean incorporados y evaluados en el plan de abandono.

El Plan de Abandono no ha considerado adecuadamente el componente social que involucra las actividades de abandono, a pesar de que constituye un aspecto crucial para el análisis dada la ubicación del Lote y de las actividades realizadas que involucran un riesgo a la población circundante. Prueba de ello, es que no se ha presentado todo lo actuado en los procesos de comunicación y difusión de la actividad, considerando la participación de los pobladores locales y de las comunidades nativas, en la contratación de mano de obra local calificada y no calificada. Inclusive, los planes de abandono no tratan información sobre las compensaciones a realizarse a los propietarios durante el abandono, por el uso de las áreas de las comunidades nativas, propiedad privada, así como los procesos de indemnizaciones a las poblaciones locales, comunidades nativas y propietarios privados por alguna ocurrencia o daño producido en el abandono.

De lo mencionado en los párrafos precedentes, se desprende que los Planes de Abandono presentado son deficientes, sin información fundamental para identificar y evaluar impactos adversos al ambiente por acción de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posteridad. Asimismo, los planes de abandono no han cumplido

con brindar los lineamientos idóneos para la ejecución de las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias para abandonar el Lote 1-AB en atención a la fecha del vencimiento del Contrato del Lote a fin de corregir cualquier condición adversa en el ambiente e implementar el reacondicionamiento que fuera necesario para volver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso. Además, en dicha documentación no se sustentan los medios suficientes para la verificación del cumplimiento del Plan de Abandono a lo largo de su ejecución, así como la verificación del logro de sus objetivos, lo cual será materia de supervisión y fiscalización por parte de la entidad de fiscalización ambiental.

En el contexto particular del presente trabajo de investigación, es relevante enfatizar que la viabilidad del abandono definitivo de los territorios y las áreas disturbados por la explotación de hidrocarburos durante casi 40 años en el ex Lote 1-AB debe permitir mantener las relaciones de interdependencia que existen entre las poblaciones indígenas de las comunidades nativas y sus medios de existencia intrínsecos en la naturaleza exterior, ya que desde una aproximación de ecología política expresada por Composto y Navarro (2014), para superar conflictos socioambientales originados por el avance de proyectos de inversión en territorios indígenas, *“(...) resulta crucial fortalecer los modos de irradiación del hacer común y de los procesos de reapropiación de los medios de existencia experimentados en estas luchas hacia otros segmentos de la sociedad, para viabilizar la sobrevivencia humana (...)”*.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo sobre las razones objetivas por las que ningún plan de abandono del ex Lote

1-AB fue aprobado, gracias al filtro resultante de la evolución de la normativa actual sobre la materia:

Cuadro 3. Cuadro comparativo de los diferentes planes de abandono que han sido presentados para el Lote 1-AB y las razones objetivas por las que no han sido aprobados

REQUISITO OBJETIVO	PRIMER PLAN	SEGUNDO PLAN	TERCER PLAN	RESULTADO FINAL
Condiciones geográficas actuales y las condiciones originales del ecosistema	No se analizó la data histórica socioambiental a lo largo de las operaciones del Lote.	Se analizó de forma incompleta la data histórica socioambiental a lo largo de las operaciones del Lote.	Se analizó de forma incompleta la data histórica socioambiental a lo largo de las operaciones del Lote.	En los 3 Planes presentados, no se cumplió con presentar información respecto de las condiciones originales del ecosistema correspondientes al área a abandonar, tales como componente físico - suelo, agua y aire -, componente biológico y componente social.
Para actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, el Plan de Abandono deberá comprender las instalaciones que PERUPETRO S.A., en coordinación con el Titular de las Actividades de Hidrocarburos determine que se	PERUPETRO señaló en su Informe Legal N° LEGL-0747-2014, de forma genérica, que el operador es responsable de todos sus compromisos y obligaciones que devienen del Contrato de Servicios Petroleros con Riesgo del Lote 1-AB; sin embargo, esto no conlleva a un debido	No hubo un pronunciamiento final o definitivo de PERUPETRO que ratificara y aclarara el contenido de los informes del OSINERGMIN (2015 y 2016) sobre qué información específica de pozos, componentes e instalaciones del ex	No hubo un pronunciamiento final o definitivo de PERUPETRO que ratificara y aclarara el contenido de los informes del OSINERGMIN (2015 y 2016) sobre qué información específica de pozos, componentes e instalaciones del ex	En los 3 Planes presentados, no hubo una determinación clara ni específica de qué componentes debían retirarse y abandonarse

REQUISITO OBJETIVO	PRIMER PLAN	SEGUNDO PLAN	TERCER PLAN	RESULTADO FINAL
deban retirar y abandonar	abandono de todos los pozos, componentes e instalaciones petroleras del lote, que fueron advertidos en su momento por el OSINERGMIN en 2015.	Lote 1-AB que debían ser objeto de abandono.	Lote 1-AB que debían ser objeto de abandono.	
Acciones de remediación, descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y/u otras que sean necesarias de acuerdo a las características del área para su abandono	<p>El Plan no incorporó la remediación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los sitios consignados en el Informe de Identificación de Sitios Contaminados (IISC), presentado en 2014, en el marco de los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelos. - Los 92 sitios contaminados identificados por el OEFA en el marco de las Declaratorias de Emergencia Ambiental de las 4 cuencas. 	<p>El Plan no incorporó la remediación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los 190 sitios determinados en el Informe de Identificación de Sitios Contaminados (IISC), en el marco de los ECA Suelo. - Los 1199 hallazgos del OEFA, correspondientes a incumplimientos de las obligaciones ambientales fiscalizables del operador del Lote 1-AB. Cabe precisar que esto fue producto de un largo 	<p>El Plan no incorporó la remediación de:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Los 190 sitios determinados en el Informe de Identificación de Sitios Contaminados (IISC), en el marco de los ECA Suelo. - Los 1199 hallazgos del OEFA, correspondientes a incumplimientos de las obligaciones ambientales fiscalizables del operador del Lote 1-AB. Cabe precisar que esto fue producto de 	<p>En los 3 Planes presentados, no se cumplió con presentar la información relacionada a las acciones de remediación y descontaminación aplicables en las áreas que serán objeto de abandono.</p>

REQUISITO OBJETIVO	PRIMER PLAN	SEGUNDO PLAN	TERCER PLAN	RESULTADO FINAL
	- Los más de 2000 sitios señalados ante el OEFA como pasivos ambientales por el mismo operador del lote.	proceso de arbitraje internacional.	un largo proceso de arbitraje internacional.	
Declaración Jurada, adjuntando la documentación sustentatoria, de no tener compromisos pendientes que estén regulados en el Instrumento de Gestión Ambiental con las poblaciones del área de influencia del proyecto. En defecto de ello, se puede presentar una declaración jurada que incluya el cronograma de ejecución de los compromisos pendientes.	No se presentó la declaración jurada exigida, indicando en su lugar que a su entender no tienen compromisos pendientes.	No se presentó la declaración jurada exigida, indicando en su lugar que a su entender no tienen compromisos pendientes.	No se presentó la declaración jurada, indicando que los instrumentos de gestión ambiental no contemplaron compromisos sociales con las poblaciones del área de influencia.	En los 3 Planes, no se cumplió con presentar una declaración jurada de no tener compromisos pendientes con las poblaciones del área de influencia del Proyecto ni mucho menos se mostraron los medios probatorios de no tenerlos.
Conjuntamente con la presentación de la nueva solicitud de	Se presentó una carta fianza por el monto de US\$ 9'802'500.00 que	Se presentó una carta fianza por el monto de US\$ 9'802'500.00 que	Se presentó una carta fianza por el monto de US\$ 5'598'113.86 que	En los 3 Planes presentados, no se cumplió con presentar una carta

REQUISITO OBJETIVO	PRIMER PLAN	SEGUNDO PLAN	TERCER PLAN	RESULTADO FINAL
<p>aprobación del Plan de Abandono, el Titular de la Actividad de Hidrocarburos deberá otorgar una Garantía por el monto que asegure la elaboración del Plan de Abandono y/o su ejecución en caso sea aprobado.</p>	<p>no correspondía al 75% del alcance real que debía tener el abandono.</p>	<p>no correspondía al 75% del alcance real que debía tener el abandono.</p>	<p>no correspondía al 100% del alcance real que debía tener el abandono. Cabe precisar que la exigencia de 100% es por mandato normativo dada la reiterada desaprobación.</p>	<p>fianza que cubra el monto de dinero necesario para remediar, al no haberse reconocido todos los componentes que debían ser abandonados.</p>

1.3 Revisión crítica de la evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB y su efecto en el derecho de acceso a la información ambiental

La presente investigación jurídica propositiva contempla el paradigma crítico, que según Bonilla (2011) se caracteriza por no aspirar el estudio de la validez absoluta del sistema jurídico, sino a través de diversas fuentes se buscan respuestas a las preguntas de investigación sobre el derecho. Por ello, la investigación se realizó con el método funcional, que busca el acercamiento al fenómeno jurídico, así como la comprobación de la hipótesis, tomando en cuenta la realidad, que se obtiene de la jurisprudencia y los casos, 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. En esta investigación comenzaremos con una revisión crítica de los procesos de evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB, a la luz de la normativa vigente, y su efecto en qué tan bien resguarda el derecho de acceso a la información. Luego, revisaremos el estado actual de las propuestas doctrinarias o teóricas con una orientación jurisprudencial para decantar las hipótesis.

1.3.1 Objetivo

La presente es una revisión crítica de las deficiencias de los planes de abandono presentados, resultantes de las discrepancias entre las actuales obligaciones procesales de participación ciudadana y la protección del derecho de acceso a la información ambiental. La cuestión de la revisión es explicar, de antemano a la tesis propositiva, cómo influye la actual obligación de participación ciudadana de los planes de abandono, exceptuada de taller participativo y audiencia pública, en resguardar el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono del lote 1-AB.

La evaluación técnica de los planes de abandono presentados tiene por finalidad determinar si es viable ambientalmente la terminación de actividades del operador del Lote 1-AB según el conjunto de acciones de abandono propuestas para evitar impactos adversos al ambiente, según un cronograma de ejecución. Respecto a las obligaciones de participación ciudadana, la evaluación de los planes presentados sólo fue difundida en la página web institucional del Ministerio de Energía y Minas, Diario Oficial El Peruano, diarios locales y comunicados por escrito a las autoridades regionales y locales comunales en los distritos de Andoas, Trompeteros y Tigre, en las provincias de Loreto y Datem del Marañón, departamento de Loreto, así como las autoridades comunales sobre las cuencas hidrográficas de los ríos Pastaza, Corrientes y Tigre. En ese sentido, el objetivo de la revisión crítica es determinar si esta participación ciudadana aplicada, exceptuada de taller participativo y audiencia pública, resguardó el derecho de acceso a información ambiental.

1.3.2 Justificación

El Titular que termina su Actividad de Hidrocarburos y abandona su lote, instalaciones y áreas, debe corregir cualquier condición adversa en el medio ambiente e implementar cualquier reacondicionamiento necesario para devolver el área a su estado natural o dejarla en condiciones apropiadas para su nuevo uso, considerando que se realiza actividad petrolera en el área desde hace más de 40 años, que desde el primer momento, se perforaron pozos de explotación y se construyeron instalaciones petroleras, se desbrozó bosque para abrir paso a tuberías, vías de acceso y campamentos, que convirtieron al Lote 1-AB en el mayor productor de petróleo en la selva peruana.

En dicho contexto, esta revisión se justifica como un punto de partida para demostrar los defectos en la realidad originados por la aplicación actual de la normativa, que exceptúa la ejecución del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono, para lo cual se analizará el resultado de sólo haber realizado la difusión de la evaluación de los planes de abandono sobre el resguardo del derecho de acceso a la información ambiental en la determinación de la viabilidad ambiental del término de la actividad petrolera en el ex Lote 1-AB.

1.3.3 Criterios para la revisión crítica

Para la revisión crítica, se plantearon criterios basados en las obligaciones indicadas en la delimitación teórica de la tesis: i) Obligaciones procesales; ii) Obligación de prevención de daños ambientales significativos; iii) Principio de precaución. Estas

obligaciones fueron utilizadas como criterios para la presente revisión crítica debido a que son avaladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su opinión consultiva N° 23.

Estos criterios fueron utilizados para revisar la evaluación técnica de los planes de abandono y su efecto en el resguardo jurídico del derecho de acceso a la información ambiental, a efectos de analizar las discrepancias entre las normas especiales del derecho positivo versus los valores y principios vinculados al derecho fundamental de acceso de información ambiental.

En primer lugar, respecto a qué tan transparente es la gestión ambiental resultante de las disposiciones normativas específicas sobre acceso a la información en la evaluación de los planes de abandono, es importante demostrar apertura y exposición a la ciudadanía del ejercicio de las funciones del Estado en todos sus niveles del servicio a la ciudadanía, tras respetar y garantizar el acceso a la información relacionada con los posibles impactos ambientales. Esto se ve en cómo la excepción de talleres informativos y de audiencias públicas en la evaluación del plan de abandono:

- Asegura los mecanismos para conocer la situación actual de las actividades petroleras, del ambiente y de las comunidades en el lote, garantizando que todas las personas accedan a dicha información.
- Asegura los mecanismos para que las autoridades recopilen y difundan activamente el conocimiento actual de las actividades petroleras, del ambiente y de las comunidades en el lote, garantizando que las personas accedan a dicha información de manera efectiva y oportuna.

- Asegura los mecanismos necesarios y proporcionales al interés general de la sociedad, garantizando el acceso a la información sin demostrar un interés específico.

En segundo lugar, respecto a qué tan informada es la toma de decisión resultante de las disposiciones específicas sobre acciones de participación ciudadana en la evaluación de los planes de abandono, se debe asegurar la participación en los procesos de toma de decisiones y formulación de medidas que puedan afectar el medio ambiente, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente. Esto se ve en cómo la excepción de talleres informativos y de audiencias públicas en la evaluación del plan de abandono:

- Permite el control democrático del público sobre el diseño de las acciones de abandono de acuerdo con las características del área, garantizando el acceso a información relevante para la toma de decisión.
- Permite la incorporación de observaciones y opiniones sobre el diseño de las acciones de abandono, garantizando oportunidades de participación efectiva lo más antes posible.
- Permite la provisión de un adecuado soporte sobre los aspectos ambientales (residuos, efluentes, recursos utilizados, entre otros) de las acciones del abandono, garantizando informar al público sobre las oportunidades de participación.

En tercer lugar, respecto a qué tan efectiva es la prevención de impactos y daños ambientales, resultante de las disposiciones específicas sobre intercambio de información técnica en la evaluación de los planes de abandono, se debe asegurar la prevención de daños e impactos detectados oportunamente para evitar consecuencias graves e irreversibles, o pasivos ambientales

luego de culminada una actividad en su territorio, tras gestionar los efectos significativos al medio ambiente que pueda implicar una violación de los derechos a la vida o la integridad personal. Esto se ve en cómo la excepción de talleres informativos y de audiencias públicas en la evaluación del plan de abandono:

- Contribuye en la caracterización de los impactos ambientales de las acciones de abandono, garantizando considerar todas las acciones con potencial de dejar daños graves e irreversibles al ambiente.
- Contribuye en la evaluación de los impactos ambientales de las acciones del abandono, garantizando anticipar los riesgos ambientales y a la salud humana.
- Contribuye en el establecimiento de medidas de manejo ambiental y social de los impactos negativos de las acciones de abandono, garantizando la mitigación de daños graves al ambiente.
- Contribuye en el establecimiento de medidas de seguimiento durante y post abandono, garantizando la supervisión y monitoreo del cumplimiento de las medidas de manejo ambiental y social para las acciones de abandono.

En cuarto y último lugar, respecto a qué tan efectivo es el acceso a la justicia ambiental, resultante de las disposiciones específicas concordantes al acuerdo de Escazú en la evaluación de los planes de abandono, se debe garantizar a las personas el acceso a recursos legales, fundamentados de acuerdo con las reglas del debido proceso, respecto a las obligaciones destinadas a la protección del medio ambiente. Esto se ve en cómo la excepción de talleres informativos y de audiencias públicas en la evaluación del plan de abandono:

- Permite definir el sustento ejecutivo en un cronograma de ejecución de acciones de abandono para la toma de decisión,

garantizando la posibilidad de impugnar el acto final en caso contravenga algún derecho.

- Permite definir los recursos necesarios en un presupuesto para la ejecución del abandono, garantizando la plena realización de los demás derechos procesales en un correcto término de la actividad en el lote.
- Permite definir compromisos de fiel cumplimiento en cartas fianzas, garantizando la remediación de cualquier violación de derechos por incumplimiento de la normativa del abandono.

1.3.4 Riesgo de escasa transparencia en la gestión ambiental por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono

Hay escasa transparencia en la gestión ambiental por las actuales disposiciones normativas específicas sobre acceso a la información en la evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB, exceptuada del taller participativo y de la audiencia pública, ya que éstos mostraron serias deficiencias técnicas en su alcance y objetivos, al no reconocerse toda la información relacionada con los componentes y actividades petroleros existentes en el lote hasta el momento del término del contrato. No se cumplió la exigencia de presentar toda la información para explicar la actividad petrolera del lote, a fin de garantizar el acceso a la información relacionada a todas las personas interesadas sobre el plan, incluso entidades del mismo Estado. Similar situación sufre la información de los factores sociales y ambientales dentro del lote, ya que, la descripción de las condiciones del ecosistema no cumplió con presentar la totalidad de

información requerida para explicar adecuadamente las condiciones del ambiente frente a la continua operación del ex Lote 1-AB⁵.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no asegura los mecanismos para conocer la situación actual de las actividades petroleras, del ambiente y de las comunidades en el lote, no garantizando que todas las personas accedan a dicha información, ya que ésta se encontró incompleta, sin un alcance apropiado de las áreas a abandonar, sin suficiente detalle, sin un cuadro resumen, ni un mapa integral de ubicación de las áreas, instalaciones y facilidades inactivas que permanecerán y las instalaciones a abandonar definitivamente⁶, así como las sueltas de áreas del lote en 2011⁷, a fin de que permita diferenciar la situación actual y la situación proyectada de los componentes del ex Lote 1-AB⁸, según los instrumentos de gestión ambiental aprobados⁹ hasta el momento de su extinción con fecha 29/08/2015. Entre esta información incompleta, se puede destacar lo siguiente:

- El Titular no había reconocido cuáles son las condiciones actuales y estructurales de todos los pozos en producción, así como de otros pozos que hasta el 29/08/2015 no estuvieron en producción (productores) y que más adelante serán instalaciones operativas¹⁰. Esto es considerando que el Plan de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote 1-AB, al momento de su aprobación en 1996, reconocía que en el lote existían más de 122 pozos activos en producción, localizados en 10 campos principales de producción¹¹.

⁵ Observación N° 2.2 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁶ Observaciones N° 2.6 y N° 2.7 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁷ Observación N° 10 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁸ Observaciones N° 23 y N° 36 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; Observación N° 9 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, Observación N° 1 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

⁹ Observación N° 2.3 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

¹⁰ Observación N° 2 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH y N° 8 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹¹ Observación N° 6 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

- El Titular no incorporó, analizó ni descartó si la totalidad de los pozos inactivos (candidatos a reinyectores) y las instalaciones inactivas, pueden ser abandonadas¹², a efectos de dimensionar el alcance de los procedimientos de abandono, incluso la posible descontaminación del suelo circundante¹³. Inclusive, sí debieron demostrar la pertinencia los componentes implicados en la comunicación de suspensión temporal de actividades que el Titular realizó en el 2015, el cual abarcaba 65 pozos en estado de suspensión en el Lote; así como las instalaciones del campo Bartra¹⁴, ubicado al extremo noreste del Lote y superpuesto con la Reserva Nacional Pucacuro y su Zona de Amortiguamiento. Todo esto ocurrió a pesar que los organismos del Estado, OSINERGMIN y Perupetro, recopilaron y alcanzaron activamente información al Ministerio de Energía y Minas, que poseían sobre los componentes que debían ser abandonados definitivamente, sobre instalaciones inactivas.

Asimismo, los planes de abandono evaluados no contienen suficiente información ambiental del lote, lo cual no permite que la ciudadanía pueda entender el estado actual del lote, y tener una noción integral del estado actual respecto a las condiciones originales que sustentan a los ecosistemas, como la fisiografía¹⁵ y la hidrografía¹⁶, para justificar la ubicación de puntos para evaluación de la calidad del agua superficial¹⁷ que sirvan para caracterizar de

¹² Observación N° 67 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; Observaciones N° 122 y N° 123 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, Observaciones N° 2.4 y N° 2.5 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

¹³ Observaciones N° 7, N° 9 y N° 11 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; Observaciones N° 4 y N° 8 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; Observación N° 5 del Informe N° 699-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, Observación N° 2.8 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

¹⁴ Observaciones N° 7 y N° 66 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH y N° 59 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹⁵ Observación N° 12 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹⁶ Observación N° 13 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, N° 2 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

¹⁷ Observación N° 14 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

calidad de agua en los cuerpos de agua próximos al abandono¹⁸, según la red de monitoreo de calidad de agua y sedimentos en los instrumentos de gestión ambiental¹⁹, información de los sectores de hidrogeología²⁰, considerando perfilado mostrando conductividad hidráulica y porosidad²¹, así como la identificación de suelos contaminados²², por ejemplo, en la zona SHIPPING LINE RS-15²³

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no asegura los mecanismos para que las autoridades recopilen y difundan activamente el conocimiento actual de las actividades petroleras, del ambiente y de las comunidades en el lote, no garantizando que las personas accedan a dicha información de manera efectiva y oportuna, ya que se percibe mayor cantidad de componentes a ser abandonados, adicionales a las instalaciones y pozos petroleros, que son los 1199 sitios potencialmente contaminados, sitios de las Declaratorias de Emergencia Ambiental y sitios impactados por instalaciones petroleras, declarados de responsabilidad administrativa del titular por el OEFA en sus acciones de supervisión y fiscalización ambiental^{24 25}.

A pesar de que estos sitios fueron identificados inicialmente por el titular^{26 27}, éste no los reconoció en el plan de abandono, para consulta por las poblaciones que viven en el área de influencia de la actividad petrolera. Entre ellas, destacan varios emplazamientos con

¹⁸ Observación N° 6 de la Matriz de información complementaria N° 073-2017-ANA-DGCRH-EEIGA

¹⁹ Observaciones N° 12, N° 13 y N° 14 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

²⁰ Observación N° 22 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

²¹ Observación N° 5 de la Matriz de información complementaria N° 073-2017-ANA-DGCRH-EEIGA

²² Observación N° 16 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

²³ Observación N° 20 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

²⁴ Observación N° 4 del del Informe N° 699-2019-MEM/DGAAH/DEAH; Observaciones N° 14 y N° 65 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, Observación N° 121 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

²⁵ Observación N° 5 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

²⁶ Observación N° 2.1 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

²⁷ Observaciones N° 3 y N° 88 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, N° 14 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

residuos enterrados²⁸, principalmente material metálico, rellenos orgánicos e instalaciones inactivas²⁹, que según su nivel de riesgo deben ser cerradas. Asimismo, no se contó con información del volumen pendiente de residuos en general que debía ser retirado del lote³⁰; a pesar que el titular señaló haber efectuado un proyecto de limpieza de aproximadamente 320 toneladas de residuos en todo el Lote, constituidos por instalaciones previamente desmontadas y residuos acondicionados³¹.

Por su parte, tampoco existe información accesible sobre las condiciones de estructura, composición y funcionalidad de los ecosistemas de forma clara, sencilla y oportuna, ni se determinan las áreas naturales protegidas y zona de amortiguamiento superpuestas a los componentes a ser abandonados de forma precisa y a escala adecuada³². Entre ello, no se describen tampoco las unidades de vegetación en las áreas a ser intervenidas, ni se analizan como vinieron siendo afectadas por el avance progresivo de las actividades petroleras en todo el tiempo de vida del lote³³, sobre la base de información de abundancia y riqueza de flora y fauna en cada unidad de vegetación dentro del lote³⁴.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no asegura los mecanismos necesarios y proporcionales al interés general de la sociedad, no garantizando el acceso a la información de los sitios que deben ser abandonados, como todas las áreas con suelos contaminados por hidrocarburos dentro del lote, entre ellos los sitios PAC³⁵, que deben manejarse a través de un programa dirigido a la remediación en el marco de los *“Criterios para la Gestión*

²⁸ Observación N° 82 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

²⁹ Observación N° 69 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

³⁰ Observación N° 86 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

³¹ Posiblemente en el marco del proyecto de retiro de instalaciones inactivas (2014-2015)

³² Observación N° 17 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

³³ Observaciones N° 18 y N° 19 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

³⁴ Observación N° 26 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

³⁵ Observación N° 89 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

de Sitios Contaminados”, aprobados por Decreto Supremo N° 012-2017-MINAM, con las medidas de remediación de suelo, aguas subterráneas, sedimentos u otros componentes ambientales, conforme a un estudio de caracterización sobre la base de un muestreo de detalle y una Evaluación de Riesgos a la Salud y el Ambiente (ERSA)³⁶, considerando además la realidad del modo de vida de los pueblos indígenas presentes³⁷.

Para ello, el plan de abandono tampoco brinda información sobre realidad, intereses, expectativas y temores de las poblaciones del área de influencia del lote, ya que ésta se encuentra incompleta desde el inicio de operaciones y autorizaciones en el lote³⁸; y, no se consideran a todos los grupos de interés, tales como los centros poblados independientes a las comunidades nativas³⁹, tales como Jardines, Nuevo Andoas, Nuevo Porvenir, entre otros⁴⁰.

Como se puede ver, el intercambio de información en los planes de abandono no proveen los mecanismos y procedimientos para contar con información de las condiciones socioambientales del lote 1-AB, ni útil para la formulación de las acciones de abandono, ni accesibles a las personas, por lo que la transparencia y acceso a la información necesarios para la gestión ambiental del plan de abandono no sean proporcionales para atender el interés general de la Nación en proteger el ambiente en el área de influencia del lote. Esta carencia de información conlleva al riesgo de que el titular no reconozca como suyos los impactos a estos componentes socioambientales, tras la acción de desmantelamiento de instalaciones, descontaminación y otras medidas, pudiendo desencadenar daños y pasivos

³⁶ Observación N° 4 del Informe N° 699-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, N° 5 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

³⁷ Observación N° 4 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

³⁸ Observación N° 20 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

³⁹ Observación N° 28 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁴⁰ Observación N° 21 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

ambientales con serias repercusiones en las poblaciones indígenas, así como generar y agravar conflictos sociales.

1.3.5 Riesgo de tomar decisiones mal informadas sobre las acciones de abandono por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono

Hay posibilidad de tomar decisiones mal informadas sobre las acciones propuestas para el abandono por las actuales disposiciones normativas específicas sobre acceso a la información en la evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB, exceptuada del taller participativo y de la audiencia pública, ya que no se explican detalladamente las acciones a realizar, tales como retiro de instalaciones, descontaminación, reforestación y restauración de ecosistemas⁴¹. Esta es información fundamental para identificar y evitar impactos adversos al ambiente por acción de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad, especialmente respecto a los cuerpos de agua, uso actual de la tierra y las unidades de vegetación⁴², así como los usos de las poblaciones indígenas ubicadas dentro del lote⁴³.

⁴¹ Observaciones N° 1 y N° 30 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, N° 4 del Informe N° 699-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁴² Observación N° 32 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁴³ Observación N° 2 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no permite la incorporación de observaciones y opiniones sobre el diseño de las acciones de abandono, garantizando oportunidades de participación efectiva lo más antes posible, ya que la descripción de las acciones de abandono de instalaciones y áreas no se ha dimensionado apropiadamente, tal como se pudo apreciar en los planos y mapas que no tienen suficiente detalle de las áreas donde corresponde actualmente realizar el cierre de pozos (incluye pozos reinyectores⁴⁴), plataformas, retiro de residuos enterrados, vías de acceso terrestre, entre otros⁴⁵.

Como se puede apreciar en los planes de abandono evaluados, fue la autoridad ambiental quien advirtió dentro del mismo procedimiento de evaluación sobre la necesidad de cerrar más pozos de los que propuso el Titular, basándose en reportes del OSINERGMIN y PERUPETRO, que básicamente consistiría en implementar dados de cemento en los cabezales del pozo, con habilitación de la zona de mezcla de concreto, transporte y colocación de la mezcla, prevención de calidad de agua⁴⁶, entre otros⁴⁷; asimismo, fue la autoridad ambiental quien tuvo que exigir el reconocimiento de la totalidad de facilidades superficiales en desuso a retirarse, como un ducto de 3.95 km ubicado en el pozo SANJ-07 en la plataforma J⁴⁸ y otro ducto de 3 60 km ubicado en el pozo TAM8-01XD en la plataforma O⁴⁹. Incluso, recién durante la evaluación de los planes, se advirtió que no se habían identificado los cuerpos de agua cercanos a estos componentes, ni su distancia relativa⁵⁰, para descartar impactos a los recursos hídricos⁵¹.

⁴⁴ Observación N° 15 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

⁴⁵ Observación N° 46 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁴⁶ Observación N° 3 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

⁴⁷ Observación N° 32 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁴⁸ Observación N° 49 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁴⁹ Observación N° 50 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁵⁰ Observación N° 31 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁵¹ Observación N° 11 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no permite el control democrático del público sobre el diseño de las acciones de abandono de acuerdo a las características del área, no garantizando el acceso a la información relevante para la toma de decisión, como el abandono de extensas áreas de terrenos comunales de pueblos indígenas con residuos industriales y otros elementos enterrados, al no detallar su extensión ni las medidas específicas para cada uno de ellos⁵², según su caracterización⁵³, considerando que son muy distintos entre sí y con diferente naturaleza, incluso hasta equipos de bombeo enterrados debajo de cuerpos de agua⁵⁴. Asimismo, no se describen apropiadamente las acciones para el abandono de los rellenos de residuos orgánicos, ni las ubicaciones precisas de los rellenos existentes ni la cantidad de residuos orgánicos a ser retirados, acopiados procesados (incineración o compostaje), lixiviados, disposición final y las medidas de manejo según la normativa de la materia⁵⁵.

Esta limitada información relevante se relaciona con la escasa caracterización ambiental del entorno donde está cada uno de los rellenos orgánicos, como el nivel de la napa freática frente a la profundidad de los rellenos, cobertura vegetal circundante, cuerpos de agua cercanos para el manejo de lixiviados, entre otros aspectos⁵⁶; asimismo, esta escasez no permite establecer adecuadamente las medidas de prevención de contaminación por lixiviados⁵⁷ y gases⁵⁸, la metodología de estabilidad para el vaciado

⁵² Observación N° 83 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, N° 49 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁵³ Observación N° 71 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁵⁴ Observación N° 29 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁵⁵ Observaciones N° 4.1.1, N° 4.1.6, N° 4.1.7, N° 4.1.8, N° 4.1.9 y N° 4.1.10 del Informe N° 5721-2016/DSA/DIGESA; y, N° 5.1 del Informe N° 1285-2015/DSB/DIGESA; y, Observación N° 67 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁵⁶ Observación N° 45 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁵⁷ Observación N° 10 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

⁵⁸ Observación 4.1.2 del Informe N° 5721-2016/DSA/DIGESA

de los rellenos existentes y el llenado del relleno sanitario donde se llevaría a cabo la disposición final resultante⁵⁹, así como la restauración de la cobertura vegetal y sus procesos funcionales⁶⁰.

No se tienen tampoco elementos para determinar la relevancia de sitios a ser abandonados, al no considerar mayores análisis del suelo, lixiviados, perfiles, escenarios de exposición para cada emplazamiento⁶¹, tales como: i) Residuos enterrados superficialmente (hasta 03 metros de profundidad), adjuntar procedimiento de abandono, impactos ambientales identificados y medidas de prevención y mitigación; ii) Residuos sólidos enterrados debajo de la napa freática ubicada entre 1.5 a 3.00 metros, adjuntar procedimiento de abandono, Impactos ambientales identificados, medidas de prevención y mitigación; si en caso se queda enterrado el residuo deberá presentar un estudio de riesgo a la salud de la población, a la flora a la calidad del agua subterránea y a la calidad de suelo producto de la corrosión de los residuos sólidos enterrados; y, iii) Residuos sólidos enterrados a más de 5 metros de profundidad, adjuntar procedimiento de abandono, impactos ambientales identificados. medidas de prevención y mitigación. En caso se opte dejar el residuo enterrados deberá presentarse un estudio de análisis de riesgo a la salud de la población, a la flora y a la calidad de suelo producto de la corrosión de los residuos sólidos enterrados. De otro lado, no se explica el diseño de las acciones de abandono para evitar impactos que puedan aflorar con posterioridad, como la limpieza y descontaminación de los suelos contaminados con sustancias peligrosas⁶² o por derrames de crudo⁶³ que resulten para el abandono, según la normativa sobre sitios contaminados del Ministerio del Ambiente⁶⁴, para lo cual hay que considerar el análisis

⁵⁹ Observación N° 81 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁶⁰ Observación N° 72 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁶¹ Observación N° 84 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁶² Observación N° 2.8 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁶³ Observación N° 2.20 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁶⁴ Observación N° 34 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

de riesgos para establecer la profundidad adecuada de remediación⁶⁵, en función a las características de la zona y de la naturaleza de los contaminantes.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no permite la provisión de un adecuado soporte sobre los aspectos ambientales de las acciones de abandono, no garantizando informar al público sobre las oportunidades de participación, ya que no se brinda información completa sobre residuos y efluentes a generarse, mano de obra local a requerirse, así como los recursos naturales a utilizarse como movimientos de tierra, consumo de agua, entre otros, a efectos de involucrar a la población para conocer las percepciones locales y mejorar las medidas del plan, destacándose el transporte fluvial para el transporte logístico y el retiro de residuos del lote. Esto frente a que las comunidades del área de influencia dependen bastante del transporte fluvial; sin embargo, el titular no explicó de forma detallada los procedimientos de transporte, identificación de embarcaciones, puntos de vigilancia en la ruta y zonas de descanso⁶⁶; asimismo, no se precisan los puntos acopio ni el volumen de carga de los materiales a ser transportados⁶⁷.

Tampoco se estimaron ni cuantificaron los esfuerzos necesarios de restauración y reforestación de los ecosistemas luego del abandono⁶⁸, el movimiento de tierras, los equipos necesarios y los cuerpos de agua cercanos⁶⁹, ya que no hay certeza sobre todas las áreas que corresponden ser antes estabilizadas⁷⁰, como por ejemplo

⁶⁵ Observación N° 43 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, Observación N° 2.9 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁶⁶ Observación N° 51 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y Observación N° 2.18 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁶⁷ Observación N° 28 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁶⁸ Observación N° 2.10 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP; y, Observación N° 57 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁶⁹ Observación N° 9 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA; y, Observación N° 90 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁷⁰ Observación N° 2.13 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

el derecho de vía de ductos y líneas de conducción a retirarse⁷¹, los rellenos y emplazamientos con residuos enterrados⁷², así como los usos potenciales de las áreas restauradas después del cierre⁷³.

Los planes de abandono presentados no explican la disponibilidad hídrica para el consumo en la ejecución de las actividades del abandono (balance hídrico)⁷⁴, considerando la ubicación específica de los puntos de captación de agua⁷⁵, el caudal, volumen y nivel freático⁷⁶ de las quebradas, ríos, y la necesidad de modificar cauces⁷⁷, a efectos de evitar y mitigar el impacto a los recursos hídricos⁷⁸. Asimismo, no se describen con suficiente detalle las cantidades de efluentes a generarse durante el proceso de abandono, su tratamiento, su vertimiento y disposición final, ni los esquemas de los sistemas para el tratamiento y disposición de aguas residuales domésticas e industriales en los frentes de obra⁷⁹. En el caso de efluentes domésticos, no se sustentó adecuadamente la posibilidad de infiltrar las descargas, toda vez que no se presentaron test de percolación ni la profundidad de la napa freática⁸⁰, así como el manejo de lixiviados⁸¹.

De acuerdo con todo lo señalado, los planes de abandono no conciben el conjunto de actividades de descontaminación, retiro de instalaciones, restauración y reforestación, toda vez que no se han considerado todos los componentes de las actividades petroleras del lote 1-AB que garanticen la participación efectiva para conocer las percepciones locales y mejorar las medidas de manejo ambiental.

⁷¹ Observación N° 41 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁷² Observación N° 5.2 del Informe N° 1285-2015/DSB/DIGESA

⁷³ Observación N° 4.1.4 del Informe N° 5721-2016/DSA/DIGESA

⁷⁴ Observaciones N° 4, N° 5, N° 6 y N° 7 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

⁷⁵ Observación N° 34 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁷⁶ Observación N° 92 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁷⁷ Observación N° 94 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁷⁸ Observación N° 7 de la Matriz de información complementaria N° 073-2017-ANA-DGCRH-EEIGA

⁷⁹ Observaciones N° 35 y N° 97 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁸⁰ Observación N° 4 de la Matriz de información complementaria N° 073-2017-ANA-DGCRH-EEIGA

⁸¹ Observación N° 4.1.3 del Informe N° 5721-2016/DSA/DIGESA

Por tanto, existe el riesgo de que las medidas propuestas no sirvan para evitar efectivamente los impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar durante la ejecución del abandono y luego del mismo.

1.3.6 Riesgo de inefectiva prevención de daños e impactos

ambientales por la excepción del taller participativo y de la

audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono

Hay riesgo de inefectiva prevención de daños e impactos ambientales, posibles violaciones a los derechos a la vida o a la integridad personal, por las acciones de abandono, hecho que resulta el intercambio de información deficiente ocasionado por las disposiciones de especificaciones de participación ciudadana en la evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB, exceptuada del taller participativo y de la audiencia pública. Esto es debido a que no se dimensionado el alcance de los componentes y áreas sujetas a las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias, para abandonar el área⁸², los impactos acumulativos y sinérgicos⁸³, así como el post-abandono. Frente a esto, tampoco se han establecido medidas de manejo que responden a la totalidad de los efectos inmediatos y tardíos previsible⁸⁴, existiendo de riesgo de no prevenir daños ambientales significativos por un inadecuado manejo de los residuos

⁸² Observación N° 55 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, N° 99 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁸³ Observación N° 100 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁸⁴ Observación N° 57 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, N° 104 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

sólidos, líquidos o gaseosos durante el abandono y los que puedan quedar con posterioridad, conllevando a la violación de los derechos a la vida o la integridad personal.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no contribuye con la caracterización de impactos de las acciones de abandono lo que no garantiza considerar todas las acciones con potencial de dejar daños graves e irreversibles al ambiente, a pesar que se tiene la notoria certeza científica de afectaciones a la calidad del suelo, por la presencia de sustancias contaminantes desde antes del abandono⁸⁵, debida a pozos inactivos indicados por el OSINERGMIN y de sitios contaminados determinados por el OEFA⁸⁶. De misma manera, la caracterización no reconoce las afectaciones a los cuerpos de agua, por componentes próximos a ríos y quebradas⁸⁷, así como por obras captación⁸⁸, vertimientos⁸⁹; asimismo, no identifican los impactos socioambientales en las rutas fluviales en las actividades de desmovilización, toda vez que se retirarán los equipos de las plataformas hacia el campamento base, para luego llevarlos vía fluvial hasta Iquitos⁹⁰.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no contribuye en la evaluación de los impactos ambientales de las acciones de abandono no garantizando analizar el nivel de riesgo ambiental y a la salud humana, para sustentar en un debido análisis ambiental de los emplazamientos y el proceso de abandono, al no considerar estudios detallados del suelo, lixiviados, perfiles, escenarios de exposición para cada sitio, incorporando además

⁸⁵ Observación N° 87 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, Observación N° 2.14 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁸⁶ Observación N° 102 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, Observación N° 2.19 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁸⁷ Observación N° 9 de la Matriz de información complementaria N° 073-2017-ANA-DGCRH-EEIGA; y, N° 17 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

⁸⁸ Observación N° 35 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁸⁹ Observación N° 8 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

⁹⁰ Observación N° 98 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

aspectos sociales, económicos y culturales objetivos, así como las expectativas, temores y comentarios de las poblaciones locales involucradas⁹¹.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no contribuye en el establecimiento de medidas de manejo ambiental y social frente a los impactos negativos de las acciones de abandono, lo que no garantiza la mitigación completa de daños graves al ambiente en el abandono y luego del mismo, como medidas para el control de erosión⁹² en las áreas a ser cerradas para evitar deslizamientos y derrumbes por lluvias intensas; asimismo, no se contemplan medidas frente al posible incremento de material particulado (polvo) en el aire de las poblaciones más cercanas⁹³. Tampoco se han precisado las medidas para la protección de la biodiversidad, toda vez que no se indica el origen de semillas y plántulas a ser utilizados para la revegetación, considerando las características ecológicas, estacionalidad, entre otros factores, habiendo riesgo de depredar el medio natural, por lo que es necesario considerar la provisión con viveros⁹⁴.

Las medidas de manejo no explican acciones efectivas para atender los compromisos sociales pendientes de cumplimiento⁹⁵, presentes desde los instrumentos de gestión ambiental más antiguos del lote 1-AB⁹⁶. Entre ellos, es relevante considerar los compromisos socioambientales que se establecieron en el Acta de Dorissa⁹⁷, suscrita el 22 de octubre de 2006, cuyos acuerdos pusieron fin a un conflicto notable entre las poblaciones indígenas del río Corrientes

⁹¹ Observaciones N° 78 y N° 101 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁹² Observación N° 103 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁹³ Observación N° 25 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁹⁴ Observación N° 59 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, N° 2.12 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

⁹⁵ Observación N° 15 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; N° 124 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, N° 6 del Informe N° 699-2019-MEM/DGAAH/DEAH

⁹⁶ Observación N° 112 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁹⁷ Observación N° 113 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

por la descarga de aguas de producción al río de mismo nombre, entre otros.

Asimismo, las medidas de manejo social no dimensionan apropiadamente: i) Procesos de Comunicación e Información; ii) Procesos de contratación de Mano de Obra local; iii) Procesos de compensación e indemnización, por la ocupación de terrenos de las comunidades nativas y centros poblados; iv) Procesos de indemnización, durante el desarrollo del propio abandono; y, v) Programa de vigilancia ciudadana y monitoreo post-abandono⁹⁸.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no contribuye en el establecimiento de medidas de seguimiento durante y post abandono, lo que no garantiza la supervisión y monitoreo del cumplimiento de las medidas de manejo ambiental frente a las acciones de abandono⁹⁹, contemplando que las acciones inmediatas de abandono, como el retiro de instalaciones, pueden cumplirse en cuestión de meses, pero el post-abandono como la restauración y descontaminación suele cumplirse tras varios años, debiendo considerarse acciones de manejo adaptativo para lograr condiciones aceptables para el uso futuro¹⁰⁰.

Frente a las acciones más inmediatas de retiro de componentes e instalaciones, los planes de abandono no contemplan medidas de seguimiento de los altos niveles de ruido que puedan generarse debido al uso de maquinarias¹⁰¹; asimismo, no se establecen medidas sólidas para la vigilancia de la calidad del agua, sedimentos¹⁰² e hidrobiología¹⁰³, de los cuerpos de agua¹⁰⁴ a ser

⁹⁸ Observación N° 105 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

⁹⁹ Observación N° 106 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹⁰⁰ Observación N° 56 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹⁰¹ Observación N° 110 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹⁰² Observación N° 16 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

¹⁰³ Observación N° 10 de la Matriz de información complementaria N° 073-2017-ANA-DGCRH-EEIGA; y, N° 18 del Informe Técnico N° 445-2015-ANA-DGCRH/EEIGA

¹⁰⁴ Observación N° 111 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

intervenidas en el abandono, así como los que se encuentren adyacentes¹⁰⁵ y que tengan riesgo de contaminación por lixiviados de los rellenos¹⁰⁶.

Ahora bien, en el caso de las medidas más prolongadas, como descontaminación y restauración de ecosistemas, los planes no establecen una red de monitoreo consistente para todos los sitios contaminados o con residuos enterrados que deberán abandonarse correctamente¹⁰⁷, contemplando no sólo el área remediada, sino también los cuerpos de agua adyacentes¹⁰⁸ y los demás factores ambientales directamente relacionados con la salud humana y de los ecosistemas¹⁰⁹, a efectos de tener certeza de no dejar ningún componente que se convierta en un pasivo ambiental.

No se considerar la medida necesaria para evidenciar el éxito de un correcto abandono, es el cumplimiento de la revegetación, sobre un terreno descontaminado y estabilizado, y tras varios años de manejo adaptativo. Sobre el particular, los planes no han establecido las medidas de seguimiento más adecuadas para verificar la recomposición de la cobertura vegetal misma¹¹⁰, a través de imágenes satelitales como mínimo o una metodología acreditada que permita interpretar la restauración integral de la biodiversidad de los ecosistemas¹¹¹, incorporando factores de la fauna¹¹².

En función a lo analizado, se tiene que las medidas propuestas no sirvan para evitar los impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que

¹⁰⁵ Observación N° 75 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹⁰⁶ Observación N° 8 de la Matriz de información complementaria N° 073-2017-ANA-DGCRH-EEIGA

¹⁰⁷ Observación N° 63 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; Observación N° 109 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, Observación N° 2.17 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

¹⁰⁸ Observación N° 76 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹⁰⁹ Observaciones N° 62 y N° 108 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹¹⁰ Observación N° 61 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

¹¹¹ Observación N° 74 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹¹² Observación N° 2.11 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

puedan aflorar durante la ejecución del abandono y luego del mismo, conllevando a posibles daños ambientales significativos con riesgo alto de violación de los derechos a la vida o la integridad personal. Esto restringe enormemente la posibilidad de formular y presentar observaciones, propuestas y sugerencias de las poblaciones del área de influencia.

1.3.7 Riesgo de limitados acceso a la justicia ambiental frente a incumplimientos por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación del plan de abandono

Hay riesgo de limitado acceso a la justicia ambiental porque no se brindan los medios que garanticen el fiel cumplimiento de las obligaciones destinadas a la protección ambiental, fundamentados de acuerdo con las reglas del debido proceso y herramientas para la toma de decisiones técnicas, económicas y legales que aseguren el resarcimiento de los daños e impactos ambientales por el incumplimiento o la ineficacia de las acciones de abandono.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no permite definir un cronograma ejecutivo para la toma de decisión del abandono, lo que no garantiza la posibilidad de impugnar el acto final de la autoridad en caso contravenga algún derecho fundamental, al no establecer los medios probatorios suficientes para descartar omisiones de obligaciones ambientales fiscalizables del alcance real de las acciones de abandono, integradas y resumidas en un cronograma pormenorizado, sin reconocer la responsabilidad sobre la totalidad de pozos inactivos e instalaciones superficiales¹¹³,

¹¹³ Observación N° 54 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

emplazamientos de residuos enterrados¹¹⁴, remediación de los sitios contaminados y los hallazgos identificados por el OEFA y otras entidades¹¹⁵.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no permite definir los recursos necesarios en un presupuesto para la ejecución del abandono, lo que no garantiza la plena realización de los demás derechos procesales en un correcto término de la actividad petrolera en el lote, la no haber considerado la totalidad de elementos a ser abandonados ni las medidas de manejo ambiental y social que deben implementarse para prevenir los daños graves al ambiente y derechos humanos por la misma ejecución del abandono¹¹⁶.

La excepción del taller participativo y de la audiencia pública no permite definir los compromisos de fiel cumplimiento en cartas fianzas necesarios, lo que no garantiza la remediación de cualquier violación de derechos por cualquier daño significativo que pudiera perdurar por incumplimiento de las obligaciones fiscalizables en el abandono, toda vez que no se cumplió con presentar las cartas fianzas por el monto que correspondían¹¹⁷, ni por el 75%¹¹⁸ del presupuesto en las dos primeras revisiones, ni mucho menos por el 100%¹¹⁹ en la tercera y última revisión. El monto de la carta fianza siempre responde al monto y cronograma de ejecución para la totalidad de acciones del abandono y sus medidas, las que no fueron debidamente integradas a los planes de abandono. Así, el conjunto de deficiencias encontradas en los planes de abandono impiden

¹¹⁴ Observación N° 77 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE; y, N° 4.1.5 del Informe N° 5721-2016/DSA/DIGESA

¹¹⁵ Observación N° 63 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹¹⁶ Observación N° 2.21 de la Opinión Técnica N° 303-2015-SERNANP-DGANP

¹¹⁷ Observación N° 11 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH

¹¹⁸ Observación N° 13 del Informe N° 091-2019-MEM/DGAAH/DEAH; y, N° 64 del Informe N° 427-2015-MEM-DGAAE/DNAE/DGAE

¹¹⁹ Observación N° 7 del Informe N° 699-2019-MEM/DGAAH/DEAH

garantizar el acceso a la justicia respecto al cumplimiento de las obligaciones ambientales fiscalizables, toda vez que no se establecen los fundamentos e información básica para un debido proceso en la elaboración y ejecución del plan de abandono por término del contrato del lote 1-AB, por la inadecuada información a ser difundida y comunicada, lo cual implicaría una limitación al derecho de participación ciudadana de las poblaciones del área de influencia, restringiendo la posibilidad de formular y presentar observaciones, propuestas y sugerencias, relevantes, efectivas y oportunas para la mejora del plan de abandono.

1.3.8 Consecuencia de la no aprobación de los planes de abandono

De forma general, la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en el procedimiento de evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB no resguardó el derecho de acceso a la información ambiental en los riesgos precedentes, al constatarse que ninguno de ellos llegó a tener la información suficiente para cumplir a cabalidad lo dispuesto en las disposiciones generales relativas a la protección de medio ambiente como la Ley N° 28611, Ley General de Ambiente, entre otras, lo cual se verifica por el incumplimiento de observaciones, analizadas previamente. Además, se debe tener en cuenta que los planes tampoco consideraron el cumplimiento de las disposiciones transectoriales como las relativas a los Estándares de Calidad Ambiental (ECA) para Suelo, normativa de residuos sólidos, entre otras disposiciones. Así también, el Titular no cumple con observar apropiadamente la normativa del subsector Hidrocarburos relacionada con la temática ambiental como el Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, sus modificatorias y demás normas complementarias.

La consecuencia de la no aprobación de los planes de abandono es que el Estado asuma las acciones para asegurar la elaboración y cumplimiento del plan de abandono, luego de la segunda desaprobación del plan, según el artículo 100-A del reglamento ambiental de hidrocarburos, se dispuso que se presente nuevamente, y por última vez, su solicitud de aprobación del plan de abandono, pero esta vez con una carta fianza por el monto del 100 % que asegure la elaboración del Plan de Abandono, así como la ejecución de los compromisos contenidos en el Plan de Abandono aprobado. Sin embargo, el tercer plan de abandono se declaró como no presentado al no cumplir los requisitos de admisibilidad, incluso sin presentar una carta fianza por un monto menor al anterior, sin cumplir lo dispuesto por la autoridad.

Frente a ello, la consecuencia de no contar con un plan de abandono aprobado, hace que el titular haya incumplido lo dispuesto en el reglamento ambiental de hidrocarburos, lo cual debería ser tratado dentro del marco de funciones y competencias de la entidad de fiscalización, aplicando las sanciones que hubiera lugar. Asimismo, la carta fianza presentada sería ejecutada por el Ministerio de Energía y Minas, encargando al Fondo Nacional del Ambiente u otra entidad pública o privada realizar las acciones necesarias para la elaboración y trámite del Plan de Abandono en nombre del Titular, transfiriendo los recursos para tal efecto. Esta situación es similar y reiterativa en caso el Titular tampoco decida ejecutar el plan de abandono que se apruebe.

Sin embargo, a efectos de no percibir ello como un círculo vicioso de incumplimientos de obligaciones socio ambientales, es importante tratar de entender cómo el subsector hidrocarburos ha venido regulando situaciones similares, ampliando los posibles escenarios actualmente contenido en el artículo 100-A, donde el Estado encarga

al FONAM la elaboración y/o cumplimiento de los asuntos administrativos del plan de abandono, pero trasladando una suerte de contragolpe al ex operador a través del proceso de supervisión y fiscalización ambiental, donde es muy probable pueda darse una resolución firme.

Ahora bien, para ver más allá de esta situación desde lo académico, podemos tomar como primera referencia, en orden, lo regulado en el artículo 16 del Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2011-EM, que describe que cuando hayan pasivos ambientales, identificados por el OEFA y declarados por el MINEM, cuya remediación sea urgente por su alto riesgo, es posible que el MINEM asuma directamente su remediación, a pesar de haberse identificado al responsable que se niegue a efectuarla, que en este caso sería el ex operador del lote, con un derecho de repetición. Esta lógica es en parte coherente con lo actualmente regulado en el artículo 100-A del Reglamento aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM y sus modificatorias.

Inclusive, en el Reglamento de la Ley de Pasivos antes señalado, cuando el MINEM culmina la remediación, se prevé que la instancia correspondiente de dicha entidad notifique al responsable una carta notarial exigiendo de manera sustentada el pago total de lo invertido, en un plazo determinado, que de no cumplirse activará la posibilidad de tomar acciones necesarias para el cobro. Si bien este proceso podría ser prolongado en el tiempo, eventualmente, se habría asegurado el cumplimiento de la rehabilitación de las condiciones ambientales y sociales según el plan de abandono, para nuestro caso de investigación sobre el término de contrato de un lote.

Para contribuir en la solución de este problema, una variable importante, relacionada con la validez, credibilidad y seguridad del cumplimiento del plan de abandono es el deficiente acceso a la información ambiental entorno al término de la actividad del lote 1-AB, por lo que una contribución desde esta investigación es comprometer el acompañamiento de la autoridad desde antes de la presentación de los planes de abandono, a través de mecanismos formales de participación ciudadana que permita el intercambio amplio de información, generación de consensos sobre el diseño del plan de abandono y las medidas de manejo contenidas en el mismo. Esta contribución va de la mano con garantizar la transparencia en la gestión ambiental, la toma de decisiones bien informadas, la protección ambiental y el cumplimiento del Acuerdo de Escazú, sustentado en aspectos normativos y temas técnicos e interdisciplinarios relacionados con la participación ciudadana.

1.4 Estado actual de las propuestas doctrinarias de solución al problema de investigación

1.4.1 Mecanismos formales de participación ciudadana en la evaluación ambiental

Luego de efectuar una revisión crítica de los procesos de evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB, a la luz de la norma vigente, encontramos cuales son los riesgos que debemos contrarrestar desde la investigación jurídica, revisando aspectos de la esfera abstracta del derecho objetivo, que después se proyectará en la realidad, basándose esencialmente, en la legislación y la doctrina como fuentes del derecho objetivo, y eventualmente

comprendería jurisprudencia. Tomando como punto de partida que la regulación actual conllevó a que la participación ciudadana exceptuada del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación del plan de abandono no resguardara el derecho fundamental de acceso a la información ambiental, tal como se puede ver en la revisión crítica anterior, se describe a continuación el estado actual de las propuestas doctrinarias que contribuyen a solucionar este problema causada por la excepción normativa antes señalada.

De acuerdo con el Reglamento de la Ley del SEIA, la participación ciudadana “(...) es un proceso dinámico, flexible e inclusivo, que se sustenta en la aplicación de múltiples modalidades y mecanismos orientados al intercambio amplio de información, la consulta, el diálogo, la construcción de consensos, la mejora de proyectos y las decisiones en general, para contribuir al diseño y desarrollo responsable y sostenible de los proyectos de inversión, así como de las políticas, planes y programas de las entidades del sector público (...)”. Asimismo, el RPAH señala que la participación “(...) se realiza durante el ciclo de vida de la Actividad de Hidrocarburos, a través de la aplicación de variados mecanismos; teniendo por finalidad poner a disposición de la población involucrada información oportuna y adecuada respecto de las Actividades de Hidrocarburos proyectadas o en ejecución y promover el diálogo y la construcción de consensos; y conocer y canalizar las opiniones, posiciones, puntos de vista, observaciones o aportes respecto de las actividades para la toma de decisiones de la Autoridad Ambiental Competente, en los procedimientos administrativos a su cargo (...)”.

De acuerdo con Reyes y Ríos (2016), se distinguen tres lógicas independientes, pero no incompatibles, que sustentan la idea de que establecer mecanismos institucionales de participación ciudadana

es deseable dentro de regímenes representativos, como los que caracterizan a las actuales democracias liberales

Cuadro 4. Lógicas para el establecimiento de mecanismos de participación ciudadana

	Fundamento	Consecuencia
Lógica sustantiva	Acceder a información local	La participación mejorará la calidad de la decisión, dándole a los tomadores de decisiones información ambiental o socialmente relevante.
	Incorporar conocimiento experimental y basado en valores	La participación mejorará la calidad de la decisión proveyendo a los tomadores de decisiones de conocimiento basado en la experiencia y en valores del público.
	Testear la robustez de la información desde otras fuentes	La participación mejorará la calidad de la decisión al contrastar la calidad de la información presentada con otras fuentes.
Lógica Normativa	Influenciar decisiones	La participación permitirá que aquellos que se verán afectados por una decisión puedan influir dicha decisión
	Potenciar la capacidad democrática	La participación permitirá a los participantes desarrollar sus habilidades ciudadanas y les proveerá de una oportunidad para ejercer su ciudadanía activamente
	Aprendizaje social	La participación facilitará la deliberación entre los participantes, conduciendo al aprendizaje social
	Empoderar y emancipar individuos y/o grupos marginados	La participación alterará la distribución de poder dentro de la sociedad, empoderando a aquellos grupos e individuos antes marginados
Lógica instrumental	Generar legitimidad	La participación dará legitimidad al proceso de toma de decisión, lo que facilitará la implementación del proyecto
	Prevenir o resolver conflictos	La participación contribuirá a la identificación y resolución del conflicto antes de que las decisiones finales hayan sido adoptadas, lo que facilitará la implementación del proyecto

Fuente: Reyes y Ríos (2016)

El proceso de participación ciudadana es aplicable a todas las etapas del proceso de evaluación del impacto ambiental, y en caso existiera algún vacío en la aplicación de normativa especial, se pueden utilizar supletoriamente la Ley N° 28611, "*Ley General del Ambiente*", el "*Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales*", aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM y normas complementarias.

Los mecanismos de participación ciudadana son instrumentos que sirven para difundir información, generar espacios para la formulación de opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes necesarios para la toma de decisión sobre los instrumentos gestión ambiental. En el "*Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos*" (en adelante, **Reglamento de PPC**), aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM, los mecanismos de participación ciudadana "(...) son aquellos instrumentos destinados a garantizar el acceso a la información y la Participación Ciudadana responsable, oportuna y adecuada, con el fin que las Autoridades Competentes puedan adoptar mejores decisiones (...)". Asimismo, "(...) estos mecanismos no implican derecho de veto alguno sobre los proyectos materia del proceso de participación ciudadana, ni impiden la formulación de informes de observaciones o de la Resolución que pone término al procedimiento administrativo correspondiente (...)", según el Reglamento de la Ley del SEIA.

A mayor detalle, el Reglamento de PPC define al Taller Participativo como "(...) la realización de una reunión entre el/la Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la población, en la cual se brinde información sobre las Actividades de Hidrocarburos, sus posibles impactos y las medidas de prevención, control, mitigación u otras a

adoptarse, según corresponda. La Autoridad Ambiental Competente puede acompañar al Titular en el desarrollo del Taller Participativo. A través de estos talleres se busca conocer las percepciones locales para mejorar las medidas de manejo ambiental, el Plan de Relaciones Comunitarias, entre otros aspectos que serán establecidos en los Estudios Ambientales (...)". Por su parte, se define la Audiencia Pública como un "*(...) acto público dirigido por un/una representante de la Autoridad Ambiental Competente, en el cual el/la Titular de las Actividades de Hidrocarburos presenta el Estudio Ambiental, registrándose las observaciones y sugerencias de los participantes, con la finalidad de valorarlas en la evaluación del Estudio Ambiental (...)*".

En ese orden de ideas, se tiene que los mecanismos de participación ciudadana formales son aquellos que necesariamente tienen la participación de la autoridad ambiental que conduce el proceso de evaluación del instrumento de gestión ambiental, la intervención directa de la autoridad en los mecanismos tiene una recepción más garantista sobre el acceso a la información ambiental que permite la toma de decisiones más apropiada y segura en asuntos ambientales, especialmente en escenarios donde se requiere además enfoque de género e interculturalidad.

Sol (2012) considera que los mecanismos de participación ciudadana formales deben guardar relación entre las leyes y las políticas del país, cumpliendo las siguientes obligaciones que se desarrollan a continuación:

- a) La primera dimensión de los mecanismos formales de participación ciudadana son las acciones de acceso a la información, considerando que ésta es la base para que el

público adquiera conocimientos y tenga la oportunidad de participar en la gestión ambiental, frente al riesgo de escasa transparencia en la gestión ambiental por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono. Esto significa ante todo que la información debe estar disponible para todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado, para que éstas puedan acceder a ella de forma efectiva y oportuna a través de los mecanismos y procedimientos que recopilen y difundan activamente la información. Asimismo, el acceso a la información debe ser para todo el público interesado, ya que la información sobre el ambiente es de interés general, por lo que no debe restringirse a nadie en una sociedad democrática.

Para la presente investigación, es importante reconstruir las condiciones para una participación hacia un desarrollo sostenible en lo rural, que según Mack (1999), los conceptualiza a través de un triángulo de empoderamiento cultural:

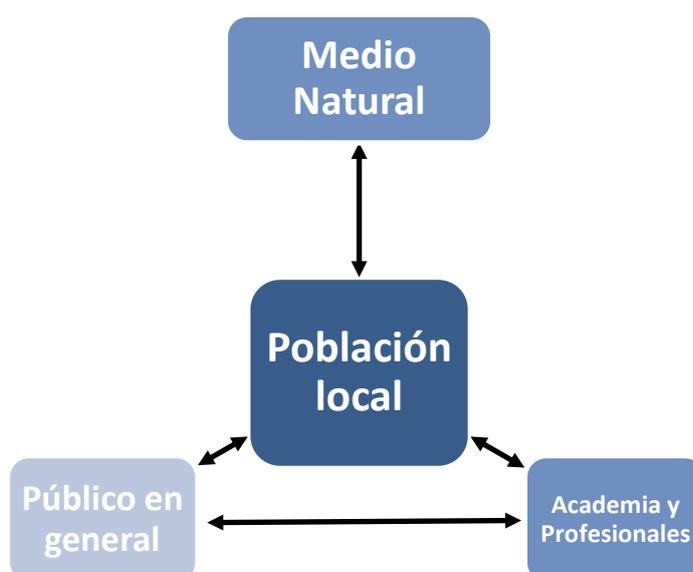


Figura 4 Triangulo de empoderamiento cultural

De acuerdo con Kamlage & Nanz (2017), la diversidad de diferentes objetivos, métodos y contextos de mecanismos de participación pública, hacen que sea necesario establecer un mecanismo satélite para enfocarlo a su éxito, sustentado en acciones que incrementen la calidad de las condiciones previas como contar con toda la información accesible. El factor clave que marca una diferencia significativa en esta calidad es el establecimiento de un mecanismo lo más claros posibles, teniendo en primer lugar los mecanismos de participación pública (reunión pública, consulta pública, distribución de información pública y canal de reclamos) y en segundo lugar mecanismos de divulgación de información (calendario de participación pública, partes interesadas identificadas, resumen de la reunión pública y resumen de consulta pública). Cuanto más se implementen los diferentes métodos y la divulgación de información, mayor será la calidad del desempeño en la participación pública (Suwanteep et al., 2017).

- b) La segunda dimensión de los mecanismos formales de participación ciudadana son las acciones de participación pública, considerando que es mediante la participación que las personas están en capacidad de expresar sus opiniones, cuestionar decisiones y modificar políticas que pueden afectar a sus comunidades y su ambiente, frente al riesgo de tomar decisiones mal informadas sobre las acciones de abandono por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono.

Esto significa que además de asegurar el acceso a la información, se debe garantizar que esta información sea aquella realmente relevante para la toma de decisiones más democrática posible sobre las acciones estatales sobre el medio ambiente, tales como las acciones del abandono, de descontaminación, revegetación, retiro de instalaciones, entre otros. El contenido de esta información debe ser suficiente para determinar las oportunidades de participación, llevando consigo información sobre los aspectos ambientales, efluentes, emisiones, consumo de recursos y mano de obra local necesaria. Esta información debe ser intercambiada lo más temprano para permitir debatirla y mejorarla a través de una participación efectiva, a realizarse en mecanismos lo más abiertos posibles como el taller participativo y la audiencia pública.

El propósito de la participación es informar a los interesados sobre la propuesta y sus posibles efectos; sondear sus aportes, opiniones y preocupaciones; a fin de tener en cuenta la información y las opiniones del público en la toma de decisiones. Mareddy (2017) señala que la participación puede tener siete objetivos que sirven para aclarar y proporcionar conceptos para el diseño y la evaluación de los mecanismos, que pueden agruparse en objetivos generales como: (1) el objetivo de relaciones públicas, (2) el objetivo de información; y, (3) el objetivo de resolución de conflictos:

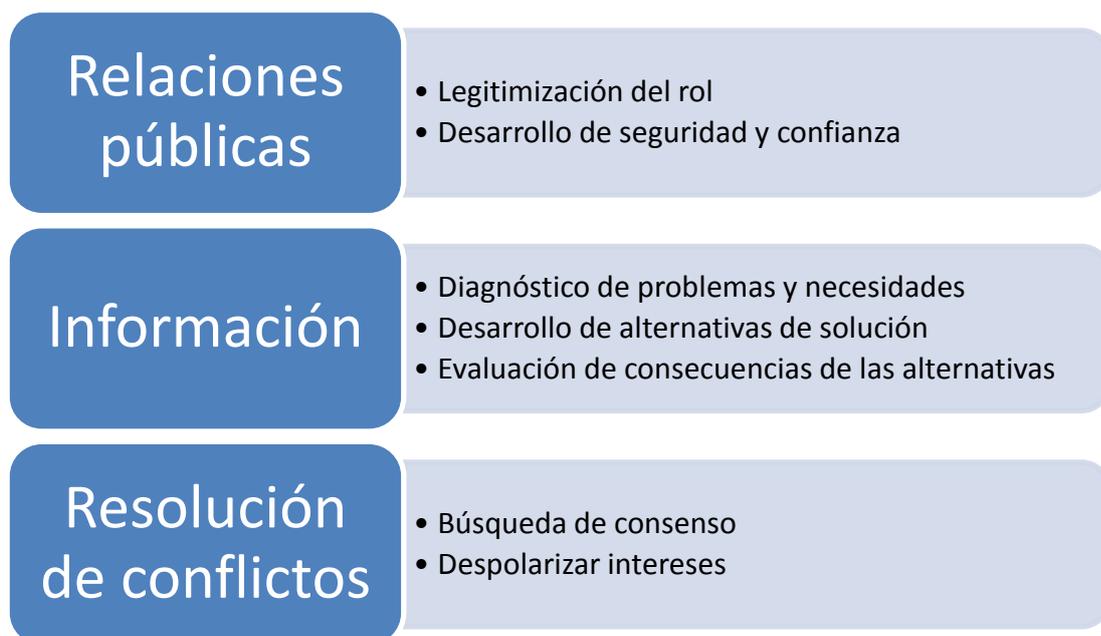


Figura 5 Objetivos de la participación ciudadana

- c) La tercera dimensión de los mecanismos formales de participación ciudadana son las acciones de opinión sobre aspectos ambientales para orientar las medidas para asegurar el respeto de derechos en torno a la protección ambiental, frente al riesgo de inefectiva prevención de daños e impactos ambientales por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono.

Esto comprende necesidad de abarcar en la evaluación de impactos ambientales del abandono a todos los componentes y las áreas del lote con potencial de dejar daños graves e irreversibles, y medirlos a través de un análisis de riesgos ambientales y a la salud humana. Con esta información se puede cumplir con establecer las medidas necesarias para mitigar estos riesgos negativos, así como aquellas para hacer seguimiento del cumplimiento hasta lograr los objetivos del abandono. De acuerdo con Nadeem & Fischer (2011), es posible

evaluar la participación pública de la evaluación ambiental considerando lo siguiente:

Cuadro 5. Marco para evaluar la participación ciudadana en la evaluación ambiental

N°	Variable	Criterio
1	Contexto	Requisitos legales
		Composición y conciencia del público involucrado
2	Metodología	Métodos y calidad de la información
		Momento y lugar de la consulta pública
		Métodos y marco de consulta
		Transparencia del proceso para la toma de decisión
3	Resultado	Consideración de preocupaciones públicas en el estudio ambiental
4	Influencia	Incorporación de preocupaciones públicas en la decisión final

Fuente: elaboración propia

- d) La cuarta dimensión de los mecanismos formales de participación ciudadana son las acciones de garantías de cumplimiento ambiental, que son medios para el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales; identificar la situación legal otorgada a los ciudadanos que desean plantear un asunto relativo al acceso a la información o a la participación, frente al riesgo de limitado acceso a la justicia ambiental frente a incumplimientos de obligaciones ambientales, por la excepción del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación del plan de abandono.

Esto contribuye a que el plan de abandono sirva como instrumento para recuperar la paz desde el plano ambiental en un contexto posterior al conflicto que pudo existir durante tantos años de ocupación de las actividades petroleras. Para ello, el plan cuenta con la definición de recursos necesarios para

garantizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales durante las acciones del abandono, las cuales serán medios probatorios suficientes para posteriormente impugnar o cuestionar cualquier decisión o acto de la autoridad, en caso se detecte algún incumplimiento de las obligaciones ambientales. Inclusive, se consideran las garantías de fiel cumplimiento dimensionadas para la remediación de cualquier daño significativo ocasionado por incumplimientos.

Los mecanismos de acceso a la justicia ambiental son necesarios desde una óptica de transición, para sociedades que salen de un conflicto, donde la prioridad es de la construcción de la paz. Dada la naturaleza a naturaleza compleja de esto, es necesario reconocer que esta transición es un proceso continuo con permanente liminalidad, donde un “punto final” no siempre es alcanzable, o tal vez, para algunos, deseable. Las características de la liminalidad permanente se pueden identificar en tres áreas principales: imágenes políticas, regeneración física y espacio público como un escenario de conflicto.

1.4.2 Derecho de acceso a la información pública ambiental

El acceso a la información pública ambiental, acorde al derecho fundamental consagrado en el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución y la normativa propia de acceso a información pública, es el derecho que tiene toda persona de acceder a la información que poseen el Ministerio del Ambiente, organismos adscritos y otras entidades del sistema nacional de gestión ambiental, con relación al ambiente directa o indirectamente, sin necesidad de invocar justificación de ninguna clase. Cabe precisar que el derecho también

se extiende a la información que posean personas jurídicas privadas que den servicio público. Ambos tipos de entidades están en la obligación de brindar la información ambiental a todo aquel que la solicite, sin distinción alguna, salvo supuestos previstos en las normativas especiales.

La participación de los grupos ambientales de la comunidad local es importante en el proceso de consentimiento de planificación y que el acceso a la información y justicia ambiental puede desempeñar un papel en el empoderamiento de aquellos grupos que carecen de los medios para participar de manera efectiva. En virtud de su experiencia y habilidad profesional, y su posición como jugadores habituales en el proceso de planificación, los abogados pueden, entre otras cosas, aconsejar a los grupos sobre la mejor manera de presentar sus conocimientos y maximizar la influencia y, si corresponde, pueden representar a sus grupos en forma oral (Abbot, 2020).

Aunque la mayoría de las solicitudes de planificación están determinadas por representaciones escritas, los desarrollos más controvertidos aún se escuchan por consultas. Como estos son adversos e impulsados por la elaboración en términos técnicos, la experiencia legal es particularmente importante en este foro; no obstante, es importante advertir las comunidades introducen valiosos conocimientos en la planificación y es crucial que esto no se vea ensombrecido por la excesiva participación jurídica.

El papel de los profesionales del derecho es posicionar su conocimiento dentro del marco legal relevante, la política y la orientación sin restarle valor al conocimiento técnico y local que pueda influir desde la realidad en los resultados de la planificación.

Lo que sin duda queda claro en la literatura es que existe una insatisfacción general con los procesos participativos en la planificación legalista, y que un mayor acceso a la experiencia legal desde la realidad ayudaría a cerrar la brecha participativa entre los que tienen y los que no tienen. Claramente, hay múltiples formas en que se puede mejorar el acceso a la experiencia legal.

De esta manera, para perfeccionar los mecanismos, Chen y He (2014) recomiendan seguir completando el mecanismo educativo de participación pública para construir capital social. Esto es definido como características de la organización social como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo. En una sociedad posterior a un conflicto, los eventos públicos de participación ciudadana pueden ayudar a construir capital social (Devine y Quinn, 2019).

Orellana (2013), anota la importancia del derecho de acceso a la información ambiental, indicando que el acceso oportuno y veraz, garantiza *“la transparencia en la gestión ambiental”, “la toma de decisiones bien informadas”, y “la prevención de daños e impactos que, de no ser detectados de manera oportuna, podrían provocar consecuencias graves e irreversibles”*.

- a) La primera dimensión del derecho de acceso a la información ambiental es la transparencia en la gestión ambiental es el resultado de cumplir la obligación de brindar acceso a la información, es la apertura y exposición a la ciudadanía del ejercicio de las funciones del Estado en todos sus niveles del servicio a la ciudadanía, por lo que se constituye en un elemento fundamental y básico en todas sus acciones. En asuntos ambientales, las entidades deben proporcionar la información

que haya sido creada u obtenida por ella en la ejecución de sus funciones, y que les sea requerida en cualquier formato, como en el caso de los procedimientos administrativos para la aprobación de instrumentos de gestión ambiental para actividades de hidrocarburos, como el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos.

A través de la transparencia, en el contexto del Estado Democrático y Social de Derecho, se puede apreciar la gestión ambiental como una suerte de “casa de cristal” frente al escrutinio ciudadano. Esto incluye la obligación de colocar la información ambiental disponible, en el portal de transparencia de la entidad; asimismo, difundir información de funciones y actividades de la entidad, en particular, la relativa al procedimiento administrativo de planes de abandono, organización, competencias, dependencias, horarios de atención, entre otros.

La transparencia ayuda a definir correctamente un problema en función de las necesidades sociales, considerando que los miembros del público han registrado durante siglos sus observaciones del mundo natural, incluida la distribución y fenología de plantas y animales, la calidad del agua, los datos meteorológicos y los fenómenos astronómicos. Para comprender mejor los cambios a largo plazo en los ecosistemas, los investigadores ahora están revisando muchos de estos conjuntos de datos históricos recopilados por no profesionales (Miller-Rushing, 2012). Un renovado interés en la ciencia ciudadana ampliará la participación del público en la investigación ecológica y conducirá a nuevas ideas y perspectivas para la solución de problemas en la sociedad.

Los resultados de la transparencia permiten una mejor comprensión de las diferencias entre los mecanismos de varios métodos de participación en términos de sus capacidades respectivas para exponer el conocimiento local e incorporar ese conocimiento en los resultados de la planificación. Según Berman (2017), las principales diferencias se encuentran en cuatro niveles, a saber, las capacidades de los métodos de participación para hacer lo siguiente: (i) Utilizar el conocimiento local como base para hacer que el conocimiento en la planificación sea lo más confiable, consolidado y corroborado para incorporarlo en los entregables de planificación; (ii) Avanzar en el consenso sobre el conocimiento operativo y los resultados de planificación; (iii) Construir capital social que promueva la acumulación del poder cívico y político de la comunidad, lo que a su vez establece la capacidad comunitaria para negociar con las partes interesadas externas sobre la incorporación del conocimiento local en los resultados legales y para promover la sostenibilidad de la comunidad; y, (iv) Fortalecer la sociedad civil.

- b) La segunda dimensión del derecho de acceso a la información ambiental es la toma de decisiones bien informadas, con un adecuado soporte basado en la participación de la ciudadanía, hace posible que el público tenga el control democrático de las acciones estatales, informándose, cuestionando, indagando y considerando sobre el adecuado cumplimiento de las funciones públicas en la gestión ambiental. Por tal motivo, la principal obligación relacionada con el actuar de la autoridad competente para este tipo de instrumento de gestión ambiental es facilitar el acceso del público a la información ambiental que se encuentre en el ámbito de su competencia, cautelando además el normal

desarrollo de sus actividades. Es así que la actuación del Estado se rige por los principios de publicidad y de transparencia, facilitando la opinión pública informada en la toma de decisiones sobre los temas que le conciernen.

Esto ofrece la oportunidad de llegar a acuerdos políticos que fomenten una mayor inclusión de los grupos sociales, en particular las minorías étnicas o nacionales y los pueblos indígenas. Diferentes contextos provocarán narrativas únicas de grupos colocados de manera diferente, con respecto a la capacidad de compartir el poder territorial para difundir o acelerar más conflictos durante las negociaciones de solución, y que estas narrativas pueden dar forma a las elecciones que las partes y los mediadores toman durante los procesos de paz (Wise, 2018).

Dreher & Mondal (2018) señalan que la ética de la responsabilidad está motivada por los límites de la política del discurso y la voz en los debates de libre expresión contemporáneos, y en los proyectos de justicia social en general. La responsabilidad es una orientación ética que media el acto de recepción de primer orden y la capta de manera tal que la respuesta de segundo orden está imbuida de una carga ética que transforma el proceso de recepción de las partes por la lógica del mismo.

Busse & Schneider (2018) proponen criterios para evaluar la participación pública:

- (i) Contexto: apoyo de funcionarios (políticos, administración pública) y restricciones contextuales (legales, sociales, políticas, financieras).
 - (ii) Proceso: relación de los esfuerzos con los resultados (eficiencia, rentabilidad).
 - (iii) Número y composición de los participantes (sociodemográficos, políticos).
 - (iv) Calidad de deliberación.
 - (v) Calidad de resultados.
 - (vi) Resultados e impactos.
 - (vii) Objetivos cumplidos (efectividad).
 - (viii) Satisfacción de los participantes (proceso y resultados)..
 - (ix) Impacto político
 - (x) Educación cívica y capital social.
- c) La tercera dimensión del derecho de acceso a la información ambiental es la prevención de daños e impactos significativos es uno de los temas que conciernen a la ciudadanía, detectados oportunamente para evitar consecuencias graves e irreversibles, o pasivos ambientales luego de culminada una actividad en su territorio. Concretamente, transparencia y la participación auspician la vigencia efectiva del derecho fundamental sobre el acceso a la información, cuando por ejemplo se expone un instrumento de gestión ambiental bajo la conducción del estado, permitiendo a la ciudadanía debatir en torno a las medidas de manejo que se asignan a determinados proyectos o acciones, que contribuyan a la protección ambiental de la ciudadanía.

La participación pública y la divulgación también contribuyen en gran medida al desarrollo de un ambiente más propicio para el diálogo con diferentes partes interesadas en situaciones de conflicto. Con mucho menos trabajo en políticas que hacer, la

administración pública puede centrarse más en actividades constructivas como la investigación y el manejo de la vida silvestre (Arya ,2018).

Cuppen et al. (2012) describen cuatro aspectos del proceso de evaluación del impacto ambiental que explican la diversidad de actitudes del público respecto un proyecto:

- (i) Primero, para los ciudadanos, la evaluación ambiental es la fase dominante en el proceso de toma de decisiones, para algunos el primero y quizás el único momento en la vida para ser parte de dicho proceso. Para los profesionales, las autoridades y los funcionarios públicos es quizás solo un paso en un proceso de planificación regional o incluso un elemento menor en un proceso nacional de formulación de políticas. En ese sentido, son las autoridades las que llevan mayor carga de responsabilidad en asegurar la influencia de la opinión del público en las decisiones que se tomarán.
- (ii) Segundo, debido a su estrecha conexión con la formulación de políticas nacionales, la evaluación ambiental se convierte en una plataforma para un debate político en el que se impugna el contenido a evaluar y los criterios que se utilizarían.
- (iii) Tercero, es posible que, al comparar alternativas de una acción propuesta, cada una sea respaldada por una constelación diferente de partes interesadas, dando la impresión de una situación todo o nada. Para aquellas partes interesadas cuya alternativa no fue elegida, su tiempo invertido, energía e insumos no suelen ser visibles de ninguna manera en el resultado final.
- (iv) Cuarto, el uso de la experiencia de los expertos en el diseño de procesos para generar entendimiento entre los

consultores. Es necesario investigar la relevancia de estos factores en otros entornos culturales.

- d) La cuarta dimensión del derecho de acceso a la información ambiental es el acceso a la justicia ambiental, completa las dimensiones del derecho de acceso a la información pública ambiental como derecho fundamental, por lo que su vulneración puede desencadenar inadecuadas decisiones sobre los instrumentos de gestión ambiental que el Estado aprueba, y por ende, a una deficiente protección ambiental. Ahora bien, de acuerdo con la Presidencia del Consejo de Ministros (2014), la vulneración de un derecho puede darse como consecuencia de omisiones totales o parciales en “Normas o disposiciones generales”, “Medidas administrativas”, “Asignación de recursos presupuestales”, y “Medidas de políticas, como la adopción de políticas públicas orientadas a la protección de derechos fundamentales”.

En este contexto es importante ayudar a concretar la realización de los derechos colectivos de las poblaciones de un territorio, a lo que Walsh (2019) señala que, en algunos casos, los tribunales constitucionales toman decisiones centralizadoras donde autodeterminación territorial se utiliza como herramienta de gestión de conflictos, y que esta centralización puede explicarse en las investigaciones para hacerla generalizable. Esta autodeterminación territorial está arraigada fuertemente con los recursos y derechos provistos por el territorio, que según Henning (1987) serían:

- (i) Fuente de suministro de material genético para la evolución y nuevas formas de vida vegetal.

- (ii) Hábitat de vida silvestre para aves y animales tan importantes.
- (iii) Fuente de plantas económicas como plantas de drogas y compuestos biológicos.
- (iv) Un entorno para la investigación biológica, hidrológica y ecológica fundamental.
- (v) Como regulador climático.
- (vi) Como protección de las zonas de captación de suministro de agua.
- (vii) Como fuente de materias primas, como la madera, frutas, celulosa, resinas, gomas, alcanfor.
- (viii) Proporcionar muestras representativas de la vegetación original de la selva tropical como parte del patrimonio nacional.
- (ix) Para recreación de varios tipos.

En ese orden de ideas, las omisiones presentes en las medidas administrativas o mecanismos de participación contemplados de manera objetiva en las normas pueden superarse a través de la adopción de las instancias formales, con acompañamiento de la autoridad, necesarias para asegurar el cumplimiento del fin supremo del derecho de acceso a la información pública, con miras a la protección ambiental a través de apropiados espacios de participación ciudadana, acordes a la realidad y oportunidad que imperan en situaciones decisivas en las actividades humanas, como lo es el abandono definitivo de una empresa de una concesión petrolera a través del plan de abandono por término de contrato de lote, para garantizar igualdad de condiciones como procesos tempranos en la gestión ambiental como un estudio de impacto ambiental que sí tiene instancias con participación activa de la autoridad, bajo una lógica que obedece a la ética de Kant, donde la ley moral es el imperativo que actúe sobre todas las personas o situaciones, sin importar la motivación o el interés distintos, en este

caso, entre un plan de abandono por término de contrato de lote y un estudio de impacto ambiental.

Por tanto, se encuentra que el derecho de acceso a la información pública está regulado por dispositivos normativos relacionados con la gestión ambiental, que a la fecha puede mejorarse bajo una revisión crítica del actual reglamento de participación ciudadana para actividades de hidrocarburos, cuya propuesta constituiría una base para garantizar la no vulneración del derecho de acceso a la información pública a tales derechos.

Esta propuesta de tesis decanta en la necesidad de analizar el uso de los dos (02) mecanismos formales de participación ciudadana, es decir bajo la conducción directa de la autoridad, de Taller Participativo y Audiencia Pública en el procedimiento de evaluación del plan de abandono por término de contrato de lote de hidrocarburos, tomando como caso de estudio el respectivo plan para el ex Lote 1-AB. Se considera que la propuesta de estos mecanismos formales que mejor garantizan la transparencia en la gestión ambiental, la toma de decisiones bien informadas y la prevención de daños e impactos ambientales.

1.5 Orientación jurisprudencial entorno a la aplicación normativa

Según el método funcional utilizado para acercarnos al fenómeno jurídico, tomamos en cuenta la realidad abordada en la jurisprudencia, 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. Así, la propuesta doctrinaria para solución al problema de investigación de cuáles deben ser los mecanismos formales 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, se respalda en la jurisprudencia sobre los derechos de acceso a la información pública y al medio ambiente equilibrado, así como las libertades de información y de expresión, todas en un estado democrático.

Respecto al derecho de acceso a la información pública, el Tribunal Constitucional, la Resolución N° 0959-2004-HD/TC, publicada el 16 de agosto de 2005, señala que “(...) *Todas las entidades privadas o públicas que manejen información de carácter pública tienen la obligación de otorgarla a cualquier individuo, salvo, en los supuestos excepcionales de seguridad nacional, afectación a la intimidad personal o en aquellos establecidos por ley (...)*”.

Asimismo, a través de la Resolución N° 01797-2002-HD/TC, publicada el 30 de setiembre de 2003, afirma que “(...) *el contenido constitucionalmente garantizado por el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de*

acceder a la información solicitada y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos (...)”.

A criterio del Tribunal, “(...) *no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada.*

(...)

De ahí que si en su faz positiva el derecho de acceso a la información impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar; y, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa.

(...)

Por su parte, la citada jurisprudencia también señala que “(...) *El derecho de acceso a la información pública tiene una doble dimensión. Por un lado, se trata de un derecho individual, en el sentido de que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas.*

(...)

En segundo lugar, el derecho de acceso a la información tiene una dimensión colectiva, ya que garantiza el derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática (...)”.

Respecto a las dimensiones antes señaladas, el mismo Tribunal Constitucional, a través de la Resolución N° 0959-2004-HD/TC, señala que en su perspectiva individual, “(...) *el derecho al acceso a la información constituye un medio para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, entre otras (...)*”; mientras que desde una perspectiva colectiva, “(...) *es consustancial al orden democrático, puesto que representa una garantía para todas los individuos de recibir la información necesaria y oportuna, para que pueda formarse una opinión pública, libre e informada (...)*”.

Por su parte, Ráez-Luna y Dammert (2012) afirman que “(...) *Los procesos de consulta, debate y negociación de convenios internacionales y de grandes inversiones contienen graves imperfecciones en el Perú. (...) en el caso de proyectos de inversión, el proceso está limitado a Estudios de Impacto Ambiental individuales y aislados, donde los interlocutores son las empresas y los pobladores locales, y donde los términos de interlocución –meramente informativos y en lenguaje tecnicista– están sesgados a favor de los intereses empresariales. Aquí se expresa la doble trampa leguleyesca, que nos puede llevar, por un lado, a insistir en el cumplimiento de la ley (la “formalización”, como se dice en el Perú) aunque la ley distorsione la realidad y no solucione los problemas de fondo (como en el caso de la certificación ambiental), o que –en el otro extremo– nos puede llevar a un inacabable perfeccionamiento de leyes que nunca son aplicadas bajo pretexto de su imperfección. En este caso, el problema de fondo es que existe un golfo de diferencia entre los procesos de certificación ambiental centrados en los EIA, donde las reuniones con los ciudadanos afectados por los proyectos son exclusivamente informativas; y los procesos de consulta previa y negociación requeridos para gestionar los conflictos alrededor de grandes proyectos (...)*”.

Esta situación es crítica no sólo para la protección ambiental sino también para los intereses del Estado, ya que se están por finalizar actividades de hidrocarburos en el territorio nacional, a la luz de nuevos estándares ambientales, que no solo protegen de manera más adecuada el medio ambiente, sino que promueven actividades económicas más competitivas y sostenibles, incluso luego de terminada la actividad de hidrocarburos, considerando el uso futuro previsible del territorio.

En relación a las garantías para la toma de decisiones bien informadas, el Tribunal Constitucional ha emitido jurisprudencia sobre las libertades de información y de expresión. Sobre el contenido constitucional de la libertad de información, a través de la Resolución N° 10034-2005-PA/TC, publicada el 21 de mayo de 2007, el Tribunal señala que la “(...) libertad de información, se refiere a la capacidad de emitir y recibir las noticias veraces, completas y asequibles, en la medida en que su objeto son los hechos, los mismos que pueden ser comprobables (...)”.

Sobre la información relevante y de interés al público, el Tribunal a través de la Resolución N° 6712-2005- PHC/TC, publicada el 20 de enero de 2006, ha “(...) establecido que, para evaluar la información vertida por los medios de comunicación, ésta debe constituir una base razonable para el mejoramiento social y personal de los miembros de la sociedad (...)”.

De otro lado, la libertad de expresión, según la Resolución N° 10034-2005-PA/TC, “(...) se refiere a la capacidad de recibir los puntos de vista personales del emisor que, en tanto son opinables, requieren un carácter básico de congruencia entre lo que se busca señalar y lo que finalmente se declara públicamente (...)”. Sin embargo, es

pertinente señalar que a través de la Resolución N° 00905-2001-AA/TC, publicada el 12 de setiembre de 2002, distingue que “(...) *mientras que la libertad de expresión garantiza que las personas (individual o colectivamente consideradas) puedan transmitir y difundir libremente sus ideas, pensamientos, juicios de valor u opiniones, la libertad de información, en cambio, garantiza un complejo haz de libertades, que, conforme enuncia el artículo 13º de la Convención Americana de Derechos Humanos, comprende las libertades de buscar, recibir y difundir informaciones de toda índole verazmente (...)*”.

Roger Merino y Carlos Quispe, en su artículo “*Consulta Previa y Participación Ciudadana en Proyectos Extractivos. Los Límites De La Gobernanza Ambiental*”, señalan que varios países latinoamericanos (Perú, Bolivia, Ecuador y Colombia) no han avanzado lo suficiente para reconocer el derecho de los pueblos indígenas al consentimiento libre, previo e informado, mientras que sólo implementaron la figura de “consulta previa” con similitudes a mecanismos generales de participación ciudadana, ocasionando indirectamente desinformación en la opinión pública, y conllevando a mayor tensión y conflictos sociales alrededor de proyectos de inversión. Se anota que los espacios constitucionales de consulta deben ser adecuados para atender inquietudes sociales en general, no sólo al proyecto de inversión, por lo que se deberían formular políticas públicas que sirvan de base a una participación indígena con mayor impacto en la toma de decisiones.

Cuadro 6. Espacios institucionales de consulta en Perú

Espacio institucional	Definición
Participación en materia ambiental	“Derecho ciudadano que tiene toda persona con interés en los procesos de planificación y en el desarrollo de proyecto que puedan generar impactos ambientales. Se ejerce por medio de los canales institucionales establecidos por el Estado y la empresa involucrada, y se da durante la elaboración y evaluación del EIA” (Merino y Quispe, 2018)
Consulta previa	“Proceso de “diálogo” entre el Estado y los pueblos (sin intervención de las empresas) mediante el cual el Estado Consulta a los pueblos respecto de su opinión sobre dispositivos legales o administrativos que puedan afectar derechos colectivos indígenas. Aunque el proceso de consulta debe buscar el consentimiento, este último no es necesario, salvo en casos excepcionales, como el desplazamiento de poblaciones” (Merino y Quispe, 2018)
Consentimiento	“Derecho fundamental de los pueblos indígenas mediante el cual el Estado tiene la obligación de obtener el consentimiento libre, previo e informado, en todos los casos en donde proyectos de gran escala puedan afectar una parte significativa del territorio y los recursos de poblaciones indígenas. El consentimiento reivindica el principio de autodeterminación, que es la base para el ejercicio de los demás derechos indígenas” (Merino y Quispe, 2018)

Fuente: Merino y Quispe (2018)

Aquí es necesario también citar la noción del tercero administrado, desarrollada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 01963-2006-AA, donde invoca los artículos 56 y 60 de la Ley N° 27444¹²⁰, estableciendo cuáles son los deberes generales de los administrados en el procedimiento, entre ellos: “el de proporcionar a la autoridad / cualquier información dirigida a identificar a otros administrados no comparecientes con interés legítimo en el procedimiento”, pues la decisión podía beneficiarlos o perjudicarlos. También se indica la obligación de la autoridad administrativa, para que en caso de advertir la existencia de terceros determinados no comparecientes, cuyos derechos o intereses legítimos pudieran resultar afectados, les comunique la tramitación del proceso a su domicilio. En el caso de terceros administrados no determinados, la obligación de comunicar debe realizarse mediante publicación, información pública o audiencia pública.

El Tribunal consideró conveniente anotar la diferencia de trato para estos supuestos. El primer caso está referido a aquellos que, si bien no han concurrido al procedimiento, de los actuados del expediente se verifica que tienen derechos o intereses legítimos susceptible de verse afectados por la decisión que se adopte; mientras que el otro supuesto, a nuestro entender, apunta a una categoría más general, aplicable en aquellos casos donde la trascendencia de la controversia genera ciertos intereses individuales o colectivos en determinados sectores de la sociedad civil. Para ello, se establece como criterio o condición razonable que la identificación de los terceros pueda evidenciarse del propio expediente; caso contrario, resultaría materialmente imposible pretender que el órgano administrativo pudiera advertir su existencia de cualquier modo.

¹²⁰ Respectivamente ahora colocados en los artículos 67 y 71 del TUO de la Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2019-JUS

En relación a la prevención de daños e impactos ambientales, el Tribunal Constitucional, a través de la Resolución N° 0048-2004-PI/TC, publicada el 01 de abril de 2005, señala que “(...) el contenido del derecho fundamental a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la persona está determinado por el derecho a gozar de ese medio ambiente y el derecho a que ese medio ambiente se preserve (...)”.

Esto está relacionado al principio de desarrollo sostenible que “(...) constituye una pauta basilar para que la gestión humana sea capaz de generar una mayor calidad y condiciones de vida en beneficio de la población actual, pero manteniendo la potencialidad del ambiente para satisfacer las necesidades y las aspiraciones de vida de las generaciones futuras (...)”. A partir de este principio, se desarrolló el concepto de responsabilidad social que “(...) implica la generación de actitudes y comportamientos de los agentes económicos y el establecimiento de políticas de promoción y el desarrollo de actividades que, en función del aprovechamiento o uso de los bienes ambientales, procuren el bien común y el bienestar general (...)”.

Para resguardar este derecho, la Resolución N° 3510-2003-AA/TC, publicada el 30 de junio de 2005, hace exigible el derecho a un medio ambiente equilibrado, señalando que “(...) si bien es cierto que el Estado no puede garantizar a los seres humanos que su existencia se desarrolle en un ambiente sano; estos sí pueden exigir que el Estado adopte todas las medidas necesarias de prevención que lo hagan posible, añadiendo que esta labor es especialmente importante para el goce de dicho derecho (...)”.

Estas exigencias condicionan la relación del ambiente con las actividades económicas realizadas en el mismo, guiadas por “(...)

siete principios, a saber: a) el desarrollo sostenible, b) conservación, c) prevención, d) restauración, e) de mejora, f) precautorio y g) compensación (...)”.

De acuerdo con la Resolución N° 01206-2005-PA/TC, el principio de prevención “(...) *El principio de prevención garantiza que se tomen las medidas necesarias a fin de evitar que los daños al ambiente se generen o que, en caso se lleguen a producir, la afectación sea mínima. Es decir que, frente a un posible daño ambiental, se deben adoptar las medidas destinadas a prevenir afectaciones al ambiente (...)*”.

A mayor detalle, la Resolución N° 3510-2003-AA/TC señala que “(...) *El «principio precautorio» o también llamado «de precaución» o «de cautela» se encuentra estrechamente ligado al denominado principio de prevención. Este exige la adopción de medidas de protección antes de que se produzca realmente el deterioro al medio ambiente. Aquel opera más bien ante la amenaza de un daño a la salud o medio ambiente y la falta de certeza científica sobre sus causas y efectos. Es justamente en esos casos en que el principio de precaución puede justificar una acción para prevenir el daño, tomando medidas antes de tener pruebas de este (...)*”.

En relación del acceso a la justicia ambiental, para hacer cumplir las obligaciones ambientales, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional explica la ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos, a través de la Resolución N° 0015-2005-AI/TC, publicada el 20 de enero de 2006, señala que “(...) *La ejecutividad del acto administrativo se refiere al atributo de eficacia, obligatoriedad, exigibilidad y al deber de cumplimiento del acto. Por su parte, la ejecutoriedad es una consecuencia del acto*

administrativo y se refiere a la facultad inherente al ejercicio de la función de la Administración Pública que la habilita a hacer cumplir por sí misma dichos actos. (...)”.

Asimismo, esta ejecución de obligaciones de los actos administrativos debe asegurar también los derechos culturales como deber estatal, toda vez que según la Resolución N° N.º 0042-2004-AI/TC, publicada el 12 de agosto de 2005, señala que la “(...) *promoción de la cultura es un deber primordial del Estado Social y Democrático de Derecho, el cual, se manifiesta en tres aspectos: en primer lugar, el respeto a todas las manifestaciones artísticas, intelectuales, técnicas y científicas, así como la propiedad y valores de las comunidades campesinas y nativas; en segundo lugar, promover los actos que respondan al interés general, contribuyendo al fortalecimiento de la formación de la identidad nacional; en tercer lugar, no promover aquellos actos, que pudiendo ser culturales o encubrirse en lo cultural, transgreden el derecho fundamental a la paz, a la tranquilidad y a un ambiente equilibrado (...)*”.

Ahora bien, con el Acuerdo de Escazú en proceso de entrar en vigor en la brevedad, regulando de manera supranacional la transparencia en información pública ambiental, la generación de ésta, la toma de decisiones bien informadas y el acceso a la justicia ambiental, lo cual va en la línea de la normativa general emanada por el Perú en estos asuntos. La implementación de las disposiciones del Acuerdo se guiará por los siguientes principios consignados en su artículo 3:

“(..)

- a) *principio de igualdad y principio de no discriminación;*
- b) *principio de transparencia y principio de rendición de cuentas;*

- c) *principio de no regresión y principio de progresividad;*
 - d) *principio de buena fe;*
 - e) *principio preventivo;*
 - f) *principio precautorio;*
 - g) *principio de equidad intergeneracional;*
 - h) *principio de máxima publicidad;*
 - i) *principio de soberanía permanente de los Estados sobre sus recursos naturales;*
 - j) *principio de igualdad soberana de los Estados; y*
 - k) *principio pro persona.*
- (...)"

Así, el Perú debe garantizar que la participación del público sea posible desde lo más temprano del proceso de toma de decisiones, de manera amplia para que las observaciones sean consideradas. Para ello se deben considerar plazos razonables para la participación ciudadana efectiva considerando los siguientes aspectos previstos en el artículo 7 del Acuerdo:

"(...)

- a) *El tipo o naturaleza de la decisión ambiental de que se trate y, cuando corresponda, en lenguaje no técnico;*
- b) *La autoridad responsable del proceso de toma de decisiones y otras autoridades e instituciones involucradas;*
- c) *El procedimiento previsto para la participación del público, incluida la fecha de comienzo y de finalización de este, los mecanismos previstos para dicha participación, y, cuando corresponda, los lugares y fechas de consulta o audiencia pública; y*

d) *Las autoridades involucradas a las que se les pueda requerir más información sobre la decisión ambiental de que se trate, y los procedimientos para solicitar la información.*

(...)”

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 para asegurar el derecho de acceso a la información en la evaluación de los planes de abandono del ex Lote 1-AB.

1.6 Hipótesis de investigación dogmática jurídica

Hipótesis general

- Los mecanismos formales de participación ciudadana, del Taller Participativo y de la Audiencia Pública, sí resguardan el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.

Hipótesis específicas

- Las acciones de acceso a la información, en el Taller Participativo y la Audiencia Pública, sí resguardan la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.
- Las acciones de participación pública, en el Taller Participativo y la Audiencia Pública, sí resguardan la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.
- Las acciones de opinión sobre aspectos ambientales, en el Taller Participativo y la Audiencia Pública, sí resguardan la prevención de

daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.

- Las acciones de acceso a garantías de cumplimiento ambiental, en el Taller Participativo y la Audiencia Pública, sí resguardan la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.

CAPÍTULO 2: TOMA DE POSTURA / SOLUCIÓN / TESIS

2.1 Análisis e interpretación de la información

2.1.1 El Taller Participativo y la Audiencia Pública como acciones de acceso a la información que resguardan la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB

Los datos que se recopilen del trabajo en la presente investigación fueron analizados de acuerdo con los métodos interpretativos, considerando aspectos sociológicos y sistemáticos como parte de la metodología funcional de la investigación. De esta manera, el Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que garantizan la transparencia en la gestión ambiental en la evaluación del plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB. La transparencia en la gestión ambiental, como apertura y exposición a la ciudadanía, resulta de cumplir la obligación de respetar y garantizar el acceso a toda la información para explicar la actividad petrolera y la realidad socioambiental del lote, a fin de garantizar el acceso a la información relacionada a todas las personas interesadas sobre el plan, incluso entidades del mismo Estado.

Partiendo desde un enfoque sociológico, la aplicación de mecanismos de participación ciudadana para garantizar la transparencia tiene por objetivo la defensa de la igualdad ante la ley, asegurando las libertades de expresión y de acceso de la información para contribuir al reconocimiento adecuado de la problemática del entorno de los grupos de interés para orientar el proceso de toma de decisión acorde a las necesidades sociales, lo cual va más allá de la sola rendición de cuentas y transparencia tradicional.

Acceso a la información sobre la situación actual en el lote

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación del plan de abandono garantiza que todas las personas accedan a la situación actual de las actividades petroleras, del ambiente y de las comunidades en el lote, de forma completa y con un abordaje apropiado de las áreas a abandonar. Desde las ciencias sociales, esto tiene por objetivo multiplicar los espacios y formas de participación ciudadana para la toma de decisiones conjuntas que desplazan las formas tradicionales de participación corporativa, formalista y autoritaria, a fin de ir a establecer una agenda dirigida a una adecuada gestión ambiental del término del contrato de un lote petrolero.

Se aprecia que el planteamiento jurídico de realizar el taller participativo y la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono es soportado el mismo artículo 2 de la Constitución Política del Perú, que consagra el derecho de toda persona a solicitar cualquier tipo de información que requiera de alguna entidad pública, sin expresar razón alguna, dentro del plazo legal y según los requisitos de reproducción que correspondan; a excepción de

información personal íntima y de aquella que se encuentre excluida expresamente por ley o seguridad nacional.

Asimismo, el artículo 5 de la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala que toda entidad pública debe difundir la siguiente información en sus portales institucionales:

“(...)

- 1. Datos generales de la entidad de la Administración Pública que incluyan principalmente las disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, que la regula, si corresponde.*
- 2. La información presupuestal que incluya datos sobre los presupuestos ejecutados, proyectos de inversión, partidas salariales y los beneficios de los altos funcionarios y el personal en general, así como sus remuneraciones y el porcentaje de personas con discapacidad del total de personal que labora en la entidad, con precisión de su situación laboral, cargos y nivel remunerativo.*
- 3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.*
- 4. Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente.*
- 5. La información adicional que la entidad considere pertinente.*

(...)”

Entre otros argumentos que respaldan el planteamiento jurídico, se tienen los emitidos por el mismo Ministerio de Energía y Minas, que respecto a la difusión y puesta a disposición del Plan de Abandono en su procedimiento de evaluación, el artículo 106 del RPAH, señala

que se deberán difundir todos los documentos relacionados con la aprobación del Plan de Abandono en el portal institucional de la autoridad ambiental competente, y se deberán comunicar los mismos a las autoridades regionales, locales y comunales.

Por esta razón, el actual Reglamento de PPC, establece en su artículo 57 los mecanismos de Participación Ciudadana en los Instrumentos de Gestión Ambiental Complementarios, que comprende a los planes de abandono, no requiriéndosele la presentación del Plan de Participación Ciudadana antes de su elaboración. Sin embargo, el citado artículo exige que el contenido de los planes de abandono¹²¹ sea dispuesto al público en lugares definidos del área de influencia y en el portal institucional de la autoridad ambiental competente, a efectos recibir comentarios. De forma plausible, esto no contradice en esencia a un taller participativo o una audiencia pública.

En todos los casos, la difusión de información del plan de abandono debe realizarse en lugares y momentos apropiados, para facilitar que el mayor número de público interesado pueda hacer llegar aportes y comentarios a la autoridad ambiental competente. En caso de que la población de las localidades ubicadas dentro del área de influencia hable lenguas indígenas u originarias, el titular debe presentar un resumen ejecutivo en español y en las lenguas locales predominante, para efectos de su difusión. La Autoridad Competente puede solicitar que el mencionado resumen sea presentado en versión audiovisual o en cualquier otro medio. Sin perjuicio de lo indicado, el titular puede presentar la documentación adicional que considere necesaria en el idioma o lengua que permita y facilite la comprensión del proyecto y su debida difusión.

¹²¹ Cabe precisar que la Resolución Directoral que apruebe el plan de abandono, junto con su informe sustentatorio, debe ser publicados en el Portal Institucional del Ministerio de Energía y Minas, de acuerdo con el artículo 58 del Reglamento de PPC.

Acceso a la información de interés general

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono garantiza el acceso a la información de los sitios que deben ser abandonados, necesarios y proporcionales al interés general de la sociedad. Desde las ciencias sociales, esto tiene por objetivo promover los espacios de diálogo entre las autoridades y la ciudadanía para el intercambio amplio de información clave para la construcción y toma de decisión que visibilicen los intereses de los representantes de la ciudadanía (Habermas, 1998; Giddens, 2000).

El planteamiento jurídico de realizar el taller participativo y la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono es acorde al principio de gobernanza establecido en la Ley N° 28611, “*Ley General del Ambiente*” (en adelante, **LGA**), el cual dispone que las políticas públicas deben diseñarse y aplicarse integrando otras políticas, normas, procedimientos, herramientas, entre otros, con la participación efectiva en las decisiones, gestión de conflictos y logro de consenso.

Asimismo, el artículo 41 de la LGA dispone que el acceso a la información ambiental debe ser concedido a todo aquel que lo pida, sin distinción alguna, conforme a la legislación vigente; asimismo, las entidades públicas en materia ambiental y las empresas que brinden servicios públicos tienen también la obligación de reportar la información ambiental, según el artículo 42 de la LGA, bajo las siguientes condiciones:

“(…)

- a. *Establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo.*
- b. *Facilitar el acceso directo a la información ambiental que se les requiera y que se encuentre en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para cautelar el normal desarrollo de sus actividades y siempre que no se esté incurso en excepciones legales al acceso de la información.*
- c. *Establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen.*
- d. *Difundir la información gratuita sobre las actividades del Estado y en particular, la relativa a su organización, funciones, fines, competencias, organigrama, dependencias, horarios de atención y procedimientos administrativos a su cargo, entre otros.*
- e. *Eliminar las exigencias, cobros indebidos y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan el eficaz acceso a la información ambiental.*
- f. *Rendir cuenta acerca de las solicitudes de acceso a la información recibidas y de la atención brindada.*
- g. *Entregar al Ministerio del Ambiente-MINAM la información ambiental que ésta genere, por considerarla necesaria para la gestión ambiental, la cual deberá ser suministrada al Ministerio en el plazo que éste determine, bajo responsabilidad del máximo representante del organismo encargado de suministrar la información. Sin perjuicio de ello, el incumplimiento del funcionario o servidor público encargado de remitir la información mencionada, será considerado como falta grave.*
- h. *El MINAM solicitará la información a las entidades generadoras de información con la finalidad de elaborar los informes nacionales sobre el estado del ambiente. Dicha información deberá ser entregada en el plazo que determine el Ministerio, pudiendo ser éste ampliado a solicitud de parte, bajo responsabilidad del máximo representante del organismo*

encargado de suministrar la información. Sin perjuicio de ello, el funcionario o servidor público encargado de remitir la información mencionada, será considerado como falta grave. (...)”

Desde la ciencia política, el planteamiento jurídico del taller participativo y de la audiencia pública es acorde a lo encontrado por Gudowsky & Bechtold (2013), quienes resaltan el papel importante que juega la información dentro de los procesos participativos y el aprendizaje social. Los talleres participativos y las audiencias públicas apuntan a producir mejores decisiones y reforzar la legitimidad traduciendo sus resultados en acciones del mundo real. Los flujos y las cantidades de información a intercambiarse en estos mecanismos están relacionados con el contexto del plan de abandono y con los grupos de interés en el área de influencia, así como las experiencias de estos grupos a lo largo del tiempo en el contexto

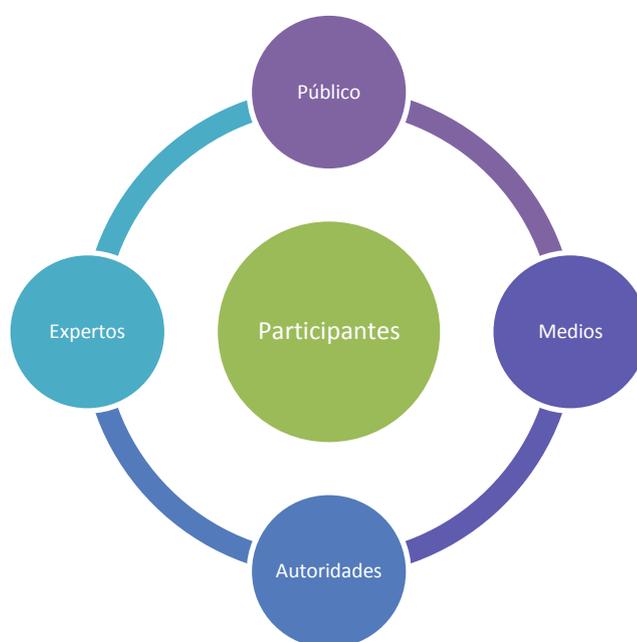


Figura 6 Intercambios de información en procesos participativos

Respecto a los flujos de información es importante señalar que a través de los talleres participativos y de las audiencias públicas el intercambio de información cubre mejor las posibles inquietudes de los grupos de interés, tal como se puede explicar en la siguiente figura, donde se compara el escenario con los mecanismos propuestos en esta tesis versus la participación tradicional de los planes de abandono.

Acceso a la información de forma efectiva y oportuna

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza que todas las personas accedan a el conocimiento actual de las actividades petroleras, del ambiente y de las comunidades en el lote de manera efectiva y oportuna. Desde las ciencias sociales, esto tiene por objetivo fomentar confianza a la gestión ambiental como herramienta importante para salvaguardar eventualmente la estabilidad y consolidación de la democracia, incorporando diversas expresiones ciudadanas (Crespo, 2000).

El planteamiento jurídico de realizar el taller participativo y la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono puede ser ejecutado por el Estado, que tiene el deber de dar a conocer la información pública, garantizar la transparencia de la toma de decisiones, implementando y publicando información de forma rápida y fácil, en favor del ciudadano, promoviendo así la gestión pública con una cultura de transparencia e información libre, adecuada y oportuna.

El planteamiento también recoge lo señalado por el artículo 20 del *“Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales”* (en adelante, ***Reglamento sobre TAPCAA***), aprobado por Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, el cual dispone que

información debe ser incluida en los portales de transparencia institucionales de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, según el siguiente detalle:

“(...)

20.1 Las denuncias y solicitudes presentadas y resoluciones emitidas que han dado lugar a procedimientos administrativos vinculados a casos de contenido ambiental y la indicación de la fecha de recepción de dicha solicitud, del trámite asignado y del número de expediente y su localización.

El expediente se pondrá a disposición del público para su revisión, salvo en sus partes confidenciales o reservadas.

20.2 Las listas o registros de evaluadores inspectores y fiscalizadores ambientales, poniendo a disposición del público sus hojas de vida documentadas cuando sean requeridos.

20.3 La fecha de inicio y término de los procedimientos de evaluación y de verificación ambiental y la indicación del número y localización de los estudios e informes ambientales resultantes de dichas evaluaciones o verificaciones.

20.4 El enlace al Sistema Nacional de Información Ambiental, en donde además de lo señalado en el presente artículo, deberá figurar la información relativa a la situación del ambiente generada o en posesión de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA, así como los datos de identificación de los expedientes, la indicación de su estado y el señalamiento del lugar donde se localizan físicamente.

Las entidades públicas deben remitir al MINAM información sobre el ejercicio de funciones ambientales, así como informes y documentos resultantes de las actividades científicas, técnicas y de monitoreo de la calidad del ambiente y de sus componentes, para ser incorporados al SINIA conforme al artículo 14. Asimismo, las entidades públicas deben enviar anualmente al MINAM un listado de las denuncias recibidas y

las soluciones alcanzadas para su publicación en su portal de transparencia.

20.5 Las demás que estime la entidad de oficio o le solicite el MINAM en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

(...)"

A favor del planteamiento de realizar taller participativo y audiencia pública, el Senace (2016) señala que, para recobrar la confianza de la ciudadanía en la evaluación del impacto ambiental, se debe facilitar el diálogo con pueblos indígenas, acogiendo aspectos de su cultura, cosmovisión, costumbres y organización local interna, para asegurar el nivel de efectividad de mecanismos a partir de las características de las comunidades, el entorno social y la naturaleza de la acción propuesta.

Para esto, durante el desarrollo de la participación ciudadana en la evaluación del instrumento de gestión ambiental, la autoridad competente debe garantizar que los actores sociales dispongan de un acceso constante y continuo a la información relacionada con el proyecto de inversión propuesto, en aras de la transparencia, evitando que alguno de los actores sociales sea excluido, e incluyendo los avances y cualquier posible cambio en las acciones que se estén realizando o que se tuviera previsto realizar.

Es así que, un mecanismo cuyo formato corresponde como mínimo a reunión entre el operador del lote y la población sería una oportunidad propicia donde se intercambie información del plan de abandono con mayor efectividad, sus impactos y medidas de manejo ambiental, pudiendo entrelazar los aportes contenidos en las percepciones, observaciones y sugerencias, que sustancialmente contribuirán en informar mejor la toma decisiones, abordando al máximo la divulgación, publicidad y buena fe.

La aplicación del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de los planes de abandono constituyen una solución integral para la toma de decisión sobre acciones de rehabilitación, descontaminación y otras medidas correctivas, lo cual es acorde con lo señalado por García et al (2019) en actividades de rehabilitación de ecosistemas, considerada como una acción compleja que requiere necesariamente la aceptación pública, para evitar conflictos y garantizar la sostenibilidad. Para que estos mecanismos participativos puedan recoger y aprovechar posibles respuestas públicas controvertidas o conflictos, deben considerarse las siguientes variables en su ejecución:



Figura 7 Marco conceptual de participación ciudadana en proyectos de rehabilitación

En el contexto de la pandemia de la COVID-19, a pesar de las limitaciones por la implementación de los mecanismos de participación ciudadana, en modalidad virtual con mayor preferencia para evitar los riesgos sanitarios, felizmente la confianza depende

más del respeto mutuo, de la transparencia de la información; de la conducta de las partes, de la verdad y veracidad de las palabras; del esfuerzo por encontrar soluciones y de la puntualidad en el cumplimiento de los compromisos. Sin embargo, un aspecto importante a considerar es la condición de vulnerabilidad de determinadas poblaciones, que podrían ser más susceptibles a los riesgos sanitarios dadas sus limitaciones en asuntos nutricionales, de la misma salud pública, así como de seguridad en varias dimensiones.

Es aquí donde se refleja una oportunidad de desvirtuar las excepciones en la participación ciudadana de los planes de abandono establecido en las normas actuales, y aplicar los talleres participativos y las audiencias públicas en la evaluación de los planes para reforzar la transparencia de la gestión ambiental en el término de las actividades petroleras del Lote 1-AB, explicando la información relacionada a la actividad petrolera y la realidad socioambiental del lote, especialmente la que se encuentra en los territorios comunales de los pueblos indígenas del área de influencia, para que esta información sea efectiva y oportuna. Esto ayuda también a construir confianza, que se ubica en la dimensión subjetiva de las personas, pero nutrida de gestos y actos objetivos que revelan coherencia entre lo que se dice y lo que se hace, a fin de permitir que cada actor social pueda conocer y evaluar bien lo que está en juego con la toma de la decisión que veremos a continuación.

2.1.2 El Taller Participativo y la Audiencia Pública como acciones de participación pública que resguardan la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB

El Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que garantizan la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB. La capacidad de tomar decisiones bien informadas resulta de cumplir suficientes obligaciones de participación ciudadana efectiva para la formulación de medidas que puedan afectar el medio ambiente durante las acciones de abandono, como retiro de instalaciones, descontaminación, reforestación y restauración de ecosistemas, sin discriminación, de manera equitativa, significativa y transparente.

Partiendo desde un enfoque politológico, la aplicación de mecanismos de participación ciudadana para la toma de decisiones bien informadas tiene por objetivo la defensa del derecho de asociación y con el derecho a participar en el poder político, tanto en forma directa, por medio de la gestión gubernamental, como de manera indirecta, a través de los aportes y comentarios, buscando una transición de una participación individualizada a una participación colectiva, donde se refleje el sentido y razón de la ciudadanía involucrada.

Según la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (USEPA), la participación pública debe:

- Promover la comprensión y participación del público en la planificación e implementación de programas y acciones propuestas con énfasis en los aspectos no técnicos.
- Mantener al público informado sobre asuntos importantes, problemas y cambios en los programas o temas propuestos, incluidos los valores y alternativas asociados.
- Asegurar de que el gobierno y el personal entiendan las preocupaciones y valores públicos y que respondan a ellos, incluida la identificación pública de los problemas y las alternativas.
- Demostrar que la agencia, formal e informalmente, consulta con segmentos interesados o afectados del público y toma en cuenta los puntos de vista y valores públicos cuando se toman decisiones.
- Fomentar la participación pública y las actividades que se centran en identificar problemas, presentar y explorar todas las alternativas para resolver los problemas y establecer una alternativa preferida.
- Fomentar un espíritu de confianza mutua, apoyo y apertura entre el gobierno, el personal y el público a través de una variedad de contactos formales e informales para la participación pública.

Participación respecto a las acciones del abandono y sus aspectos ambientales relevantes

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza que todas las personas tengan acceso a información relevante sobre el diseño de las acciones de abandono de acuerdo para la toma de decisión sobre las mismas, considerando que involucran extensas áreas de terrenos comunales de pueblos indígenas, con intereses o derechos legítimos a ser afectados o beneficiados por la decisión sobre la aprobación del plan de abandono, por lo que la evaluación del plan de abandono se nutriría

mejor de información proveniente de los incumplimientos e la infracciones determinados por las autoridades en materia de fiscalización ambiental, seguridad y materias técnicas, los reportes de emergencias ambientales, los informes técnicos emitidos por el administrador de contratos de los lotes (PERUPETRO S.A.), el estado de los compromisos sociales vinculados a los instrumentos de gestión ambiental, así como toda información relevante obtenida y referida a los impactos ambientales o sociales por el cierre de pozos, abandonos técnicos y otros aspectos relacionados. Desde la ética de la responsabilidad, esto tiene por objetivo canalizar y conciliar la multiplicidad de los intereses ciudadanos con el objeto de contribuir a la solución de los problemas de interés general y al mejoramiento de las medidas que regulan las relaciones en la comunidad (Espinosa, 2009), fortaleciendo el control democrático de las acciones de abandono, desde el enfoque de los pueblos indígenas que no tuvieron oportunidad de escoger el ingreso de la actividad petrolera hace muchos años atrás.

Desde la ciencia política, la participación pública es el principio básico de nuestra democracia y se ha convertido en una de las condiciones importantes que son esenciales para la implementación de programas y proyectos, por lo que, sin ella, no hay éxito para ninguno de los proyectos en desarrollo (Thanappan, 2019). De esta manera, determinar el nivel de participación es un elemento básico de la evaluación ambiental. La participación pública ayuda a promover una toma de decisiones informada al poner a disposición de los líderes de la agencia y el público información detallada sobre los impactos ambientales significativos. También alienta la comunicación y la cooperación entre todos los actores involucrados en las decisiones ambientales, incluidos los funcionarios del gobierno, las empresas privadas y los ciudadanos.

En los talleres participativos y las audiencias públicas es posible el intercambio efectivo de información relevante para la toma de

decisión de medidas para conservación del medio ambiente, de manera equitativa, significativa y transparente, acorde a las características del entorno socioambiental, pudiendo explicar detalladamente las acciones a realizar, tales como retiro de instalaciones, descontaminación, reforestación y restauración de ecosistemas. Esto es información fundamental para identificar y evitar impactos adversos al ambiente por acción de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar con posterioridad, especialmente respecto a los cuerpos de agua, uso actual de la tierra y las unidades de vegetación, así como los usos de las poblaciones indígenas ubicadas dentro del lote.

El planteamiento jurídico es respaldado por el artículo 10 de la Ley N° 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, **Ley del SEIA**), establece que los instrumentos de gestión ambiental, deben contener:

“(…)

- a) *Una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia;*
- b) *La identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, según corresponda, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del producto o actividad, así como el riesgo ambiental, en los casos aplicables y otros instrumentos de gestión ambiental conexos;*
- c) *La estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo, el plan de contingencias, el plan de compensación y el plan de abandono o cierre;*
- d) *El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente;*
- e) *Los planes de seguimiento, vigilancia y control;*
- f) *La valorización económica del impacto ambiental;*
- g) *Un resumen ejecutivo de fácil comprensión; y,*

h) Otros que determine la autoridad competente.

(...)”

Ahora bien, desde la sociología, la participación ciudadana y la gestión pública han tenido durante mucho tiempo una convivencia incómoda. Por un lado, la participación en las decisiones que afectan a los ciudadanos es consistente con la ciudadanía y la democracia; por otro lado, gran parte de lo que hace el gobierno es complejo y requiere cierto nivel de comprensión técnica para tomar decisiones (Eckerd & Heidelberg, 2019).

Respecto al proceso de revisión de los instrumentos de gestión ambiental, contemplando el principio de complementariedad en el SEIA, donde la autoridad competente debe solicitar la opinión de otras entidades de la administración pública, especialmente cuando los impactos son significativos, es imperante contar con mecanismos de revisión alterna con representantes de autoridades sectoriales, regionales y locales. Los resultados de este proceso de revisión conjunta deben traducirse en un informe técnico-legal que sustente la decisión sobre la viabilidad ambiental de la acción propuesta, declarada en la resolución que apruebe el instrumento de gestión ambiental, consignando las consideraciones y obligaciones adicionales que hubieren, según el artículo 12 de la Ley del SEIA, tomando en cuenta una perspectiva de integralidad y de complementariedad, a efectos de establecer medidas de manejo ambiental que protejan o mejoren la salud, la calidad ambiental, la biodiversidad y el desarrollo sostenible.

Es preciso contemplar que la participación ciudadana en este tipo de situaciones abarcaría apropiadamente la complejidad que haya venido dándose en el ambiente dentro del lote. Esto es concordante con lo señalado por Barrera-Hernández (2016), que la nueva tecnología y las consideraciones geopolíticas hacen de América Latina, con su geografía inmensamente inexplorada e inexplorada,

un candidato ideal para expandir las fronteras del desarrollo de los recursos energéticos, por lo que relaciones complejas siempre van a existir en nuestro territorio.

Sin embargo, es imperante reconocer que los pueblos indígenas que durante siglos han habitado los territorios codiciados ahora por los desarrolladores y los gobiernos, están presionando lenta pero constantemente por el reconocimiento de sus derechos, incluido el derecho a beneficiarse de las actividades que tienen lugar en sus territorios.

Un elemento central de la defensa de los pueblos indígenas es el derecho al consentimiento libre, previo e informado, el cual lamentablemente no fue registrado o advertido cuando se iniciaron las operaciones petroleras en el lote, por lo que ahora este reclamo legítimo del derecho de consentimiento informado ha tomado el centro del escenario para los nuevos contratos petroleros en la zona, lo cual es correcto, no solo porque generalmente se considera clave para el derecho indígena a la autodeterminación y la capacidad de beneficiarse de las actividades extractivas, sino que las acciones a realizarse en sus territorios sean efectivamente contemplados desde una perspectiva de control democrático, que puede ser adecuado según la medida administrativa. Al menos, en el caso de un plan de abandono, pueden recogerse las inquietudes sobre sitios a ser cerrados y restaurados, según la forma de vida de las comunidades.

De la interpretación sistemática de lo tratado anteriormente, en conjunto con los 33 y 99 del RPAH, la decisión de viabilidad ambiental sobre el plan de abandono en el territorio debe contemplar obligatoriamente como mínimo lo siguiente a efectos de ser efectivamente significativo las poblaciones del área de influencia:

“(..)

1. *Antecedentes (información sobre el Titular, el proyecto de inversión o Actividad de Hidrocarburos y las actuaciones administrativas realizadas).*
 2. *Descripción del proyecto o Actividad.*
 3. *Resumen de las opiniones técnicas vinculantes y no vinculantes de otras autoridades competentes y del proceso de participación ciudadana.*
 4. *Descripción de impactos ambientales significativos y medidas de manejo a adoptar.*
 5. *Resumen de las obligaciones que debe cumplir el Titular, sin perjuicio de la plena exigibilidad de todas las obligaciones, términos y condiciones establecidos en los planes que conforman la Estrategia de Manejo Ambiental del Estudio Ambiental, de acuerdo a lo señalado en los artículos 28 y 29 del Reglamento de la Ley del SEIA.*
 6. *Conclusiones.*
- (...)"

En este punto, tenemos que considerar que la participación pública para el término de la actividad petrolera debe ser conducida por la misma administración pública, que debe tomar en cuenta la aplicación del taller y la audiencia pública en la evaluación del plan de abandono, a fin de dar forma efectivamente a las acciones de abandono que sí serán significativas para la población del área de influencia. Esta participación debe ser democrática, de manera coherente a la comprensión de la acción a realizar (Eckerd & Heidelberg, 2019).

Si bien el artículo 57 del Reglamento de PPC dispone que, antes y durante la evaluación de los planes de abandono, se exceptúe la aplicación de la Audiencia Pública y el Taller Participativo; para tomar la decisión apropiada se debe contar con un intercambio de información, de similar manera a un estudio de impacto ambiental, donde se dé a conocer detalladamente el plan de abandono total del

Lote que propicie conocer eventualmente las percepciones locales para mejorar efectivamente las medidas de manejo ambiental, contribuyendo a la autoridad competente a tomar una decisión proporcional y razonable a los aspectos relevantes en el procedimiento de evaluación del plan de abandono para su correcta ejecución posterior, para la corrección de cualquier impacto negativo real y evitar impactos residuales o pasivos ambientales luego de terminado el abandono.

De acuerdo con el mismo Reglamento de PPC, en su artículo 29, los Mecanismos de Participación Ciudadana, formales, que reúnen lo necesario para satisfacer lo analizado hasta el momento son:

“(…)

h) Taller Participativo.- Este mecanismo consiste en la realización de una reunión entre el/la Titular de las Actividades de Hidrocarburos y la población, en la cual se brinde información sobre las Actividades de Hidrocarburos, sus posibles impactos y las medidas de prevención, control, mitigación u otras a adoptarse, según corresponda. La Autoridad Ambiental Competente puede acompañar al Titular en el desarrollo del Taller Participativo. A través de estos talleres se busca conocer las percepciones locales para mejorar las medidas de manejo ambiental, el Plan de Relaciones Comunitarias, entre otros aspectos que serán establecidos en los Estudios Ambientales.

i) Audiencia Pública.- Consiste en un Acto público dirigido por un/una representante de la Autoridad Ambiental Competente, en el cual el/la Titular de las Actividades de Hidrocarburos presenta el Estudio Ambiental, registrándose las observaciones y sugerencias de los participantes, con la finalidad de valorarlas en la evaluación del Estudio Ambiental.

(…)”

Participación oportuna y efectiva

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza oportunidades de participación efectiva lo más antes posible para la incorporación de observaciones y opiniones sobre el diseño de las acciones de abandono. Esto sumado a la posibilidad para los terceros administrados determinados, con intereses o derechos legítimos a ser afectados por la decisión evaluada en el trámite del plan de abandono. Desde la ética de la responsabilidad y la ecología política, esto tiene por objetivo de constituirse en una actividad cotidiana y en un criterio central para la resolución de los conflictos políticos, o sea, para la toma de decisiones sobre asuntos de carácter público y crear espacios autolegislativos y autogestivos para enfatizar el carácter público de lo político (Barber, 1998).

Desde la gestión pública, la participación pública debe ser ejecutada lo más temprano posible, cuando las opciones de la acción propuesta aún están abiertas y deben discutirse, considerando incluso que los plazos para la presentación de la opinión pública suelen ser demasiado cortos, particularmente para aquellos que viven en áreas remotas. Si bien la participación pública debe considerarse y garantizarse conjuntamente con los derechos procesales ambientales "ex ante" y "ex post", según corresponda, a través de una oportuna aplicación de la participación se resguardan también los derechos de acceso a la información y de acceso a la justicia, que son reconocidos por diversos acuerdos internacionales.

Por su parte, Devine et al. (2017) señala que la participación ciudadana luego de un escenario de conflictos debe ser aplicada cuidadosamente, ya que de no ser así puede tener un efecto negativo instantáneo y trascendental en la imagen de un país, al no reconocer apropiadamente el problema. Para aplicar participación ciudadana en este escenario, como el caso del lote 1-AB, es necesario lograr acercamiento y recobrar la confianza, por lo que la

alternativa de talleres participativos y de audiencias públicas en el plan de abandono pueden ser cruciales en una estrategia para gestionar mejor los conflictos en el área de influencia. Este trabajo se enfoca en cómo utilizar estratégicamente los eventos como herramienta política para ayudar a eliminar imágenes estereotipadas de su problemático pasado, pero deben ser aplicados cautelosamente cuando se tiene aún tensión política y problemas enquistados en el país.

Es así que, para la toma de decisión sobre la aprobación y ejecución de las actividades del plan de abandono, se debe tener en cuenta que la participación ciudadana, es un proceso dinámico, flexible e inclusivo, aplicando mecanismos que faciliten el intercambio de información, el diálogo, la construcción de consensos y otras decisiones que sirvan para el diseño y desarrollo de los instrumentos de gestión ambiental para las acciones propuestas, en torno a los posibles impactos ambientales negativos a generarse. Este proceso es aplicable a toda evaluación del impacto ambiental, incluida la que se realiza al final del ciclo de vida de un proyecto, es decir, el término, cierre o abandono de sus actividades.

En el actual contexto de la pandemia por la COVID-19, los procesos de diálogo que continúan a través de las reuniones virtuales deben tener un sentido de la realidad que permita superar la no presencia física, comenzando por algo que puede parecer un detalle menor pero que no es "lo virtual". Es importante desalentar el uso de la palabra "virtual", que genera sensación de irrealidad y apariencia, inconvenientes en espacios donde la gente delibera y decide sobre temas muy sensibles. La confianza, el compromiso y la transparencia están más asentados en los espacios reales que en los virtuales. Ciertamente, las partes estarán físicamente separadas, pero no necesariamente emocional, intelectual o moralmente. Esto es lo

que importa a la hora de darle al proceso de diálogo la fuerza que necesita.

Conforme a lo señalado, los mecanismos de participación ciudadana sirven para difundir información y generar espacios para opiniones, observaciones, sugerencias, comentarios y otros aportes que influyen en la toma de decisiones sobre instrumentos de gestión ambiental, evitando la conflictividad, generando confianza y legitimando los actos, todo sin implicar derecho de veto alguno, ni impedir la consecución de los actos intermedios del procedimiento administrativo. Estos mecanismos pueden relacionarse en los siguientes grupos, según la intervención de la autoridad ambiental competente: i) Instancias formales, bajo la conducción y dirección de la autoridad competente; e, ii) Instancias no formales, que el titular o proponente aplica directamente según al plan de participación ciudadana aprobado por la autoridad ambiental competente, o adicionalmente de propia iniciativa. Cabe precisar que según Calle y Ryan (2016) por mecanismos de participación pública se puede entender indistintamente cualquier instancia donde los actores sociales pueden formular aportes a los instrumentos de gestión ambiental, independientemente de su formalidad (audiencias públicas, consultas populares, entre otros) o efectos jurídicos (vinculantes o no vinculantes), concordante a lo revisado por O'Faircheallaig (2010).

Indistintamente del tipo de mecanismo aplicado, la autoridad competente está obligada a llevar un registro de los procesos de participación ciudadana, así como de la documentación ingresada referida a dichos procesos, incluyendo las respuestas suministradas; asimismo, está obligada a remitir copia de la resolución de aprobación del estudio ambiental y el informe que la sustenta a las autoridades y representantes de las comunidades del área de influencia del proyecto y otros que determine la autoridad competente, a fin de que puedan conocer

la valoración realizada respecto de sus opiniones, observaciones y/o aportes.

Participación enfocada al ciudadano

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza oportunidades de involucramiento del público tras dar a conocer sobre los aspectos ambientales de las acciones del abandono, como los residuos y efluentes a generarse, mano de obra local a requerirse, así como los recursos naturales a utilizarse como movimientos de tierra, consumo de agua, entre otros. Desde la ética de la responsabilidad y la ecología política, esto tiene por objetivo facilitar los procesos inter-decisionales mediante un involucramiento proporcional en los problemas de orden público, a efectos de involucrar a la población para conocer las percepciones locales y mejorar las medidas del plan.

La participación ciudadana debe ser transmitida de forma adecuada a la población objetivo, que principalmente en este caso son pueblos indígenas, a los que el Estado debe proteger sus derechos consagrados en la Constitución, tomando en cuenta su identidad colectiva, sus costumbres, tradiciones e instituciones, con la finalidad de diseñar medidas que garanticen el entendimiento mutuo durante la ejecución del proyecto, y que sirvan también para mitigar los impactos negativos, como el fraccionamiento de hábitats terrestres, recuperación de servicios ecosistémicos, evitando daño real a la vida o salud de las personas, y otros riesgos que pudieran darse a sus derechos colectivos relacionados directamente con el ambiente, según el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”.

Con relación a ello, el Senace (2018) en su “Guía de Participación Ciudadana con Enfoque Intercultural para la Certificación Ambiental”, considera que la participación ciudadana no sólo se presenta en la etapa del estudio de impacto ambiental sino también a lo largo de la evaluación del impacto ambiental durante todo el ciclo de vida del proyecto, es decir, hasta su abandono; para ello, se prevé como indispensable que la población reciba información comprensible y oportuna sobre la acción propuesta, con el fin de remitir sus aportes, opiniones, preocupaciones y/o comentarios a la autoridad competente. En consecuencia, ésta debe garantizar la efectividad de la participación ciudadana, prestando especial atención a dichas manifestaciones, valorar y analizar aquellas que deban ser consideradas en el procedimiento de evaluación del instrumento de gestión ambiental y verificar su debida absolución por el titular, por lo que se considera que los pilares fundamentales para una participación ciudadana efectiva son:

- **Accesibilidad:** facilitar que los ciudadanos tengan acceso a información útil y de fácil comprensión. Esta finalidad debe procurarse a través de los medios culturales pertinentes en función a la población a la que está dirigida la información.
- **Transparencia:** velar por que la información sea veraz y de fácil acceso.
- **Inclusión:** incentivar la participación de las mujeres y, cuando corresponda, de los pueblos indígenas u originarios y otras poblaciones vulnerables.
- **Diálogo continuo:** fomentar una comunicación constante entre las autoridades, los titulares y las poblaciones locales.



Figura 8 Modelo Conceptual de los Lineamientos del Enfoque Intercultural en el marco de los Pilares de Participación Ciudadana del Senace

Fuente: Senace (2018)

Con base a la figura, el Senace desarrolla los lineamientos para la aplicación del enfoque intercultural en el proceso de participación ciudadana efectiva, los cuales son:

- Eliminación de barreras de acceso, facilitando y promoviendo el acceso a la información de manera oportuna de acuerdo con los estilos de vida de los pueblos indígenas u originarios. Los mecanismos se aplican considerando las particularidades geográficas andinas y amazónicas, así como aspectos de la tradición local, a fin de asegurar la participación efectiva de pueblos indígenas u originarios. En los casos en los que un proyecto de inversión involucre varias poblaciones, comunidades o parcialidades, se deberá considerar la representatividad de cada uno de ellos respecto al total del área de influencia o estudio, respetando siempre sus usos y costumbres, además de orientar y promover la participación efectiva de la mujer indígena.

- Oralidad, reconociéndola como una importante característica de los pueblos indígenas, ya que existe una profunda y predominante tradición oral, en la cual la palabra dicha tiene un valor mayor que la escrita.
- Bilingüismo, extendiendo la comprensión de los contenidos técnicos que forman parte de los instrumentos de gestión ambiental de acuerdo con las lenguas originarias de nuestro país, a través de una adecuada traducción y/o interpretación de la información de la evaluación del impacto ambiental, en su calidad de proceso técnico y complejo.
- Contenidos y medios culturalmente pertinentes, para permitir la mejor difusión de los aspectos técnicos de la acción propuesta y del instrumento de gestión ambiental, con el fin de lograr una debida comprensión. Para ello será necesario actuar con pertinencia cultural, en atención a las condiciones étnico-culturales que presente cada pueblo indígena.
- Transparencia y buena fe, definiendo con claridad el objetivo de cada etapa de la evaluación del impacto ambiental desde el inicio, el grado de participación previsto y los canales de comunicación y absolución de observaciones y comentarios derivados de estos espacios; y exhortar a los actores a participar de manera respetuosa, responsable y de buena fe.

De acuerdo con las características particulares de la población y a la identificación de grupos étnicos y lenguas existentes en la zona, se debe considerar lugares y momentos oportunos que sean propicios para el intercambio amplio de opiniones, observaciones o comentarios. En caso de que la población de las localidades ubicadas dentro del área de influencia del proyecto hable lenguas indígenas u originarias, el titular debe presentar un resumen ejecutivo en español y en las lenguas locales predominante, para

efectos de su difusión; asimismo, se deberá contar con el apoyo de traductores o intérpretes acreditados para asegurar un adecuado intercambio de ideas e información, para ello se puede acudir al “*Registro Nacional de Intérpretes y Traductores de Lenguas Indígenas*” del Ministerio de Cultura o a los pobladores de la zona. La Autoridad Competente puede solicitar que el mencionado resumen sea presentado en versión audiovisual o en cualquier otro medio. Sin perjuicio de lo indicado, el titular puede presentar la documentación adicional que considere necesaria en el idioma o lengua que permita y facilite la comprensión del proyecto y su debida difusión.

Los mecanismos de participación ciudadana a los que se refiere la presente investigación se relacionan con el derecho general de la participación indígena, en su dimensión externa¹²², específicamente en medidas que afectan sus derechos e intereses colectivos en su territorio, lo cual puede ser aplicado desde mecanismos de participación en asuntos que les conciernen, como la evaluación del impacto ambiental, hasta la consulta previa, según la mejor oportunidad que corresponda, dentro del ciclo del proyecto, en función de la planificación y estrategia de promoción de inversiones del sector que administra la actividad, en el cual se pueda garantizar el diálogo y consensos en torno a la protección de derechos colectivos de pueblos indígenas susceptibles de verse afectados (Snoeck, 2013). Sin embargo, es pertinente prever que las medidas administrativas sujetas a consulta previa son las normas reglamentarias generales, los actos administrativos que permitan el inicio de una actividad o proyecto o las autorizaciones para firmas de contratos o concesiones, a lo cual la aprobación del plan de abandono no es una norma reglamentaria, no autoriza la suscripción de nuevos contratos ni mucho menos faculta el inicio de un proyecto

¹²² La dimensión interna de la participación indígena se refiere a los derechos específicos de autogobierno, autonomía y justicia indígena.

o actividad, ya que la naturaleza y finalidad del plan de abandono es terminar definitivamente una actividad, corregir los impactos ambientales y sociales de un proyecto ya iniciado al término de su ciclo de vida, por lo que más bien sería razonable comenzar robusteciendo básicamente la confianza ciudadana en la evaluación del impacto ambiental que está en la esencia para la aprobación el plan de abandono.

Respecto a los mecanismos de participación ciudadana en evaluación de impacto ambiental, que conlleve a toma de decisiones sobre acciones con repercusión en temas ambientales, el Senace (2016) exige que la información proveída debe ser pertinente a la cultura, teniendo en cuenta la lengua materna, las formas de expresión, medios de comunicación más adecuados al contexto sociocultural de la población involucrada, asegurando la inclusión de la población vulnerable bajo los enfoques de género, juventudes e interculturalidad, ya que se han evidenciado situaciones que pueden abordarse con los indicadores apropiados a dichos grupos, en la evaluación de los planes de abandono y otros instrumentos de gestión ambiental. El nivel de efectividad de los mecanismos de participación ciudadana se distingue en base a las particularidades de las comunidades, el entorno social y la naturaleza del proyecto, considerando el idioma, las costumbres locales y la organización local interna. Tal como se puede apreciar, existe la necesidad de revisar y modernizar los mecanismos de participación aplicables para reconducirlos hacia su objetivo original, que es generar un espacio de diálogo abierto y de buena fe para atender las principales preocupaciones de toda la población y despejar las dudas que existan sobre los impactos ambientales de un proyecto, todo lo cual permitirá asegurar la sostenibilidad de la inversión.

Específicamente para el desarrollo de talleres y audiencias, el enfoque intercultural debe hacer que la información a las poblaciones sea lo más clara, útil, oportuna y pertinente posible. Esta

información debe cubrir, sin perjuicio de lo dispuesto en la normativa aplicable, temas como:

- Características y expectativas de la propia empresa, diseño y planes de desarrollo del proyecto de inversión.
- Posibles impactos ambientales y sociales del proyecto de inversión; así como las acciones y medidas para prevenir, mitigar y reparar dichos impactos.
- Condiciones socioeconómicas, lingüísticas y geográficas de la población.
- Características ambientales.
- En su caso, acuerdos alcanzados, entre otros aspectos.

En el presente contexto de la pandemia por la COVID-19, si bien se vienen aplicando los mecanismos de participación ciudadana en modalidad virtual, no debemos perder de vista que no se deben descartar las reuniones presenciales, siempre que no existan riesgos para los participantes (Defensoría del Pueblo, 2020). Se debe evaluar cada caso y tomar una decisión, potenciando además el enfoque intercultural tratado hasta el momento, considerando además un protocolo con lineamientos organizacionales del operador y del Estado (de corresponder) que considere los riesgos del contexto actual ordenará la participación de los integrantes de los encuentros.

De esta manera, se tiene que el Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que mejor garantizan la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, en el cual se puede intercambiar información sobre el conjunto de actividades de descontaminación, retiro de instalaciones, restauración y reforestación, para el correcto abandono de todos los componentes de las actividades petroleras

del lote 1-AB, a través del conocimiento de las percepciones locales y mejorar las medidas de manejo ambiental. Ello refleja el rol del Estado para promover un debate informado, comprometido y responsable con la población sobre sus decisiones, logrando una participación ciudadana efectiva, a través de mecanismos relativamente innovadores, así como la definición de reglas claras de acuerdo con la realidad del Lote.

La participación en la toma de decisiones sobre el abandono contribuirá a evitar efectivamente los impactos adversos al ambiente por acción de residuos sólidos, líquidos o gaseosos que puedan existir o que puedan aflorar durante la ejecución del abandono y luego del mismo, sumando a un relativo mayor nivel de efectividad de la participación ciudadana en la evaluación de los planes de abandono desde el enfoque de los derechos humanos, 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, ya que involucra el derecho a participar de manera responsable y comprometida en el proceso de revisión para la toma de decisión sobre el plan de abandono, así como la posibilidad de brindar aportes para la definición y aplicación de medidas sobre el abandono del Lote.

2.1.3 El Taller y la Audiencia Pública como acciones de opinión sobre aspectos ambientales que resguardan la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB

El Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que garanticen la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB. La posibilidad de prevenir daños e impactos ambientales significativos resulta de cumplir con suficiente gestión de la información técnica y ambiental sobre los impactos y las medidas de manejo socioambiental contenidas en los planes de abandono, previniendo violaciones de los derechos a la vida o la integridad personal, consecuencias graves e irreversibles, por pasivos ambientales luego de culminada una actividad en su territorio.

Partiendo desde un enfoque sociológico, la aplicación de mecanismos de participación ciudadana para la prevención de impactos y daños graves al ambiente tiene por objetivo la defensa del derechos de bienestar (mínimos) y obligaciones sociales que permiten a todos los miembros participar en forma equitativa de los niveles básicos de la vida de su comunidad, buscando una orientación de políticas y énfasis en derechos colectivos y sociales, en lugar de restringirse solo al derecho positivo civilista personalizado.

Identificación de todos los impactos ambientales

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza la observancia de todas las acciones con potencial de dejar daños graves e irreversibles al medio ambiente. Desde la ciencia política, esto tiene por objetivo coadyuvar a la gobernabilidad democrática, es decir, lograr, en la medida de lo posible, el reconocimiento de los ciudadanos en torno a las acciones de gobierno (Espinosa, 2009), a fin de evitar efectos indeseables o violaciones a los derechos humanos.

Toda acción humana genera impactos ambientales, por lo que siempre ha sido interés general comprender nuestro medio ambiente y nuestra cultura a través de los métodos de investigación científica, lo cual está volviéndose cada vez más importante a medida que el crecimiento de las poblaciones humanas y las actividades económicas intensifica el estrés que los humanos ponen en el medio ambiente. Las consecuencias de esas tensiones son cada vez más evidentes, como la degradación del hábitat, el cambio climático, el agujero en la capa de ozono, el estrés climático, entre otros.

Es así como, desde la antropología ecológica, disciplina que estudia las relaciones entre los seres humanos y sus entornos, se tiene la necesidad de reconocer la naturaleza dinámica y bidireccional de la relación ambiente cultural, y la importancia del concepto de adaptación para comprenderlo. La antropología ecológica es un subcampo de la antropología y se define como el estudio de las adaptaciones culturales a los ambientes. El subcampo también se define como el estudio de las relaciones entre una población de humanos y su entorno biofísico (Jaiswal, 2016).

Para identificar la totalidad de afectaciones o impactos de la actividad petrolera y su abandono sobre la población, es necesario reconocer cómo se adaptaron y cómo se adaptarán a éstas, por lo

que el foco de su investigación se refiere a cómo las creencias y prácticas culturales ayudaron a las poblaciones humanas a adaptarse a sus entornos, y cómo las personas usaron elementos de su cultura para mantener sus ecosistemas. La participación ciudadana en la evaluación de los planes de abandono, realizada bajo este enfoque tiene como objetivo estudiar una amplia gama de respuestas humanas a los problemas ambientales.

Para cumplir la evaluación desde esta perspectiva, el artículo 10 de la Ley del SEIA establece que los estudios de impacto ambiental y los demás instrumentos de gestión ambiental, deben contener:

“(...)

- a) Una descripción de la acción propuesta y los antecedentes de su área de influencia;*
- b) La identificación y caracterización de las implicaciones y los impactos ambientales negativos, según corresponda, en todas las fases y durante todo el período de duración del proyecto. Para tal efecto, se deberá tener en cuenta el ciclo de vida del producto o actividad, así como el riesgo ambiental, en los casos aplicables y otros instrumentos de gestión ambiental conexos;*
- c) La estrategia de manejo ambiental o la definición de metas ambientales incluyendo, según el caso, el plan de manejo, el plan de contingencias, el plan de compensación y el plan de abandono o cierre;*
- d) El plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente;*
- e) Los planes de seguimiento, vigilancia y control;*
- f) La valorización económica del impacto ambiental;*
- g) Un resumen ejecutivo de fácil comprensión; y,*
- h) Otros que determine la autoridad competente.*

(...)”

La evaluación y los resultados de todo esto deben ser concordantes a la Ley del SEIA y su reglamento, tomando en cuenta una

perspectiva de integralidad y de complementariedad, a efectos de establecer medidas de manejo ambiental que protejan o mejoren la salud, la calidad ambiental, la biodiversidad, entre los demás criterios de protección ambiental emanados de la política ambiental, todos alineados en lograr el desarrollo sostenible en el término de la actividad petrolera, abandonando áreas o lote sin dejar impactos negativos persistentes.

Caracterización de los impactos ambientales

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza anticiparse los riesgos ambientales y a la salud humana, para sustentar en un debido análisis ambiental.

Para efectuar este análisis y caracterización de los impactos hay que tomar en cuenta una perspectiva distintiva de la antropología sobre las relaciones humano-ambientales y su relevancia para el discurso ambiental contemporáneo, contemplando la estructura interna de la antropología y sus implicaciones más amplias. Para el primer punto es que la antropología ecológica debe reafirmarse como una disciplina social que estudia la realidad desde la complejidad de las relaciones, consensos intersubjetivos, para contrapesar el determinismo ambiental que tradicionalmente se reflejan en los análisis de impactos socioambientales en matrices de causa y efecto, porque las relaciones ecológicas se distinguían claramente de las relaciones sociales vinculadas a los aspectos ambientales (Milton, 1997).

Se debe tener en cuenta que para abordar u orientar la participación ciudadana sobre esta compleja combinación de información técnica, ambiental y social en parte del territorio y los derechos que se ejercen sobre él, se recurre también a fundamentos de ecología

política (Leff, 2005), pudiéndose interpretar como las bases ecológicas y culturales donde se establece los primeros derechos a la sostenibilidad, siendo un espacio donde los actores sociales hacen todo lo posible para prevenir y corregir los potenciales efectos negativos de acciones foráneas, y que tienen el derecho intrínseco a poder autogestionar proyectos coexistentes para . para satisfacer necesidades actuales y futuras que el mercantilismo no puede cumplir, conforme a las ideas de ecología política.

Un segundo punto para abordar la tesis desde la antropología ecológica es avizorar la importancia futura de la diversidad cultural misma, ya que en el mundo descrito por los antropólogos no existe una ecología humana única, sino una multitud de diversas 'ecologías', cada una de las cuales, incluida la que pertenece a la ciencia occidental, ha sido generada por una experiencia diferente del mundo y cada una de ellas, por lo tanto, encarna su propia forma única de entender el mundo. Frente a ello, los proyectos de inversión de gran envergadura, en su ciclo de vida, pueden comprometer y desmedrar una multiplicidad de relaciones (sociales, productivas, ecológicas y políticas) a una lógica puramente instrumental, como dan a entender Galafassi y Dimitriu (2007). Sobre esto, se debe tomar una posición de participación ciudadana que reconozca la relación del indígena con su naturaleza a través de los símbolos y connotaciones que se implantan por la civilización.

Es así como se confirma la necesidad de un mecanismo de participación ciudadana que permita a la autoridad ambiental competente recoger directamente aportes de quienes conocen mejor la naturaleza social, productiva, ecológica y política del entorno donde se aplicará el plan de abandono, es decir desde la perspectiva del indígena, para personalizar los aspectos operativos y criterios internos de evaluación del plan de abandono, para que impacte efectivamente a la restauración del área. De acuerdo con el Reglamento de PPC, los mecanismos de participación ciudadana, y

su aplicabilidad en la evaluación de los planes de abandono, se pueden distinguir al Taller Participativo y a la Audiencia Pública.

Cuadro 7. 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

Fuente. Elaboración propia

La aplicación de los mecanismos de participación ciudadana debe ir acorde al alcance de los impactos de la acción propuesta para la prevención de daños e impactos ambientales, previsto como el área de influencia del instrumento de gestión ambiental, cuya

determinación se sustenta en la caracterización ambiental, a través de la recolección y análisis de información del entorno donde se desarrollará el proyecto de inversión; la identificación y caracterización del contexto social, económico y cultural de la población, comunidades, autoridades locales o grupos de interés, que habitan o desarrollan algún tipo de actividad en dicha área, a quienes posiblemente alcancen los impactos del proyecto de inversión; y, la ubicación, distancia, medios de comunicación y vías de acceso entre los centros poblados identificados dentro del área de influencia de la acción propuesta.

Mitigación de daños graves al ambiente

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza el establecimiento de medidas de manejo ambiental y social frente a los impactos negativos con potencial de dejar daños graves e irreversibles al medio ambiente. Desde la ciencia política, esto tiene por objetivo permitir la convivencia civilizada entre los representantes y los representados y optimizar los esfuerzos de la participación ciudadana de forma tal que puedan contribuir —aunque no garantizar— el bienestar común (Crespo, 2000), a fin de mitigar completamente los impactos y riesgos negativos más graves que impliquen violaciones a los derechos humanos y al ambiente.

Desde la antropología ecológica, las medidas de manejo socioambiental serían las maneras de restablecer o mantener las relaciones entre humanos y medio ambiente utilizando un enfoque de sistemas y el aparato conceptual y metodológico de la ecología biológica. Este sería un enfoque adicional al meramente tecnicista de la evaluación de los planes de abandono realizada desde gabinete, frente a las dificultades percibidas de la ecología cultural y las nociones simplistas de determinismo y posibilismo ambiental (Ellen, 2018).

Así, la aplicación del taller participativo y de la audiencia pública en la evaluación de planes de abandono, contribuyen al mantenimiento de la estabilidad social, a través de diseñar medidas de manejo socioambiental para contrarrestar los impactos que puedan suscitarse en el abandono y luego de éste. La participación pública puede llamar efectivamente la atención sobre temas de interés público en una etapa temprana y buscar el consenso mediante la deliberación de todas las partes interesadas para evitar o mitigar posibles conflictos y controversias (Zhao, 2010).

Es importante reforzar la consulta al público y la participación de las partes interesadas en los procesos de toma de decisiones ambientales a fin de evitar o reducir intensas respuestas negativas de las partes interesadas en forma de demandas, conflictos físicos, protestas masivas, entre otras manifestaciones. Las medidas para evitar estas reacciones no solo evitan enormes pérdidas económicas para todas las partes interesadas, sino también reducen pérdidas de la estabilidad social y hace un gobierno confiable. La única forma de aliviar la tensión entre los tomadores de decisiones y las partes interesadas, y entre los diferentes grupos de interés, es hacer que la participación pública sea un componente esencial del proceso de toma de decisiones.

Ahora bien, desde la ecología política, Leff (2004) señala que *“(...) las organizaciones socioambientales tienden a asociarse en redes de agrupaciones autónomas, segmentadas y policéfalas, en estructuras no jerárquicas, descentralizadas y participativas. Estos nuevos movimientos se caracterizan por sus nuevas demandas de participación social, la obtención de bienes simbólicos y la recuperación de estilos tradicionales de vida, pero también por la defensa de nuevos derechos étnicos y culturales, ambientales y colectivos, y la reivindicación de su ancestral patrimonio de recursos ambientales. Sus luchas por la dignidad y la democracia, contra el*

sometimiento y sobreexplotación de grupos sociales, lo son al mismo tiempo por un derecho de reapropiación de sus territorios y de autogestión de sus recursos naturales. Sus formas “apolíticas” de hacer política son una nueva manera de establecer las reglas del juego y las estrategias de lucha en el campo de la ecología política. Las estrategias de estos nuevos movimientos sociales plantean una ruptura con las formas tradicionales de organización y con los canales de intermediación política. Estos procesos están dinamizando y transformando las formas de sustentación, de ejercicio y de lucha por el poder, al abrir nuevos espacios de confrontación, negociación y concertación relacionados con la toma de decisiones relativa a la apropiación de la naturaleza y la participación social en la gestión ambiental. En este sentido los movimientos ambientalistas emergen como transmisores de cambios sociales a través de conflictos que no suelen resolverse mediante los procedimientos jurídicos establecidos ni analizarse dentro de los paradigmas dominantes del pensamiento sociológico “normal” (...).

Esto hace que, para tomar la decisión apropiada, se debe conocer a profundidad la información contenida entre líneas de lo manifestado en las percepciones locales para amoldar de forma efectiva el manejo ambiental, las medidas contenidas en el plan de abandono, necesarias para retirar instalaciones, descontaminar y remediar los suelos, así como reforestar y restaurar el entorno a donde hubo actividad de hidrocarburos, dejándolo en niveles aceptables para su nuevo uso; debiendo recoger con la debida diligencia toda observación y sugerencia significativa, colaborando a la autoridad competente a tomar una decisión proporcional y razonable a los aspectos relevantes en el procedimiento de evaluación del plan de abandono para su correcta ejecución posterior, a través de un intercambio de información que dé a conocer detalladamente el plan de abandono total, que se busque la corrección de impactos reales negativos y prevenir residuos para el nuevo uso del territorio.

Seguimiento y control del post-abandono

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza el establecimiento de medidas de seguimiento durante y post abandono. Desde la ciencia política, esto tiene por objetivo fomentar el desarrollo de comunidades políticas capaces de transformar a individuos privados dependientes en ciudadanos libres y a los intereses parciales y privados en bienes públicos (Barber, 1998), a fin de asegurar la vigilancia y control del cumplimiento de las medidas de manejo ambiental hasta el post-abandono.

Desde la ciencia política, a efectos de una participación ciudadana en los planes de abandono que aseguren no queden pasivos ambientales tras la terminación de las actividades petroleras que eviten la continua presión o afectación a la forma de vida de las poblaciones indígenas del área de influencia, es necesario diseñar las medidas de seguimiento y parámetros para el post abandono que fomente el poder compartido dentro de los grupos sociales y políticos para una paz duradera y estabilidad social. Para esto, Cammett & Malesky (2012) recomiendan que luego de un conflicto es necesaria la instauración o fortalecimiento de instituciones políticas, en particular las relaciones públicas de lista cerrada, donde no hay posibilidad de caer en caudillismos ni preferencias poco saludables para el bien de las comunidades, están asociadas con episodios de paz de mayor duración. Al dispersar el poder y alentar una mayor institucionalización de los grupos políticos de los pueblos indígenas, este sistema de representación puede alentar la formación de coaliciones políticas más duraderas en el gobierno de las comunidades nativas frente a las acciones de abandono que sí aseguren la satisfacción de sus necesidades, obligando a los rivales internos entre comunidades a cooperar y desarrollar intereses en el luego del conflicto.

De esta manera, los mecanismos de participación que vayan en esta línea sí contribuirán con aportes sobre las medidas de abandono que garanticen la prevención de daños o impactos que puedan aflorar con posterioridad. Se advierte la necesidad de tener pautas generales que permitan formar una estrategia de participación ciudadana engarzando mecanismos formales y no formales, a fin de obtener una sinergia en la atención de los temas socioambientales que conciernen al público, como lo es la prevención de daños e impactos ambientales y sociales que pudieran aflorar con posterioridad al término de la actividad petrolera, que deben ser previstos lo más temprano posible para evitar consecuencias o daños ambientales 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 (Marshall *et al.*, 2005).

El planteamiento también es respaldado por la antropología ecológica, que reconoce la interrelación de la cultura y la naturaleza, enfatizando la importancia de la etnociencia y la antropología cognitiva, a fin de aspirar la sacralización de las relaciones culturales, espirituales y religiosas de las poblaciones indígenas con su territorio, así como la reivindicación y protección del conocimiento ecológico tradicional que pueda convivir con el aprovechamiento de recursos naturales de manera sostenible en este mundo moderno (Borsos, 2017). Inclusive, el plan de abandono debe buscar la prevención de impactos negativos sobrevinientes luego de ejecutar las acciones concretas del abandono, lo cual implica vigilancia y monitoreo post-abandono, especialmente cuando se aplicaron medidas de restauración ambiental frente al fraccionamiento de hábitats terrestres, afectación de las especies protegidas de fauna y flora, afectación de cauces de agua, sedimentación de material

coluvial, erosión del suelo y posible alteración de su calidad por compactación y contaminación.

De esta manera, se tiene que el Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que mejor garantizan la posibilidad de formular y presentar observaciones, propuestas y sugerencias de las poblaciones del área de influencia del plan de abandono, a efectos que éstos nutran la evaluación ambiental que efectivamente prevengan daños e impactos ambientales durante el abandono y el post-abandono. De esta manera, la caracterización de los impactos sería lo suficientemente comprensiva y completa para reconocer los efectos adversos al ambiente por acción de los residuos sólidos, líquidos o gaseosos que hayan podido existir durante toda la operación petrolera y que serán resarcidos por el plan, así como los que puedan existir durante el abandono o que puedan aflorar con posterioridad, en las áreas sujetas a las acciones de descontaminación, restauración, reforestación, retiro de instalaciones y otras que sean necesarias, para abandonar el área, los impactos acumulativos y sinérgicos, así como el post-abandono, evitando a toda costa violaciones a los derechos a la vida o a la integridad personal. Al tener una apropiada caracterización de los impactos, se pueden establecer las medidas que sirvan para evitar efectos adversos al ambiente, asegurando que no se dejen daños ambientales significativos que supongan riesgo de violación de los derechos a la vida o la integridad personal.

2.1.4 El Taller Participativo y la Audiencia Pública como acciones de garantía de cumplimiento ambiental que resguardan la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB

El Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana, acordes al Acuerdo de Escazú, en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.

La posibilidad de resguardar el acceso a la justicia ambiental resulta de cumplir las disposiciones relacionadas del acuerdo de Escazú en la evaluación de los planes de abandono, brindando los medios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones destinadas a la protección ambiental y acceder a mecanismos de justicia ambiental en caso de incumplimientos de las obligaciones ambientales, aspirando a pasar de una actitud correctiva de fallas a una actitud proactiva para la realización de derechos ciudadanos.

Recursos impugnativos sobre decisiones del abandono

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza la posibilidad de impugnar cualquier decisión, acto u omisión de las autoridades que contravengan las obligaciones de la ley ambiental. Esto en adición a la posibilidad de terceros administrados determinados con intereses o derechos legítimos a

ser afectados por la decisión evaluada en el trámite del plan de abandono. Desde la ciencia política, la participación ciudadana, enmarcada en un modelo de deliberación argumentativa, sería una forma de expresión cívica dirigida a debatir las decisiones tomadas por la autoridad política, presentar y formular una serie de demandas en relación con el Estado y exigir, en términos generales, la publicidad de los actos del Estado (Habermas, 1998; Giddens, 2000).

Los mecanismos de participación ciudadana en la evaluación de los instrumentos de gestión ambiental, en este caso planes de abandono, se convierten en un pararrayos para la presentación de reclamos de los ciudadanos en relación con los emplazamientos de las acciones propuestas, por lo que estas herramientas de participación sirven como amortiguador, ayudando a contribuir a la estabilidad social cuando estallan las disputas. Es importante advertir que la aplicación de los mecanismos en zonas remotas tiene sus propias particularidades, por lo que es mejor priorizar mecanismos de acercamiento o que sean multifacéticos, para ayudar a calmar la tensión y disputas, en lugar de formalistas bajo un modelo de pensamiento occidental que pueden conllevar a generar desconfianza (Johnson, 2020).

El planteamiento jurídico es acorde para responder las demandas de los derechos humanos de los pueblos indígenas, que llevan una relación muy fuerte con su medio ambiente, por lo que una violación al ambiente es en casi igual medida una violación a sus derechos, por lo que es imperante el reconocimiento de los derechos humanos en todas sus dimensiones, que son a niveles colectivo, individual y social (Guerrero, 2016). Asimismo, es necesario reconocer que los reclamos y protestas públicas, son una respuesta directa a las humillaciones experimentadas por las poblaciones indígenas vulnerables y socialmente excluidos históricamente frente a la toma de decisiones sobre sus territorios, a pesar de una constitución

ilustrada de los derechos humanos (Chetty, 2018). De esta manera, los eventos de participación ciudadana propuestos ayudan a consolidar un escenario político que permita defensa completa de los derechos humanos de los pueblos indígenas, abordando los problemas sociales reales en la raíz del descontento social.

Recursos para la ejecución del abandono

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza recursos necesarios para garantizar la plena realización de las obligaciones ambientales. Desde la ciencia política, esto tiene por objetivo consolidar la democratización de las instituciones y la toma de decisiones en la gestión pública (Espinosa, 2009).

Para asegurar el cumplimiento continuo de las obligaciones ambientales del abandono, es necesario considerar que, en las sociedades posteriores a un conflicto, las agrupaciones de representantes se convierten en el factor clave en la continuidad de las decisiones tomadas, a veces mucho más sólidas que las instituciones legales, por lo que es perfectamente razonable probar sus puntos de vista sobre los asuntos relacionados con mantener la paz (Hasić, 2018).

La evidencia empírica indica que los acuerdos de autonomía étnica sobreviven la mayoría de las veces, especialmente aquellos que están lo suficientemente estructurados para crear y mantener mejor el equilibrio en las relaciones de negociación entre el centro y la periferia tienen la mayor probabilidad de supervivencia. Asimismo, cuanto más desequilibrado sea el sistema a favor del centro o la periferia, menos probabilidades hay de sobrevivir (Anderson y Costa, 2016). De esta manera, se puede afirmar que las medidas y recursos acordados dentro de del marco de gestión adecuada de un sistema

de representación etnofederales o de autogobierno territorial pueden maximizar las perspectivas de supervivencia.

Conceptualmente, de acuerdo con Wolff (2013), el autogobierno territorial se aplica como una herramienta de arte estatal al contexto específico de la gestión de conflictos en sociedades divididas y abarca cinco acuerdos de gobernanza distintos:

- La confederación es una forma empírica relativamente rara de asociación voluntaria de Estados miembros soberanos que reúne algunas competencias (por ejemplo, defensa, asuntos exteriores y moneda) por tratado sin otorgar normalmente el poder ejecutivo al nivel confederal del gobierno.
- La federación, por el contrario, implica una estructura constitucionalmente arraigada en la que todo el territorio de un estado dado se divide en unidades políticas separadas, todas las cuales disfrutan de ciertos poderes ejecutivos, legislativos y judiciales exclusivos independientes del gobierno central.
- La federación goza de poderes similares y protección constitucional que las entidades federales, pero es distinta porque no necesita subdivisiones territoriales en todo el territorio estatal.
- La devolución, como la federación, se puede aplicar a territorios seleccionados en un estado unitario. Sin embargo, el grado de protección legal para las entidades con poderes delegados es más débil y a menudo se extiende solo a la protección mediante leyes reglamentarias en lugar de leyes constitucionales.
- Descentralización significa la delegación de poderes ejecutivos y administrativos a los niveles locales de gobierno. Raramente está constitucionalmente arraigado y no incluye competencias legislativas.

Compromisos de remediar posibles incumplimientos

La ejecución del taller participativo y de la audiencia pública garantiza compromisos de fiel cumplimiento en cartas fianzas necesarios, lo que no garantiza la remediación de cualquier violación de derechos por cualquier daño significativo que pudiera perdurar por incumplimiento de las obligaciones durante el abandono. Desde la ciencia política, esto tiene por objetivo constituirse en un mecanismo institucionalmente legítimo para renovar —cuando sea el caso— el consentimiento sobre las figuras o grupos gobernantes para lograr las decisiones para el bien general, así como permitir, a través de su manifestación pacífica y significativa, establecer un mayor vínculo efectivo entre decisiones y democracia (Sartori, 1998).

De acuerdo con Capaldo (2014), en la realidad latinoamericana, las dimensiones de gobernanza, desarrollo sostenible y gestión multisectorial aún no están totalmente integradas, conllevando a incumplimientos de la normativa ambiental, debido a lo siguiente:

- Ineficacia de la ley ambiental.
- Insuficiente conocimiento multidisciplinario sobre el ambiente.
- Reducida efectividad de la representación social.
- Efectos adversos de conflictos sociales y poca presencia del Estado.
- Déficit institucional para implementar el derecho humano en todas sus dimensiones.
- Insuficiente comprensión de los servicios de los ecosistemas proporcionados por los bosques y las cuencas hidrográficas.
- Barreras para el control y la participación ciudadana en la gobernanza ambiental.

- Conservación débil de los ecosistemas acuáticos, que afectan la interacción con los cuerpos de agua.

Por su parte, Kelle (2016) revela que la variación en el valor simbólico del territorio y ambiente muestra una asociación considerablemente más fuerte con las demandas de autodeterminación que el territorio material y estratégico, por lo que es necesario establecer mecanismos que puedan reconocer más directamente estos aspectos inmateriales que se toman de forma indirecta usualmente en las evaluaciones ambientales. El valor territorial contribuye al desarrollo de identidades grupales fuertes y coherentes, que benefician la movilización de los actores colectivos del grupo; en ese sentido, los miembros del grupo espacialmente próximos tienen mayores posibilidades de desarrollar identidades compartidas y enfrentan costos de organización comparativamente más bajos para la coordinación de la acción colectiva. Es así que, el territorio es altamente relevante para la identidad y está fuertemente asociado con los conflictos, siendo las características territoriales y las voluntades políticas de las partes interesadas las que determinan este proceso de resguardo de derechos.

De esta manera, se tiene que el Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que serían más apropiados a las disposiciones del Acuerdo de Escazú, en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, ya que contribuyen a la evaluación de un plan que sí brinde los medios para garantizar el cumplimiento de las obligaciones destinadas a la protección ambiental y acceder a mecanismos de justicia ambiental, fundamentados de acuerdo con las reglas del debido proceso y herramientas para la toma de decisiones técnicas, económicas y legales que aseguren el resarcimiento de los daños e

impactos ambientales por el incumplimiento o la ineficacia de las acciones de abandono.

Asimismo, se establecen los fundamentos e información básica para un debido proceso en la elaboración y ejecución del plan de abandono por término del contrato del lote 1-AB, asegurando el derecho de participación ciudadana de las poblaciones del área de influencia, con la posibilidad de formular y presentar observaciones, propuestas y sugerencias, relevantes, efectivas y oportunas para la mejora del plan de abandono, a efectos de acreditar garantía de medios para acceder a instancias judiciales y administrativas para impugnar y recurrir, en cuanto al fondo y el procedimiento, a la justicia en asuntos ambientales de acuerdo con el debido proceso para la toma de decisión sobre la protección ambiental a través de la aprobación del plan de abandono por término de contrato del lote y el cumplimiento de las normas jurídicas relacionadas con el medio ambiente.

2.2 Presentación de la propuesta de solución del problema de investigación

En función a lo señalado, existen razones suficientes para otorgarle al Taller Participativo y a la Audiencia Pública el valor de mecanismos formales de participación ciudadana de un genuino derecho sustantivo y material, capaz de resguardar el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato, toda vez que a lo largo de la investigación hemos verificado y contrastado las dimensiones de la participación ciudadana y acceso a la información pública ambiental en la evaluación de los planes de abandono por término de contrato de lote de hidrocarburos, así como su relación con el Acuerdo de Escazú.

En América Latina, la ley en general y la ley constitucional en particular, hace a veces lo que no debería: maltrata a quienes no debe, persigue a quienes debe proteger, ignora a quienes deben más atención, y sirve a quienes deben controlar, siendo más una expresión de injusticia que de justicia, porque hay un error y una concepción general de tomar el cumplimiento de la norma como sinónimo de lo que es justo (Gargarella, 2005).

Por esta razón, es importante investigar para verificar la razonabilidad del modelo constitucional actual o para proponer soluciones frente a críticas internas. La presente tesis tiene por propósito la propuesta de soluciones a los problemas jurídicos, a partir de las críticas, que no son formalistas o meramente normativas, sino una crítica material,

situada y concreta en la realidad. De esta manera, no estamos tratando de una tesis jurídica clásica, sino desde una tesis dogmática jurídica que interpreta del sufrimiento de los afectados por los defectos de la actual normatividad, es decir, las víctimas del derecho constitucional actual, por lo que esta tesis inicialmente hace un diagnóstico de la patología bajo la situación actual para luego brindar ahora una respuesta al problema principal de la investigación

Esta respuesta al problema supone una crítica seria al derecho, constitucional, desde la filosofía del derecho, debido a que la institución jurídica de acceso a la información ambiental es la que se somete a la evaluación crítica del fenómeno actual y propositiva de la tesis. Esto es porque la filosofía es la primera y única ciencia que analiza las causas raíces de los fenómenos de la naturaleza, incluido los fenómenos abstractos de las ciencias jurídicas, no sólo trata de estudiar las definiciones y conceptos que sustentan el derecho, sino cómo fue generado, cuáles son las relaciones de estos elementos abstractos en la realidad. Según Green (2017), la fuerza de los argumentos en el mundo jurídico siempre depende de las fuentes; sin embargo, la fuerza de los argumentos filosóficos nunca depende de ellos.

Los conceptos abstractos son los insumos para el pensamiento, en cual rama del conocimiento humano en respuesta a los diversos episodios que hemos vivido como humanidad, por lo que se puede entender que los conceptos abstractos y las corrientes de pensamiento que se construyen no son neutrales ni estáticos, ya que son originados o planteados según las voluntades en determinados momentos en la historia de la humanidad o civilización, donde confluyen múltiples factores espaciales, culturales, sociales, geopolíticos, entre otros (Colmenares, 2014).

En ese orden de ideas, la presente tesis se sustenta en qué el actual marco normativo sobre la participación ciudadana en los planes de abandono en el término de los lotes petroleros no está adecuados a la realidad, toda vez que como se ha analizado hasta el momento, no resguardan el derecho fundamental de acceso a la información ambiental. Esto se debe a que el derecho sobre esta materia no está construido para nuestro entorno donde tenemos pueblos vulnerables y una situación de más de cuarenta años de daños ambientales que no fueron consultados, tomando en cuenta el fuerte componente territorial para los pueblos indígenas que viven en el área de influencia.

Desde esta mirada filosófica del derecho, se puede apreciar que actualmente estaríamos aun viendo la regulación con ojos de un constitucionalismo aún sesgado a las corrientes de pensamientos modernistas o post-modernistas, usando los conceptos y categorías ya dados para explicar los problemas y solucionarlos; por ello, ya en esta tesis apostamos por un pensamiento de lo complejo, para conocer cómo se construyeron los conceptos, así como las relaciones sociales que confluyen en la realidad.

Por su parte, es necesario citar también un enfoque interdisciplinario como el de la ecología política, que aborda las interrelaciones entre la naturaleza y la sociedad, a menudo con un enfoque en contenciones y luchas por la tierra y los recursos naturales. Desde esta disciplina, las asimetrías de poder y las desigualdades sociales son puntos críticos de partida, y muchos académicos en el campo persiguen una especie de compromiso emancipatorio con subalternos o personas marginadas cuyos medios de vida dependen de la base de recursos locales (Karlsson, 2015).

La ecología política afirma que el modelo de desarrollo cuyo fin absoluto es la acumulación de capital y la economía política en general proporcionan el marco general para comprender tales casos de despojo y desplazamiento de las comunidades locales por las fuerzas globales del estado y el mercado. Con esto se busca el camino para entablar nuevas conversaciones con temas del conocimiento humano, como, por ejemplo, con estudios de ciencia y tecnología, así como aspectos de gestión ambiental como los de esta tesis.

Respecto a la transparencia en la gestión ambiental: Se resume en la recomendación reiterada de la sociedad, tal como señala Zabarburu (2015), que la información ambiental debe ser accesible a la realidad rural, donde el acceso a los servicios de comunicación aún es limitado (por ejemplo, el internet). Por ello, los mecanismos de participación deben ser lo más directos, llevando la información lo más pronto y cercanamente posible, como talleres participativos, elaboración de folletos o trípticos, muestras de maquetas o videos que permitan con claridad la acción propuesta y los impactos ambientales a generarse. Estas consideraciones también son exigibles para dar a conocer el desempeño ambiental durante la operación de los proyectos, especialmente donde existen poblaciones con lenguas nativas.

Respecto a la toma de decisiones bien informadas: Esto es acorde a lo manifestado por Calle y Ryan (2016), quienes recomiendan espacios donde las observaciones e inquietudes de la población se absuelvan directamente, considerando la alta especialización técnica de los planes de abandono, para lo cual los talleres participativos y audiencias públicas, en sinergia con los demás mecanismos previstos en el reglamento de participación ciudadana, puedan ilustrar sobre

materias técnicas a las poblaciones del área de influencia del abandono, haciendo más eficiente la participación ciudadana, y evitando así la conflictividad por desinformación en temas socioambientales y esclarecer preocupaciones de índole social por los mecanismos pertinentes. Particularmente, con los pueblos indígenas se debe considerar el enfoque intercultural ampliamente de forma proactiva, a pesar de no estar en un proceso de consulta previa u otro proceso requerido por la población.

Para ampliar la forma de concretar la aplicación del enfoque intercultural en las audiencias públicas, la información debe ser lo más completa y comprensiva posible, pudiendo utilizar bibliotecas comunitarias y escolares, asambleas comunitarias, materiales didácticos, entre otros convenientes. La explicación del contenido debe ser a nivel pedagógico, con la debida traducción a los idiomas originales. Asimismo, es fundamental gestionar presentaciones concisas y con ponentes que puedan dosificar la información en frases cortas, que serán traducidas e interpretadas de la forma más adecuada y eficaz. Las técnicas de animación sociocultural (representaciones teatrales, etc.) deben incorporarse considerando la oralidad, la cultura y el entorno local, ya que pueden ser de singular utilidad para motivar el diálogo; así como la facilitación de eventos, la dramatización, la sistematización y la organización de grupos para la socialización de conceptos, entre otros.

En el desarrollo de las exposiciones, estas deben ser ejemplificadas e ilustradas por situaciones o conocimientos cotidianos y elementos culturales propios de las poblaciones para que, por ejemplo, se comprenda plenamente el alcance de los impactos ambientales y sociales. Se deben centrar las presentaciones en los temas de mayor trascendencia, preocupación e interés para los pueblos indígenas o nativos, asumiendo la cosmovisión y valoración del medio ambiente

por parte de las poblaciones y su relación con el proyecto de inversión; reconociendo los aportes en relación a la acción propuesta. Es importante que las inquietudes y aportes de la población puedan ser despejadas explícitamente.

Respecto a la prevención de daños e impactos ambientales: al buscar cubrir todos los temas y aspectos tratados en el plan de abandono elaborado por el titular y que se encuentra en evaluación por parte del Senace; es decir, cubre aspectos tan variados como la descripción de las actividades del plan de abandono, las características ambientales del lote antes del abandono, caracterización de impactos ambientales, medidas de manejo ambiental, en un intento por poner a disposición de la población la totalidad de los aspectos relacionados a la ejecución de las actividades del instrumento de gestión ambiental, para que la población conozca a detalle, por un lado, los componentes del estudio y del proyecto y, por otro, alcance al titular del proyecto sus aportes y comentarios, de manera que, la sociedad civil contribuya a la mejora de los estudios ambientales, registrando todos los aportes, preguntas, comentarios u observaciones de los participantes, siendo estas actividades parte del proceso de evaluación. Esto es concordante con lo señalado por el Senace (2016) en sus “Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental”.

La presente tesis de que el taller participativo y la audiencia pública en la evaluación del plan de abandono por término de contrato de lotes petroleros, desde el análisis efectuado se constituyen en obligaciones procesales necesarios para proteger el derecho fundamental de acceso a la información ambiental, que ayudará a prevenir violaciones a los derechos humanos y al ambiente en territorios comunales cuya población depende mucho de los servicios que provee el ambiente.

2.3 Postura personal con fundamento teórico

Participación ciudadana en planes de abandono

Los mecanismos formales de participación ciudadana que resguarden 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, de acuerdo con lo sugerido por el marco teórico. Desde la filosofía del derecho, esta crítica es válida porque reconoce los procesos que ocurren en la realidad de los lotes petroleros, donde viven varias comunidades nativas constituidas por pueblos indígenas desde hace muchas generaciones, esto fue corroborado en los planes de abandono del ex lote 1-AB desaprobados por el Ministerio de Energía y Minas.

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 medidas 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 (Melo, 2013).

La definición operacional más utilizada para definir si es que existe o no un régimen democrático es la existencia de dos dimensiones básicas, que son la competencia política y la participación; siendo que el primero se refiere en concreto a la posibilidad de que existan grupos que buscan llegar a un posicionamiento desde se tomen decisiones, mientras que el segundo hace referencia a que no existan grupos excluidos de los procesos encaminados a la toma de decisión (Dahl, 1956).

Desde la ciencia política, es necesario reconocer las diversas conexiones que pueden existir entre el diseño de procesos participativos y los diferentes tipos de resultados que pueden conllevar, a efectos de diseñar procesos participativos efectivos, cualesquiera que sean los resultados que se considera que la participación produce. Si bien los dispositivos muestran características muy diferentes (por ejemplo, los temas que abordan, la selección de los participantes, la duración, los modos de interacción, las conclusiones, entre otros), cada vez más tienden a compartir muchos aspectos comunes (Bobbio, 2018).

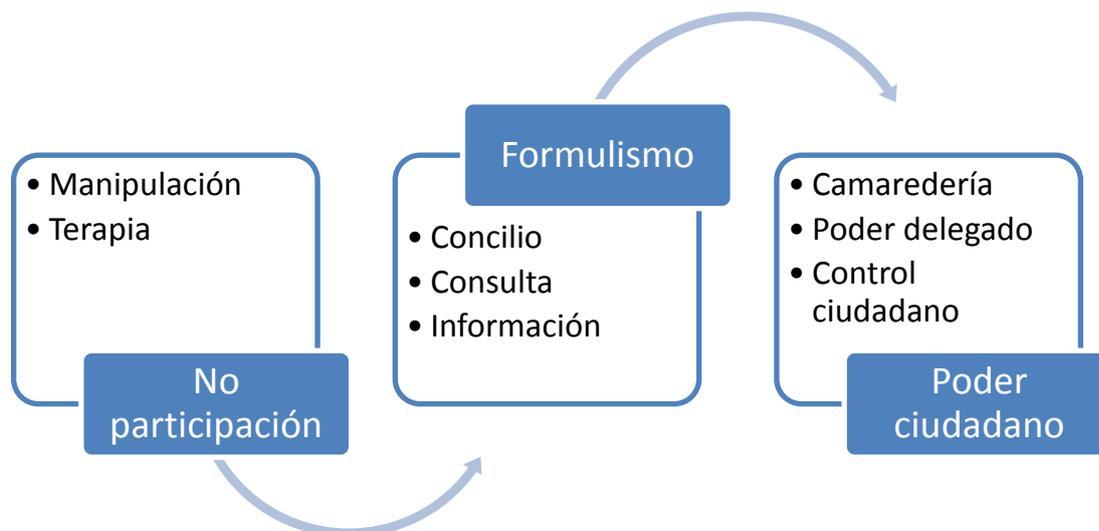


Figura 9 Gradiente de participación pública

Fuente: elaboración propia a partir de varios autores

De acuerdo con la sociología, los procesos participativos más efectivos deben reunir las siguientes características: i) Ser altamente estructurados a través de fases bien definidas; ii) Tener una duración apropiada; iii) Fomentar la interacción entre los participantes, priorizando espacios o mesas redondas donde predomine la participación activa; iv) Se proporcione información completa, proporcional y accesible a todos los participantes; y, v) Contar con la conducción de moderadores o facilitadores neutrales.

Frente a esto, corresponde señalar que, durante el cierre o abandono de un proyecto, se deben tratar con efectos ambientales y sociales, entre otros, que pueden haber sido previstos o no en la evaluación de impacto ambiental; respecto a las comunidades nativas particularmente, pueden apreciar efectos socioambientales irreversibles, así como beneficios próximos a

terminar, por el fin de la relación con el operador del lote con el que se tuvo decenas de años relacionados.

De otro lado, respecto a lo enteramente social o económico, es posible que se hayan dado procesos migratorios como efecto inducido por la contratación de mano de obra local por tantos años, habiendo nuevos habitantes que compitieron las fuentes de ingreso con la comunidad local. Se podría pensar que, en este escenario tan complejo, haya muchos incentivos para que el operador del lote acabe sus operaciones cuanto antes, tendiendo a no tener consideración suficiente por el estado en que queda el ambiente luego de abandonar el área. Cabe precisar que el impacto que el cierre de un proyecto tenga en la población local puede ser muy diferente de acuerdo con la naturaleza del proyecto, por lo que es probable que cada rubro tenga una dinámica particular.

Es aquí donde, entendemos la participación ciudadana como mecanismos institucionales o extrainstitucionales que sirvan a para recoger e incorporar la visión de la ciudadanía a los procesos de toma de decisión, que repercuta al derecho de acceso a la información pública ambiental, relativa a la gestión ambiental de proyectos de inversión en cualquiera de sus etapas. Con esta participación, reflejada en los talleres participativos y las audiencias públicas en presencia de la autoridad ambiental, envuelve el proceso del abandono del lote en reciprocidad, transparencia y rendición de cuentas, donde las distintas visiones e intereses se manifiesten públicamente, sometiéndose a un proceso transformativo de preferencias y legitimador del resultado final (Gutmann y Thompson, 2004).

Ahora bien, es necesario hacer una acotación, respecto a las oportunidades de aplicación de los mecanismos propuestos en la presente tesis, debiéndose aplicar de forma más eficiente una sola vez como está previsto para los Estudios de Impacto Ambiental. Entre los principios a citar, tenemos el principio del debido procedimiento de la Ley del Procedimiento Administrativo General, que protege a que los administrados en general gocen derechos a ser notificado, a exponer argumentos y a presentar alegatos complementarios; a ofrecer y a producir pruebas; a solicitar el uso de la palabra, cuando corresponda; a obtener una decisión motivada, fundada en derecho, emitida por autoridad competente, y en un plazo razonable; y, a impugnar las decisiones que los afecten. Asimismo, se tiene el principio precautorio, de la Ley General del Ambiente, donde la falta de certeza absoluta no es razón suficiente para dilatar la decisión que pueda afectar gravemente al ambiente, ello incluido los bienes del territorio de un pueblo indígena. Esto es concordante con lo señalado en el artículo 101 del Reglamento para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 039-2014-EM, donde las observaciones al plan de abandono se hacen una sola vez; pero que concordándolo con el artículo 43 del reglamento para la participación ciudadana, aprobado por Decreto Supremo N° 002-2019-EM, se permite la presentación de observaciones en un plazo moderado luego de las audiencias.

Además, con la posibilidad de participación de los terceros administrados determinados con intereses legítimos, bien podría tener tiempo suficiente para cuestionar la decisión una vez sea tomada, en caso incumpla o vulnere alguno de sus derechos, de acuerdo al marco aplicable. Por todo ello, no resultaría eficiente, en primera línea, volver aplicar los talleres o audiencias públicas, reguladas para la participación ciudadana del subsector

hidrocarburos, nuevamente tras el levantamiento de observaciones del plan de abandono, pues el tercero administrado bien podría acceder al levantamiento mismo desde el momento que se presenta ante la autoridad y mantener las coordinaciones para entender mejor su contenido, a través de los mecanismos complementarios o no formales, como reuniones informativas, en el marco de su calidad como tercero administrado determinado, a fin de manifestar sus opiniones, a efectos que puedan ser gestionados por la autoridad competente.

Según Reyes y Ríos (2016), algo notable es que la participación para lograr el derecho de acceso a la información pública ambiental debe contemplar se de forma temprana o anticipada a la toma de decisión, ya que debemos tener la convicción de incorporar la influencia de la ciudadanía lo más temprano en los procesos democráticos. Así se reconocen la capacidad y el derecho de distintos actores a ser parte activa en la gestión ambiental, reconociendo y acogiendo la diversidad de opiniones e intereses para mejorar el diseño de los proyectos, programas y políticas oportunamente en el debate democrático.

Por su parte, en el marco de las teorías de justicia procedimental, se tienen líneas explicativas de cómo las percepciones y juicios sobre lo que es justo van consolidándose, tanto en grupos organizados como en procesos de toma de decisiones realizados por el Estado. Al respecto, Walter y Gutscher (2010) indican que las estructuras sociales establecidas para la toma de decisiones deben contar con mecanismos que sean consistentes y que puedan suprimir sesgos, es decir en casos similares deben llegar a resultados similares, pero siendo a la vez precisas, corregibles, éticas y representativas de cada situación. Bajo estas dos dimensiones señaladas anteriormente, se puede deducir una

relación directa entre cómo se estructuran los procesos de toma de decisiones y la confianza que estos son capaces de inspirar entre los involucrados (Colquitt y Rodell, 2011), ello sin dejar de hacerlos conocidos y familiares al público. Por ello, se entiende que hay que hacer algo más a la democracia llevada en las últimas décadas, donde sólo se cumple con dar información, debiendo involucrar con igual o más apertura a los grupos representativos y también a los que no lo son tanto, y que es necesario avanzar en la participación de los directamente afectados en los procesos de toma de decisión que los involucran, así como en la capacidad de deliberación colectiva de nuestra sociedad sobre los grandes temas que nos preocupan.

A mayor abundamiento, es pertinente señalar que Reyes y Ríos (2016) ha venido distinguiendo hasta tres lógicas independientes, pero no incompatibles, que impulsan evaluar la pertinencia de más mecanismos de participación formales en la toma de decisiones: i) en primer lugar, la lógica normativa sostiene que es consustancial a un régimen democrático que los ciudadanos sean partícipes de la toma de decisiones y que por lo tanto, independiente del resultado de dicha participación, existe una obligación de los estados de acercar su funcionamiento al público; ii) una segunda lógica sustantiva tiene que ver con que involucrara los ciudadanos puede contribuir a una mejor toma de decisiones, principalmente debido a la incorporación de conocimientos que en una primera instancia pueden estar alejados de la mirada de los expertos puede mejorar, al menos en teoría, la toma de decisiones; y, iii) por último, se encuentra la lógica instrumental que tiene que ver con facilitar la implementación de políticas públicas, programas o normas que pueden generar alto grado de controversia entre la ciudadanía. Por todo esto, es importante recalcar que la autoridad ambiental competente con la función normativa promueva la participación ciudadana en temas

ambientales, considerando las particularidades de la población involucrada, a través de los mecanismos formales (Rodríguez-Becerra y Espinoza. 2002).

Acceso a la información y transparencia

Los mecanismos formales de participación ciudadana que garanticen la transparencia en la gestión 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, de acuerdo con lo sugerido por el marco teórico, aceptándose la primera hipótesis específica de la investigación. Esto es porque a través de éstos es más eficiente la difusión sobre el plan de abandono hacia las poblaciones del área de influencia de las actividades petroleras, principalmente pueblos indígenas, dada la prioridad de su oralidad tras un enfoque intercultural.

Un aspecto relevante de la mayor transparencia que permitirían los mecanismos de participación ciudadana es que servirían para aumentar las probabilidades de que se integren consideraciones ambientales en la decisión final sobre el proyecto (Bassi *et al.* 2012; Chanchitpricha y Bond 2013). En primer lugar se deben prever las medidas de publicidad y el acceso a la información, señalando que las medidas de sola publicidad impulsadas en un procedimiento no son suficientes para permitir que la comunidad tome conocimiento efectivo del inicio del procedimiento, de la etapa de consulta pública y de la publicación del instrumento de gestión ambiental correctivo, las que, más que permitir una difusión masiva, están diseñadas como formalidades que marcan el inicio de las distintas etapas del procedimiento (Acevedo & Fuenzalida, 2018). Asimismo, estos autores también coinciden en que los mecanismos de sólo difusión

para el acceso a la información, consideramos que la regulación es insuficiente para asegurar una participación informada de la comunidad, ya que, no se contemplan fórmulas que permitan dar a conocer los derechos para participar en el procedimiento y asimismo no existen exigencias respecto de la calidad con que debe presentarse la información para sea fácilmente comprensible por la ciudadanía, lo cual es una debilidad importante del procedimiento atendida la complejidad de la información que envuelve este tipo de decisiones.

Estas sugerencias estructurales del procedimiento aún se encuentran en lo que Bermúdez (2011) cita como deber de la Administración de mantener a disposición del público una serie de antecedentes, que se conoce como transparencia activa, complementado con el derecho público subjetivo de toda persona para obtener acceso a la información pública, conocida como transparencia pasiva, que consiste en la posibilidad de toda persona de solicitar información a la administración pública, mediante un procedimiento contemplado en la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública.

Por ello, coincidentemente con Reyes y Ríos (2016) se tiene que la participación ciudadana a través de los mecanismos más activos, en presencia de la autoridad competente, puede permitir la recolección de información importante sobre el estado socio-ambiental de la zona, lo que a su vez facilita otros procesos de evaluación de proyectos a futuro, cumpliendo a su vez con el rol principal de contar con una ciudadanía informada, a fin de que sea capaz de visualizar el futuro de su comunidad una vez finalizado el proyecto, valorando cómo los actores se relacionan en contextos en los que hay un historial de mutuo conocimiento previo, como en el caso del ex Lote1-AB donde existen poblaciones que coexisten con la actividad petrolera por más de

cuarenta años. Esto conlleva a que no habría inconvenientes en saber que actores sociales están involucrados en el área a ser abandonada, sino saber con qué grupos ya identificados habría que reforzar la participación ciudadana de acuerdo con los instrumentos de gestión ejecutándose en el área.

Desde la sociología, se enfrentan desafíos contemporáneos que están profundamente arraigados en un pasado colonial violento y la perpetuación de su ética fundamental. Aquí, el concepto de memoria colectiva tiene una larga historia, el concepto implica un proceso de recuerdo colectivo dinámico y olvido de un pasado compartido que refuerza la identidad social. Este proceso está conformado por (inter) subjetividades, valores, ideología y retórica. Su mecanismo es principalmente cultural e involucra repertorios social e históricamente ubicados, ya que los humanos recuerdan y olvidan según los marcos de memoria y las prácticas de los grupos de los que son miembros (Capella et al., 2019).

Central en esta noción de memoria colectiva en muchos contextos es el concepto de trauma histórico. El trauma histórico se refiere a un lenguaje particular de angustia que confronta la victimización colonial con la agencia individual y la resiliencia. Esto nos lleva a que la memoria colectiva y el trauma histórico proporcionan una alternativa cultural a las medidas que se puedan diseñar para resarcir efectos negativos o violaciones de derechos que se hayan dado durante varias generaciones.

Los mecanismos de participación ciudadana ofrecen una alternativa de impacto positivo frente a las oportunidades de mejora a la evaluación de impacto ambiental de proyectos de inversión en áreas donde viven poblaciones vulnerables, minorías étnicas, pueblos

indígenas, entre otros, a efectos de involucrarlos de manera activa y de acuerdo con sus particularidades (O'Faircheallaigh, 2007). Esto coincide con la necesidad de contar con medios descentralizados para la formulación participativa de asuntos ambientales, como acertadamente sostiene Finot (2001) que *“El objetivo democrático de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las elites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones subnacionales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas. Desde este punto de vista, la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades”*. Esto responde a la “irrupción ciudadana” señalada por Gudynas y Santandreu (1997) ocasionada por “Estado tapón” en conflictos sobre asuntos socio-ambientales, que ha llegado a coexistir, quizás de forma insostenible, con la efervescencia y el dinamismo propio de los movimientos sociales.

Participación pública y toma de decisiones bien informadas

Los mecanismos formales de participación ciudadana que garanticen la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, son el taller participativo y la audiencia pública, de acuerdo con lo sugerido por el marco teórico, aceptándose la segunda hipótesis específica de la investigación, donde se puede evidenciar el rol del Estado para promover un debate informado, comprometido y responsable con la población sobre sus decisiones, logrando una participación ciudadana efectiva, a través de mecanismos que faciliten la formación de una opinión pública informada para la toma de decisiones en los temas que le conciernen, en este caso los socioambientales relacionados

con la terminación de la actividad petrolera. Se tiene que la participación activa de los pueblos en el taller participativo y la audiencia pública conllevaría a ejercer mayor influencia democrática sobre la toma de decisiones del Estado respecto a la viabilidad ambiental de proyectos, en lugar de dejar absolutamente todo el sustento a la tecnocracia y la formalidad racionalista.

Esto es congruente con lo estudiado por Hügél & Davies (2020), quienes señalan que los estados nacionales recibieron la responsabilidad especial de garantizar el acceso a la información y las oportunidades para participar en los procesos de toma de decisiones; asimismo, Cabrero (2000) señala que “ (...) *lo público es un espacio de todos, del Estado como ente abstracto, del gobierno como redes de organizaciones y de la sociedad como tejido orgánico y ciudadano (...)*”; sin embargo, esto puede derivarse a movilizaciones sociales con influencias difusas que entorpezcan la raíz técnica de la evaluación de impacto ambiental, por lo que también deberían regularse, según la dinámica política y social, los espacios donde se dé la participación, para lograr momentos de diálogo fluido entre el gobierno y la sociedad civil (Ryan, 2001). A esto suma lo particular de los asuntos públicos ambientales, donde Rodríguez-Becerra y Espinoza (2002) afirmaron que “ (...) *el carácter transversal del tema ambiental genera retos para la gestión intersectorial, que ha conducido a la creación de diversos esquemas de organización de las agencias ambientales principales, así como a la instauración de mecanismos dirigidos a la coordinación y a la formulación de políticas más integradas (...)*”.

Sin embargo, existen aún retos desde la realidad política de cada país, ya que existe todavía un dilema entre las acciones de participación en sí y el compromiso de asumir los resultados de ésta, ya que los asuntos de participación y compromiso se evocan de manera genérica

y normativa, y no tan sustancialmente como debiera ser. La participación pública formal en la evaluación ambiental está luchando por ganar tracción, ha habido un aumento en la incidencia y la cobertura de protestas y marchas a nivel internacional que proporciona indicaciones visibles de apoyo a la protección ambiental, particularmente entre los jóvenes.

Asimismo, también se tienen retos en la retroalimentación, ya que, a pesar de todo el compromiso retórico de aumentar la participación pública, la falta de desarrollos prácticos sugiere que existen barreras sistémicas que impiden acumulativamente que la participación se incruste aún más. De otro lado, se considera pertinente indicar que los mecanismos de participación deben permitir identificar y reconocer cada opinión particular según los intereses y los estilos de participación de cada actor, condicionados por la medida aplicada y la ubicación geográfica, cognición personal, el afecto y la motivación, por lo que es cuestionable aplicar una sola fórmula de mecanismos para todos contextos nacionales (Cabrero, 2000), debiendo incorporar como mínimo la perspectiva psicológica para mejorar la eficacia de las intervenciones.

Esto se colige con lo indicado por Santandreu (2007), que la participación tiene múltiples rostros, reconociendo que la sociedad civil está constituida por varias entidades de diversa índole que demandan particularidades para su participación en los asuntos ambientales. En ese espacio, podemos contemplar básicamente cómo Arnstein (1969) estratificó la participación ciudadana en una escala en función a la delegación del poder para tomar decisiones a la ciudadanía, siendo el nivel más básico la no participación, donde los ciudadanos opinan de manera muy general sin mayor impacto en la decisión tomada por el Estado, luego se tiene el nivel de participación simbólica, donde a lo mucho se pueden dar espacios de

consenso sobre aspectos tangenciales para la decisión del Estado, y finalmente se tiene el nivel del poder ciudadano, donde existe una legítima delegación de poder y control que constituyen verdaderos espacios de participación ciudadana.

Por su parte, más allá de las complejidades de las decisiones, creemos que la participación de la ciudadanía es indispensable para el éxito de los distintos instrumentos de gestión ambiental, ya que, mediante ella se pueden mejorar las decisiones en términos de calidad, con la incorporación, entre otros, de aspectos relevantes del contexto local que permitan una visión integral del problema ambiental; de legitimidad, al permitir que los instrumentos sean respaldados por la ciudadanía favoreciendo su cumplimiento y; de capacidad, al lograr que la ciudadanía fortalezca sus conocimientos de los asuntos ambientales, que la administración mejore su comprensión de los valores e intereses públicos y se mejoren las confianzas recíprocas (Acevedo & Fuenzalida, 2018). En línea con ello, el principio precautorio debe impulsar acciones para obtener la mayor certeza del alcance real de los impactos o daños potenciales, a efectos de diseñar alternativas procedimentales que aseguren la cantidad apropiada de demandas y pedidos para que se carguen al administrado (Artigas, 2001), por lo que sería conveniente revisar cómo se concatenan los mecanismos de participación ciudadana formales dentro del procedimiento de tan sólo treinta días hábiles para el plan de abandono en Perú.

Opinión sobre aspectos ambientales y prevención de daños e impactos

Los mecanismos formales de participación ciudadana que garanticen la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB,

son el taller participativo y la audiencia pública, de acuerdo con lo sugerido por el marco teórico, aceptándose la tercera hipótesis específica de la investigación. Estos son los mecanismos formales de participación ciudadana, es decir con presencia de la autoridad competente, que verdaderamente sumarían a una mejor evaluación del plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos, dimensionando el alcance real de los componentes y actividades a cerrarse, evitando provocar consecuencias graves e irreversibles, conflictos socio-ambientales, o pasivos ambientales luego de culminada una actividad en el lote petrolero.

Esto es concordante a lo que señala Kanu et al. (2018), que la participación pública durante el proceso de evaluación ambiental conduce a un mejor resultado y, por lo tanto, a la formulación de proyectos que brinden más beneficios sociales, menos costos ambientales y mayores beneficios económicos y financieros. La participación pública se basa en el principio de que el diálogo entre los tomadores de decisiones y el público beneficia a ambas partes. Permite al público obtener una comprensión de las decisiones y políticas del gobierno, al tiempo que proporciona al gobierno aportes para ayudarlo a diseñar e implementar un proceso de desarrollo mejor y legítimo.

La participación se realiza en sentido amplio para obtener información relevante, tomar mejores decisiones, comprender y legitimar el proceso, lo que a menudo da como resultado soluciones creativas, un papel útil en el seguimiento de seguimiento, minimizando el costo y la demora de conflictos no resueltos en otros para facilitar la implementación de la acción propuesta y garantizar aceptación de la sociedad. La participación pública proporciona un medio para que la entidad gubernamental reúna la colección más diversa de opciones, perspectivas y valores del espectro más amplio del público

permitiendo que (agencia gubernamental) tome decisiones mejores y más informadas. Este proceso está respaldado por la ley, ya que la ley que estableció la evaluación del impacto ambiental también preveía la participación pública.

El proceso de evaluación ambiental se mejora constantemente al involucrar a los miembros de la comunidad en la comprensión de los problemas de la comunidad, los impactos económicos, sociales, ambientales, políticos y psicológicos asociados con los cursos de acción alternativos antes, durante y después de la implementación del proyecto. Esto se da, aunque haya siempre desafíos para la participación del público, como restricciones de tiempo, barreras de idioma y presentación pública, nivel educativo, diferencias culturales, género, lejanía física, cultura política e institucional de toma de decisiones, presiones empresariales y desconfianza.

Las actividades petroleras en Sudamérica se realizan en bosque amazónico, en un contexto sumamente complejo con áreas naturales protegidas, ecosistemas importantes y alta biodiversidad (Arensberg *et al.*, 2005). Es aquí donde la dinámica de los problemas ambientales suele envolver un amplio espectro de detalles científicos y técnicos además del manejo de información especialmente compleja, que, a pesar de los constantes avances científicos en la comprensión del medio ambiente y sus interacciones, quedan variables que mantienen en una constante evolución que supeditan continuamente a las decisiones ambientales a lo largo de los años. Esta incertidumbre natural aparejada a las decisiones sobre el ambiente, conlleva a elegir diversas salvaguardas balanceando costos, beneficios y riesgos (Lee y Abbot, 2003); lo cual es más delicado cuanto más avanzado está un proyecto en su proceso de diseño y desarrollo (Calle y Ryan, 2016), como en el caso de un abandono de lote donde la prioridad es dejar las áreas sin inconvenientes.

Frente a la incertidumbre de algunos aspectos clave del ambiente para una toma de decisión sobre éste, se debe prever el principio precautorio, recogido en la normativa nacional e internacional, a partir del cual Artigas (2001) señala que la falta de certeza científica sobre algún potencial daño irreversible al ambiente o a la salud no debe usarse como razón para aplazar la aplicación de medidas precautorias, ante una sospecha de daño ambiental; sin embargo, dentro de esto se aprecia la necesidad de brindar mayor impulso a los impactos sociales precautoriamente en la determinación de conceder o no un permiso para operar (Burdge & Vanclay, 1996). Sin perjuicio de ello, es mandatorio contar con una apropiada dimensión de los impactos o daños ambientales, sociales o socioambientales reales ocurridos en el ciclo de vida de un proyecto, para poder definir bien un modelo conceptual que abarque todos los riesgos ambientales y sociales a dejarse por el término de la actividad y también por el hecho de realizar acciones de cierre y desmantelamiento de instalaciones, a efectos de establecer las garantías financieras necesarias para su correcta rehabilitación.

Esto concuerda con el interés de la nación sobre sus recursos naturales, debido a todos los servicios ambientales que satisfacen sus necesidades materiales o espirituales (Andaluz, 2013). Entre los temas socioambientales que conciernen, es la prevención de daños e impactos ambientales y sociales que pudieran aflorar con posterioridad al término de la actividad petrolera, para lo cual se deberá considerar la gestión del desempeño ambiental, su seguimiento (follow up) y su comunicación (Marshall *et al.*, 2005), 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. A pesar de ello, el Estado debe procurar que los

esfuerzos de gestión ambiental no queden reducidos a tan sólo aportes técnicos, usualmente instrumentales, sino que involucren realmente a la población afectada, apuntando a legitimar la reducción o mitigación de los impactos ambientales. Es aquí donde Brañes (1991) indica que la gestión ambiental participativa constituye las acciones del Estado y la nación, ejecutadas en conjunto para lograr el desarrollo sostenible y una mejor calidad de vida.

Sobre el particular, la literatura especializada sobre evaluación del impacto ambiental es enfática en la importancia y los beneficios de la participación del público en los procedimientos de evaluación (André *et al.*, 2006). Santandreu y Gudynas (1997) distinguieron tres tipos de participación del público, según el uso que se den a las opiniones: i) Participación testimonial, con mecanismos que no reconocen la diversidad de perspectivas que sumen en la toma de decisión de las autoridades; ii) Participación consultiva, basada en aplicar mecanismos que contribuyen a conciliar una postura de la ciudadanía frente la decisión que tome la autoridad; y, iii) Participación profunda, basada en aplicar mecanismos donde la decisión final se toma al integrar los niveles o grados de opiniones de todos los actores presentes. Esta escala también puede reconocerse como i) información; ii) consulta y debate; y, iii) gestión compartida o trabajo en común (Alberich, 2007). No obstante, esta escala no es absoluta, ya que otros expertos distinguen hasta cuatro niveles de participación como información – consulta – concertación – codecisión (Migallón, 2005).

Asimismo, también se tienen retos en la retroalimentación, ya que, a pesar de todo el compromiso retórico de aumentar la participación pública, la falta de desarrollos prácticos sugiere que existen barreras sistémicas que impiden acumulativamente que la participación se incruste aún más. De otro lado, se considera

pertinente indicar que los mecanismos de participación deben permitir identificar y reconocer cada opinión particular según los intereses y los estilos de participación de cada actor, condicionados por la medida aplicada y la ubicación geográfica, cognición personal, el afecto y la motivación, por lo que es cuestionable aplicar una sola fórmula de mecanismos para todos contextos nacionales (Cabrero, 2000), debiendo incorporar como mínimo la perspectiva psicológica para mejorar la eficacia de las intervenciones.

Esto se colige con lo indicado por Santandreu (2007), que la participación tiene múltiples rostros, reconociendo que la sociedad civil está constituida por varias entidades de diversa índole que demandan particularidades para su participación en los asuntos ambientales. En ese espacio, podemos contemplar básicamente cómo Arnstein (1969) estratificó la participación ciudadana en una escala en función a la delegación del poder para tomar decisiones a la ciudadanía, siendo el nivel más básico la no participación, donde los ciudadanos opinan de manera muy general sin mayor impacto en la decisión tomada por el Estado, luego se tiene el nivel de participación simbólica, donde a lo mucho se pueden dar espacios de consenso sobre aspectos tangenciales para la decisión del Estado, y finalmente se tiene el nivel del poder ciudadano, donde existe una legítima delegación de poder y control que constituyen verdaderos espacios de participación ciudadana.

Sin embargo, toda vez que todo ejercicio participativo lleva consigo una “promesa” al público, es necesario tener cuidado con delegar la toma de decisión sobre asuntos ambientales de alcance nacional, completamente con carácter meramente administrativo, ya que las mesas de negociación o las comisiones de seguimiento pueden

súbitamente transformarse en conflictos, en lugar de producir diálogo y consenso. En esa situación de conflicto, unos grupos apelan usualmente a la movilización y presión social, mientras que otros acuden a la presión política y económica, llegando incluso a realizar negociaciones por “debajo de la mesa” (Cabrero, 2000).

Pacheco y Vega (2001) señalaron que los casos de contaminación, conservación y mejora ambiental están vinculados a conflictos de intereses a cuestas, porque justamente éstos se dan por imperfecciones de las reglas emanadas del Estado, por lo que hay potencial de resolución de conflictos con el acuerdo entre las partes interesadas, estatales o no. Así, una de las preocupaciones más comunes en torno a los procesos de participación ciudadana es que pueden reducir la calidad de las decisiones al introducir un pensamiento de mala calidad o reducir el uso efectivo de las ciencias en la toma de decisiones. Es importante también cuidar que en la búsqueda de mayor rédito económico por la actividad extractiva no se soslayen los intereses de las minorías directamente afectadas, para evitar llegar a protestas y partidos políticos radicales que afecten la gobernabilidad del país; es en este escenario imperante contar con un fuerte proceso de evaluación del impacto ambiental para actividades que cierran definitivamente las operaciones petroleras de un lote, para evitar así futuras protestas por actividades mal abandonadas que puedan constituirse en pasivos ambientales (Carhuatocto, 2010).

Garantías de cumplimiento ambiental y justicia ambiental

Los mecanismos formales de participación ciudadana acordes al Acuerdo de Escazú, en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, son el taller participativo y la audiencia pública, de acuerdo a lo sugerido por el marco teórico,

aceptándose la cuarta hipótesis específica de la investigación, que si bien no motivaría la necesidad de cambiar normas con rango de ley, abre la posibilidad a una optimización en la aplicación reglamentaria de las normas de participación ciudadana del subsector hidrocarburos, el cual ya recoge dichos mecanismos de participación ciudadana. En esta tesis 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.

Entre los principios básicos sobre los que se apoyan las políticas ambientales destacan, entre otros, la acción preventiva, la corrección de los atentados al ambiente, la reparación de daños ambientales y la participación ciudadana (Borrell, 2004; Cafferatta, 2004). En función a ello, la participación ciudadana de los planes de abandono no debería ser un cumplimiento superficial de formalidades, sino de una profunda evaluación ambiental de las acciones de cierre, para tener elementos eficaces y eficientes para corregir impactos o daños reales, y prevenir la ocurrencia de pasivos ambientales por residuos mal abandonados, lo cual debe ser validado por la autoridad ambiental previo a su ejecución, de acuerdo con Macías (2012), para lo cual debe 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.

Se realza la función del Estado como representante de los intereses de la nación, debiendo evitar la degradación del ambiente y recursos

naturales bajo cualquier circunstancia, incluidas las acciones de abandono de un lote de hidrocarburos, a fin de asegurar el desarrollo sostenible y la buena calidad de vida (Andaluz, 2013). Por ello, recae en el Estado revisar internamente la posibilidad de realizar mayores ajustes en la normativa sectorial y general, a efectos de agilizar más la implementación del Acuerdo de Escazú, a pesar de operativizar la aplicación de los principios establecidos en dicho acuerdo, según la realidad nacional, especialmente aquellas disposiciones, relacionadas con la promoción de difundir la información ambiental que poseen las empresas privadas, la cual sería básicamente voluntaria, así como la cooperación, el centro de intercambio de información y el fondo de contribuciones voluntarias. Esto sería motivo de un desarrollo mayor de normas a nivel reglamentario o de lineamientos, para pasar de la concepción racionalista y tecnocrática que señala Morgan (2012), entre los regímenes legales de cada país sobre la evaluación del impacto ambiental, hacia una concepción más interactiva, participativa e inclusiva.

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, originalmente para el litigio de interés público según Epp (1998), que convenientemente para este caso se podría aplicar como un conjunto de factores (organizacionales, técnicos, humanos) que permiten el involucramiento del público en la evaluación del impacto ambiental, como el que se realiza en los planes de abandono. Esto es concordante a lo postulado por la ecología política en Latinoamérica, tal como afirman Pacheco y Vega (2001) que la participación con diversidad de actores sociales brinda mayor legitimidad, democracia y sostenibilidad en la construcción de políticas; asimismo, Gudynas (2002) señaló que las políticas sostenibles se construyen reconociendo la apertura y la pluralidad de

opiniones sobre los asuntos ambientales, y la posibilidad de influir en la toma de decisiones sobre éste.

Es así cómo, para la implementación de políticas internacionales, es importante reformar y transformar las normativas nacionales, encaminadas a reforzar los mecanismos más democráticos, reconociendo la pluralidad de opiniones en la toma de decisiones, entre otros aspectos de acceso a la información. Esto se señala porque es sabido que nuestra región latinoamericana cuenta con una ciudadanía más participativa en general; sin embargo, esta participación a veces es vista por los tomadores de decisión como un espacio donde suscitan conflictos, ya que coincidentemente aparecen como una respuesta al modelo económico, quizás aún con rasgos mercantilistas desde la colonización española, pero que trascendió y modernizó incluso luego de la liberación e independización. Sin embargo, según Pérez (2019) brinda una visión más optimista de este fenómeno, señalando que los nuevos movimientos socioambientales ocurren como nuevos frentes de acción de la política, lo cual puede ser indicativo del surgimiento de un nuevo tipo de democracia, que incorpora la variable ambiental y cultural de forma participativa, aunque este concepto sigue aun en maduración y construcción en otros países de la región.

Es por todo esto, que considero mi postura y propuesta de solución en la presente investigación es proponer el taller participativo y la audiencia pública como mecanismos para la evaluación del plan de abandono por termino de contrato del lote de hidrocarburos, sobre la base del caso del ex Lote 1-AB, a la luz de las posibilidades que se pueden desprender de la implementación del Acuerdo de Escazú, que facilita el acceso a la información pública ambiental, decisiones bien informadas y acceso a la justicia ambiental, especialmente en situaciones donde han ocurrido diversos impactos ambientales y

sociales, y amerita una revisión o perfeccionamiento de las reglas de juego en materia de participación ciudadana para una situación tan crítica como el termino y retiro definitivo de las actividades petroleras en lotes o concesiones que luego de decenas de años podría suponer una ruptura de relaciones entre la población del área de influencia y el operador del lote.

En ese orden de ideas, se sostiene la tesis de que el Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que resguardan el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, con miras a la protección ambiental con adecuados espacios de participación ciudadana, acordes a la realidad y oportunidad que imperan en situaciones decisivas en las actividades petroleras, como lo es el abandono definitivo de una empresa de una concesión petrolera a través del plan de abandono por término de contrato de lote, bajo una lógica que obedece a la ética de Kant, donde la ley moral es el imperativo que actúe sobre todas las personas o situaciones, sin importar la motivación o el interés distintos, en este caso, entre un plan de abandono por término de contrato de lote y un estudio de impacto ambiental. De esta manera se refuerza la terminación de las actividades petroleras en un lote cumpliendo la normativa ambiental y de participación ciudadana.

CAPÍTULO 3: CONSECUENCIAS

3.1 Consecuencias de la implementación de la propuesta

La propuesta resultante de la investigación implica incluir mecanismos de participación formal en el proceso de evaluación del plan de abandono por término de contrato de lote petrolero, a fin de resguardar el derecho fundamental de acceso a la información ambiental, a través de la aplicación de la Audiencia Pública y el Taller Participativo durante la evaluación del instrumento a cargo de la autoridad competente.

Desde la ciencia política, el término de contrato petrolero en general deja rastros de comunidades cuyo estilo de vida pudo verse alterado durante varios años de coexistencia con la actividad petrolera. Esta situación hace que el plan de abandono sea un instrumento que contribuya a reconstruir o reforzar los lazos e interconectividades entre los grupos humanos dentro del territorio donde ocurrieron las actividades petroleras por más de 30 años de coexistencia. Para esto es necesario considerar en la evaluación del abandono diversos reclamos válidos cuando se busca restaurar las relaciones políticas dentro de un territorio post-conflicto, que según Mylonas & Shelef (2017) son los siguientes:

- i) Respuesta a retos políticos internos.
- ii) Consolidación de nuevos bordes limítrofes.
- iii) Adaptación a la geografía desde la etnicidad.
- iv) Concesión a agentes externos.
- v) Cambio en capacidad de carga del territorio.
- vi) Información nueva sobre el valor del terreno.

Con base en los resultados de la tesis, específicamente en la propuesta y la postura personal, sí es posible establecer criterios generales de cómo efectuar la participación ciudadana, incluyendo a los mecanismos de taller participativo y audiencia pública, en todos los procedimientos administrativos correspondientes a planes de abandono por el término de contrato del lote, por lo que se plantea como propuesta de solución la modificación del artículo 57 del Reglamento de PPC. De la revisión a la fórmula legislativa actual, y de acuerdo a la técnica legislativa, se propone la siguiente redacción que pueda servir a materializar una posible modificación al numeral 57.6 del artículo 57 del Reglamento de PPC, adicionando un numeral específico para la evaluación de planes de abandono por término de contrato en el lote, que se detallan a continuación:“(..)

*57.6. Adicionalmente, antes y durante la evaluación del instrumento, y posterior a su aprobación, el/la Titular puede implementar cualquiera de los mecanismos de Participación Ciudadana indicados en el artículo 29 del presente Reglamento, **con excepción de la Audiencia Pública y el Taller Participativo.***

57.7. Durante la evaluación de los planes de abandono atendiendo a la fecha del vencimiento del Contrato del Lote, el/la Titular de la Actividad de Hidrocarburos desarrolla un Taller Participativo y una Audiencia Pública, en el cual expone el contenido del plan presentado ante el Ministerio de Energía y Minas.” (resaltado agregado)”

Con esto, se establecería un estándar o marco para abordar de manera más eficaz las particularidades de cada caso. Cabe precisar, que este cambio no requiere cambio en normativa con rango de ley, a efectos de implementarse conforme al Acuerdo de Escazú, tal como lo ha señalado los Ministerios de Energía y Minas, del Ambiente, de Justicia y Derechos Humanos.

Esta modificatoria abrirá las puertas a una interpretación más amplia y receptiva para poblaciones, especialmente pueblos indígenas, del área de influencia de las actividades de hidrocarburos en cuanto a la posibilidad de aplicar el taller participativo y la audiencia pública como mecanismos de participación más cercanos, transparentes, y con mayor posibilidad de acceso a información, presentación de observaciones directamente y acceso a justicia ambiental, como norma que contribuya eficientemente a la corrección de los impactos negativos reales, para volver el entorno a su estado original o a condiciones adecuadas para el uso posterior, considerando las particulares interculturales de los pueblos indígenas que habitan en el área de influencia del ex Lote 1-AB, las guías y disposiciones legales que se han establecido para distintas situaciones, incluidas las de la COVID-19.

Un aspecto notorio en el actual contexto de la pandemia de la COVID-19, es la duda si es posible aplicar el taller y la audiencia pública con elementos tecnológicos o virtuales en poblaciones indígenas. Sobre el particular, es pertinente afirmar que el artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1500 no exime el cumplimiento de las formalidades y seguridades de la convocatoria y desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana para los instrumentos de gestión ambiental en general. Asimismo, es prudente ensayar que la convocatoria a una audiencia pública, siempre comienza a pedido de parte del operador del lote, adjuntando las credenciales necesarias para el posible uso del local, pero que caso de la emergencia sanitaria, deberán agregar garantías adicionales para evitar el riesgo de contagio de la COVID-19, quedando sujeto esto a la observancia de todas las normas sanitarias y de bioseguridad nacionales e internacionales, para que la autoridad competente proceda con emitir los avisos para la publicación cómo regularmente se realiza. Inclusive, en el caso de los

EIA, que tienen un proceso de participación más intensivo y estructurado, es necesaria la adecuación previa de su respectivo plan de participación ciudadana según las particularidades del caso por caso, no de manera genérica. En ese sentido, la aplicación de mecanismos virtuales o tecnológicos para la ejecución de talleres o audiencias en los planes de abandono por término de contrato de lote, necesitaría previamente una coordinación, revisión o conformidad de la autoridad competente, a través de las diversas propuestas responsables que se le expongan, a fin de que ésta de alguna manera observe y promueva el cumplimiento del Decreto Legislativo N° 1500.

Para implementar esto será muy importante también reforzar el rol de los comités de gestión que puedan contribuir al seguimiento de la implementación de un adecuado abandono, a lo cual se tiene un modelo conceptual propuesto por Wu et al. (2019):

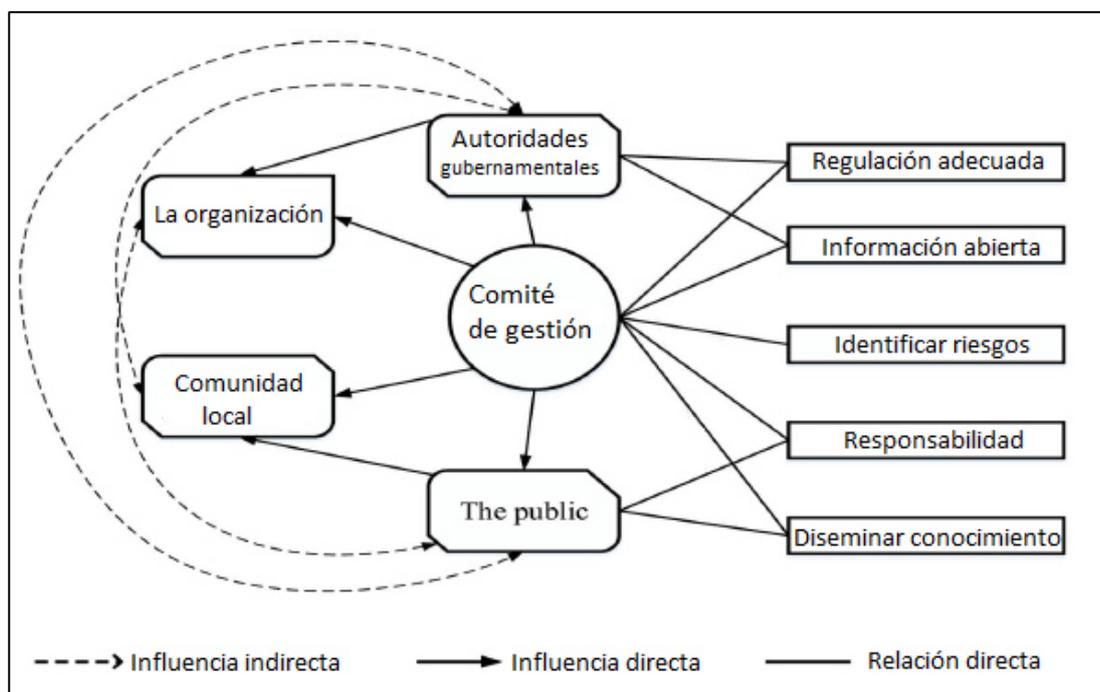


Figura 10 Modelo conceptual de un marco de gobernanza con participación pública en grandes proyectos de inversión

Fuente: Wu et al. (2019)

Esto es acorde a lo señalado por Calle *et al.* (2016), quienes señalan que el derecho a la información pública ambiental contribuye a la transparencia, la toma de decisiones, la prevención de conflictos y la protección de derechos en las vías administrativa o judicial. Ahora bien, no menos cierto es que las consecuencias de una medida de tal magnitud, como es la obligación de realizar taller participativo y audiencia pública para los planes de abandono atendiendo a la fecha del vencimiento del Contrato del Lote son relevantes de prever, ya que al terminar las actividades de explotación o exploración, y dejar definitivamente un lote, corresponden a actividades que tuvieron impactos ambientales y sociales de alta significancia, a las cuales les aplica un Estudio de Impacto Ambiental Detallado (EIA-d), es decir, el estudio ambiental de mayor categoría, de acuerdo con la clasificación anticipada que se consigna en el Anexo N° 1 del RPAH. Esto hace que tomar la decisión apropiada se debe contar con un intercambio de información, donde se dé a conocer detalladamente el plan de abandono total del Lote que propicie conocer eventualmente las percepciones locales para mejorar efectivamente las medidas para corregir los impactos reales del todo el ciclo de vida del lote petrolero y evitar los impactos residuales que pudieran suscitarse con posterioridad, contribuyendo a la autoridad competente a tomar una decisión proporcional y razonable a los aspectos relevantes en el procedimiento de evaluación del plan de abandono para su correcta ejecución posterior.

De tal manera que, al margen de la propuesta esbozada en esta tesis, cuyo propósito se centra en ampliar las posibilidades de aplicación del taller participativo y la audiencia pública como mecanismos de participación ciudadana que mejor resguardan la transparencia, decisiones publica bien informadas, protección ambiental y acceso a la justicia ambiental, de manera concordante a las disposiciones del reciente Acuerdo de Escazú.

3.2 Beneficios que aporta la propuesta

El costo-beneficio de nuestra propuesta implica es favorable ya que no se están cambiando normas con rango de ley, solamente precisando un artículo del Reglamento de PPC para las actividades de hidrocarburos, manteniendo la integridad, cohesión y funcionalidad la normativa sectorial, sin afectar su estructura ni generando costos adicionales al erario nacional para su implementación.

Aun así, el mayor costo posible que puede generar es la obligación a los operadores de los Lotes para realizar el taller participativo y la audiencia pública durante la evaluación del plan de abandono atendiendo el término del contrato del lote, en los cuales acompañaría el Ministerio de Energía y Minas en su calidad de autoridad competente.

Dado que el mayor beneficio esperado es mejorar la transparencia, participación ciudadana y protección ambiental durante la evaluación del plan de abandono, cuando un operador de lote petrolero deja definitivamente las áreas, culminando su actividad, ello contribuye a garantizar el bienestar de las poblaciones presentes en el área de influencia de las actividades petroleras, especialmente aquellas vulnerables como los pueblos indígenas cuyos territorios se encuentran en el ex Lote 1-AB, recuperando confianza y reduciendo el potencial de conflictos socioambientales antes, durante y luego de ejecutar el abandono del lote. Esto es concordante por lo señalado por Ramírez (1999), que puede identificar actores sociales relevantes sobre una actividad o conflicto según relaciones del poder (estado, comunidades), urgencia (riesgo inminente de pasivos ambientales) y legitimidad (reconocimiento del problema por todo el país).

CONCLUSIONES

1. Con relación a los Aspectos Metodológicos, contextualiza la situación problemática donde se puede encontrar el problema de investigación que es abordado en la presente tesis dogmática jurídica, repasando conceptos clave como el desarrollo sostenible, participación ciudadana en asuntos ambientales, posturas a favor y en contra de su aplicación no presencial o virtual en la actual emergencia sanitaria por la COVID-19, así como las particularidades de las actividades de hidrocarburos, concesiones petroleras y la razón de ser del plan de abandono para éstas. Se encuentra que, a pesar de tener la figura de planes de abandono para actividades de hidrocarburos en nuestro marco regulatorio por casi 30 años, los planes de abandono específicos para el término de contratos de lotes son recientes y que su regulación se encuentra en constante evolución en los últimos 05 años.
2. Con relación al Capítulo 1: Estado de la Cuestión, se construye el marco teórico con la situación actual de los conceptos, antecedentes, regulación y propuestas doctrinarias entorno a la institución jurídica que es sujeto de la tesis que es el derecho de acceso a la información pública ambiental, a través de sus dimensiones de transparencia, decisiones informadas, prevención de daños ambientales y acceso a la justicia ambiental según el acuerdo de Escazú. Se realizó una revisión crítica entorno a la no aprobación de los planes de abandono para el caso de estudio del ex Lote 1-AB, notando que el marco regulatorio pudo contribuir a esta situación, a efectos de servir de encontrar oportunidades y propuestas de mejora en la presente tesis.
3. Con relación al Capítulo 2: Tesis, se expone el análisis de interpretación de la información según las dimensiones estructuradas en el marco teórico, concluyendo que la propuesta de solución al problema de investigación y la toma de postura personal observa, entre otros, el rol del tercero administrado en el procedimiento de evaluación del plan de

abandono, el enfoque intercultural, la aplicación de los mecanismos de participación ciudadana en la emergencia sanitaria de la COVID-19, afirmando las 04 siguientes propuestas:

4. El Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que garantizan la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, ya que ésta forma parte de toda información ambiental generada u obtenida referente al ambiente, que es un bien público, y que se encuentra en poder o control del Ministerio de Energía y Minas en su calidad de autoridad competente.
5. El Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que garantizan la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, donde se puede evidenciar el rol del Estado para promover un debate informado, comprometido y responsable con la población sobre sus decisiones, logrando una participación ciudadana efectiva, a través de mecanismos que faciliten la formación de una opinión pública informada para la toma de decisiones en los temas que le conciernen, en este caso los socioambientales relacionados con la terminación de la actividad petrolera.
6. El Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana que garantizan la prevención de daños e impactos ambientales y sociales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, que, de no ser detectados de manera oportuna, podrían provocar consecuencias graves e irreversibles, conflictos socioambientales, o en su defecto pasivos ambientales luego de culminada una actividad en el lote petrolero.

7. El Taller Participativo y la Audiencia Pública son los mecanismos formales de participación ciudadana, más acordes al Acuerdo de Escazú, para comprometer mejor el acceso a la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB, implementando las obligaciones derivadas del Acuerdo, que si bien no motivaría la necesidad de cambiar normas con rango de ley, abre la posibilidad a una mínima modificación al reglamento de participación ciudadana del subsector hidrocarburos, el cual ya recoge dichos mecanismos de participación ciudadana.

8. En ese orden de ideas, y con relación al Capítulo 3: Consecuencias, se concluye finalmente que el Taller Participativo y la Audiencia Pública en la evaluación del plan de abandono, atendiendo a la fecha del vencimiento del Contrato del Lote del ex lote 1-AB, sí son los mecanismos formales de participación ciudadana, que de ser implementados traerían el beneficio de un mejor resguardo del derecho de acceso a la información ambiental.

RECOMENDACIONES

Como resultado de la presente investigación, se presentan a continuación recomendaciones de carácter estrictamente académico.

1. **PARA EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM)**: En relación con los Aspectos Metodológicos, se recomienda sistematizar la casuística de término de contrato de lotes de hidrocarburos que estuvieron en operación durante varios años, con un plan de abandono aprobado y las actuaciones de las entidades que efectuaron la fiscalización ambiental, a efectos de contar con datos que permitan efectuar un análisis prospectivo de qué situaciones deben regularse de manera más explícita.
2. **PARA EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM)**: En relación al Capítulo 1: Estado de la Cuestión, se recomienda la elaboración y la aprobación de dispositivos legales que establezcan con predictibilidad el contenido mínimo o términos de referencia de los planes de abandono, especialmente aquellos por término de contrato de hidrocarburos, a efectos de dimensionar apropiadamente la información que será gestionada a través de los mecanismos de participación ciudadana más idóneos, y que éstos contribuyan a evitar situaciones de no aprobación del plan de abandono e incumplimiento de la rehabilitación correspondiente.
3. **PARA EL MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) Y EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM), SEGÚN CORRESPONDA**: En relación al Capítulo 2: Tesis, se recomienda revisar los límites sobre el acceso y la divulgación de la información ambiental en manos de entidades privadas, a efectos que contribuya con la transparencia de la información en los procedimientos administrativos que éstas llevan ante la autoridad ambiental competente, toda vez que al momento se viene

observando lo señalado desde el punto de vista o enfoque promocional o voluntario, a pesar que sí puede influir en los canales para recoger las observaciones, propuestas y sugerencias.

4. **PARA EL MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) Y EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM), SEGÚN CORRESPONDA:** En relación también al Capítulo 2: Tesis, se recomienda profundizar en posteriores estudios sobre el nivel de efectividad de los mecanismos formales de la participación ciudadana en la evaluación ambiental desde el enfoque de los derechos humanos, 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, así como con la propuesta de guías y lineamientos que pudiera aprobar las autoridades ambientales.
5. **PARA EL MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) Y EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM), SEGÚN CORRESPONDA:** En relación también al Capítulo 2: Tesis, se encuentra una oportunidad de formular pautas generales que permitan armar una estrategia de participación ciudadana articulando mecanismos formales y no formales, a fin de obtener una sinergia en la atención de los temas socioambientales que conciernen al público, como lo es la prevención de daños e impactos ambientales y sociales que pudieran aflorar con posterioridad al término de la actividad petrolera, que prevengan pasivos ambientales y conflictos.
6. **PARA EL MINISTERIO DEL AMBIENTE (MINAM) Y EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM), SEGÚN CORRESPONDA:** En relación también al Capítulo 2: Tesis, en aplicación de las disposiciones del Acuerdo de Escazú, sobre el acceso a la justicia ambiental, con las que bien el Perú ya cuenta con amplia concordancia normativa con rango de Ley, se recomienda un análisis a nivel más fino y detallado, según cada tipo de actividad, sobre la legitimidad de participación ciudadana para la defensa de derechos humanos y asuntos

ambientales; asimismo, se sugiere revisar la conjugación de otros mecanismos de participación que permitan la cooperación para el fortalecimiento de capacidades, prestando especial consideración a los grupos vulnerables en Latinoamérica y el Caribe.

7. **PARA EL MINISTERIO DE ENERGÍA Y MINAS (MINEM)**: En relación al Capítulo 3: Consecuencias, se recomienda la revisión sistemática e histórica que pueda brindar argumentos para la necesidad de efectuar talleres participativos y audiencias públicas en el procedimiento de evaluación de planes de abandono por término de contrato de lote de hidrocarburos, considerando la complejidad y la relevancia de la decisión sobre esta acción, a efectos de evaluar la posibilidad de precisar el cambio normativo para este tipo particular de planes de abandono.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abbot, C. (2020). Losing the local? Public participation and legal expertise. *Legal Studies*, 1-17. doi:doi:10.1017/lst.2019.36
- Acevedo, J. C., & Fuenzalida, J. P. (2018). *La Participación Ciudadana en los Planes de Prevención y Descontaminación Ambiental - Análisis de casos de planes de leña (Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales)*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Alberich, T. (2007). Participación ciudadana. En R. Reyes, *Diccionario Crítico de Ciencias Sociales* (págs. I-IV). México D.F., México y Madrid, España: Editorial Plaza y Valdés y Universidad Complutense de Madrid.
- Andaluz, C. (2013). *Manual de derecho ambiental* (Cuarta edición ed.). Lima, Perú: Editorial Iustitia.
- Anderson, L., & Costa, C. (2016). Survival of the Fittest: Explaining the Success of Ethnic Autonomy Arrangements. *Swiss Political Science Review*, 22(4), 516-544. doi:doi:10.1111/spsr.12229
- André, P., Enserink, B., Connor, D., & Croal, P. (2006). *Public Participation International Best Practice Principles* (Special Publication Series N° 4 ed.). Fargo, Estados Unidos: International Association for Impact Assessment.
- Arensberg, W., Dabbs, A., Espinosa, G., & Moyer, D. (2005). *El desarrollo sustentable: análisis de los temas ambientales sociales e indígenas relacionados con el sector hidrocarburos - Hacia la integración energética hemisférica: retos y oportunidades*. Caracas, Venezuela: Corporación Andina de Fomento.
- Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planning*, 35(4), 2016-224.
- Artigas, C. (2001). *El principio precautorio en el derecho y la política internacional (Serie recursos naturales e infraestructura N° 22)*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Arya, A. K. (2018). Biodiversity Conservation with Public Participation. *National seminar on researches in environment and biosciences: current scenario and future perspectives*. Dehradun, India.
- Barber, B. (1998). Un marco conceptual: política de la participación. En R. del Águila, & F. Vallespín, *La democracia en sus textos* (págs. 281-296). Madrid, España : Alianza.
- Barrera-Hernández, L. (2016). Indigenous Peoples and Free, Prior, and Informed Consent in Latin America. En L. Barrera-Hernández, B. Barton, L. Godden, A. Lucas, & A. Rønne, *Sharing the Costs and Benefits of Energy and Resource Activity - Legal*

Change and Impact on Communities (págs. 75-92). Oxford, Reino Unido: Oxford University Press.

- Bassi, A., Howard, R., Geneletti, D., & Ferrari, S. (2012). UK and Italian EIA systems: A comparative study on management practice and performance in the construction industry. *Environmental Impact Assessment Review*, 34, 1-11.
- Basterra, M. (2014). Los límites al ejercicio del derecho de acceso a la Información Pública. El caso "Chevron". *Revista de Derecho Ambiental de la Universidad de Palermo*, 3(2), 121-168.
- Becker, P. (2012). The importance of integrating multiple administrative levels in capacity assessment for disaster risk reduction and climate change adaptation. *Disaster Prevention and Management*, 21(2), 226-233.
- Berman, T. (2017). *Public Participation as a Tool for Integrating Local Knowledge into Spatial Planning*. Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-48063-3
- Bermúdez, J. (2011). *Derecho Administrativo General* (Segunda ed.). Valparaíso, Chile: Legal Publishing Chile.
- Bermúdez, S. (2010). El Acceso a la Información Pública y la Justicia Ambiental. *Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso*, 34, 571-596.
- Bobbio, L. (2018). Designing effective public participation. *Policy and Society*, 1-17. doi:10.1080/14494035.2018.1511193
- Bonilla, J. (2011). Los paradigmas en la teoría jurídica. Transformaciones acerca de la interpretación sobre qué es el derecho. *Misión Jurídica*, 3, 101-115.
- Borrell, M. (2004). Políticas públicas (políticas sociales) y medioambiente en la U. E. *Observatorio Medioambiental*, 7, 55-74.
- Borsos, B. (2017). Ecology + Anthropology = Ecological Anthropology? *Acta Ethnographica Hungarica*, 62(1), 31-52. doi:10.1556/022.2017.62.1.2
- Botero, A. (2004). Nuevos paradigmas científicos y su incidencia en la investigación jurídica. *Revista de Derecho*, 21, 163-199.
- Brañes, R. (1991). *Aspectos Institucionales y Jurídicos del Medio Ambiente, Incluida la Participación de las Organizaciones No Gubernamentales en la Gestión Ambiental*. Washington, D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Burdge, R. J., & Vanclay, F. (1996). Social Impact Assessment: A Contribution to the State of the Art Series. *Social Impact Assessment*, 14, 59-86.
- Busse, S., & Schneider, S. H. (2018). Evaluation of Public Participation. En A. Farazmand, *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*

- (págs. 1-12). Springer International Publishing. doi:10.1007/978-3-319-31816-5_3524-1
- Cabrero, E. (2000). Usos y costumbres en la hechura de las políticas públicas en México. Límites de las policy sciences en contextos cultural y políticamente diferentes. *Gestión y políticas públicas*, 9(2), 180-229.
- Cafferatta, N. (2004). *Introducción al derecho ambiental*. México D.F., México: Instituto Nacional de Ecología.
- Calle, I., & Ryan, D. (2016). *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.
- Calle, I., Mora, C., & Zabarburu, S. (2016). *Día a día: Derechos de acceso en materia ambiental - Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*. Lima, Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Cammett, M., & Malesky, E. (2012). Power Sharing in Postconflict Societies: Implications for Peace and Governance. *Journal of Conflict Resolution*, 56(6), 982-1016. doi:10.1177/0022002711421593
- Capaldo, G. (2014). Challenges posed by interdisciplinary approach among Law, Sociology, Bioecology and Anthropology about water management. *Brazilian Humboldt Kolleg 2014: Science & Method: Paradigms and Perspectives*. Porto Alegre, Brasil.
- Capella, M., Jadhav, S., & Moncrieff, J. (2019). History, Violence and Collective Memory: Implications for Mental Health in Ecuador. *Transcultural Psychiatry*, 57(1), 32-43. doi:10.1177/1363461519834377
- Carhuatocto, H. (2010). Problemática de la gestión ambiental y social del sector de hidrocarburos. En C. Gamboa, *Hidrocarburos y Amazonía peruana: ¿Superposición de derechos u oportunidades para el desarrollo sostenible?* Lima, Perú: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
- Casado, L. (2013). El acceso a la información ambiental en España: luces y sombras. *Derecho PUCP - Revista de la Facultad de Derecho*, 70, 241-278.
- Chanchitpricha, C., & Bond, A. (2013). Conceptualising the effectiveness of impact assessment processes. *Environmental Impact Assessment Review*, 43, 65-72.
- Chen, C., & He, X. (2014). The exploration of public participation mechanism in ecological civilization construction. *Applied Mechanics and Materials*, 587-589, 824-827. doi:10.4028/www.scientific.net/AMM.587-589.824
- Chetty, D. (2018). Public participation and the politics of humiliation. *International Review of Sociology*, 28(2), 250-259. doi:10.1080/03906701.2018.1477104

- Colmenares, K. (2014). *Tesis de Doctorado: ¿Hacia una ciencia de la lógica crítica? Elementos para una crítica de la razón trans-ontológica*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Colquitt, J. A., & Rodell, J. B. (2011). Justice, trust, and trustworthiness: A longitudinal analysis integrating three theoretical perspectives. *Academy of Management Journal*, 54(6), 1183-1206.
- Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL). (2018). *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 de Chile, Chile: Organización de las Naciones Unidas.
- Composto, C., & Navarro, M. L. (2014). *Territorios en disputa. Despojo capitalista, luchas en defensa de los bienes comunes naturales y alternativas emancipatorias para América Latina*. México D.F., México: Bajo Tierra Ediciones.
- Constitución Política del Perú*. (1993). Lima.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia sobre medio ambiente y derechos humanos*.
- Cortés, J., & Álvarez, S. d. (2017). *Manual de redacción de tesis jurídicas*. México: Amate.
- Crespo, J. A. (2000). Democracia real. Del idealismo cívico al civilismo racional. *Metapolítica*, 5(18), 38-49.
- Cuppen, M., Broekmans, B., & Enserink, B. (2012). Public participation in EIA and attitude formation. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(2), 63-74. doi:10.1080/14615517.2012.660348
- Dahl, R. (1956). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Decreto Legislativo N° 1500. (11 de mayo de 2020). Decreto Legislativo que establece medidas especiales para reactivar, mejorar y optimizar la ejecución de los proyectos de inversión pública, privada y público privada ante el impacto del COVID-19. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Legislativo N° 613. (07 de setiembre de 1990). Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Legislativo N° 653. (30 de julio de 1991). Ley de Promoción de las Inversiones en el Sector Agrario. *Diario Oficial El Peruano*.
- Decreto Legislativo N° 757. (13 de noviembre de 1991). Dictan Ley Marco para el crecimiento de la Inversión Privada. *Diario Oficial El Peruano*.

Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM. (17 de enero de 2009). Aprueban el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales. *Diario Oficial El Peruano*.

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

Decreto Supremo N° 004-2011-EM. (19 de febrero de 2011). Aprueban el Reglamento de la Ley que regula los Pasivos Ambientales del Subsector Hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.

Decreto Supremo N° 004-2019-JUS. (25 de enero de 2019). Decreto Supremo que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27444 - Ley del Procedimiento Administrativo General. *Diario Oficial El Peruano*.

Decreto Supremo N° 012-2008-EM. (20 de febrero de 2008). Aprueban Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.

Decreto Supremo N° 015-2006-EM. (03 de marzo de 2006). Aprueban Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.

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

Decreto Supremo N° 023-2018-EM. (07 de setiembre de 2018). Decreto Supremo que modifica el Reglamento de Protección Ambiental en las actividades de Hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.

Decreto Supremo N° 039-2014-EM. (12 de noviembre de 2014). Aprueban Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.

Decreto Supremo N° 046-93-EM . (12 de noviembre de 1993). Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.

Defensoría del Pueblo. (2020). *Prevención y gestión de conflictos sociales en el contexto de la pandemia por el COVID-19 - Serie Informes Especiales N° 026-2020-DP*. Lima.

Devine, A., & Quinn, B. (2019). Building social capital in a divided city: the potential of events. *Journal of Sustainable Tourism*, 27(10), 1495-1512.
doi:10.1080/09669582.2019.1639721

- Devine, A., Boluk, K., & Devine, F. (2017). Reimagining a post-conflict country through events – lessons from Northern Ireland. *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, 9(3), 264-279. doi:10.1080/19407963.2017.1316728
- Dreher, T., & Mondal, A. A. (2018). From Voice to Response: Ethical Responsiveness and the Politics of Difference. En T. Dreher, & A. A. Mondal, *Ethical Responsiveness and the Politics of Difference* (págs. 1-19). Palgrave Macmillan, Cham. doi:10.1007/978-3-319-93958-2_1
- Eccleston, C. H., & March, F. (2011). *Global Environmental Policy Concepts, Principles, and Practice*. Florida, Estados Unidos: CRC Press.
- Eckerd, A., & Heidelberg, R. L. (2019). Administering Public Participation. *American Review of Public Administration*, 50(2), 133-147. doi:10.1177/0275074019871368
- Ellen, R. (2018). Ecological Anthropology. En H. Callan, *The International Encyclopedia of Anthropology*. JohnWiley & Sons. doi:10.1002/9781118924396.wbiea2127
- Epp, C. (1998). *The Rights Revolution: Lawyers, Activists, and Supreme Courts in Comparative Perspective*. Chicago, Estados Unidos: University of Chicago Press.
- Espinosa, M. (2009). La Participación Ciudadana como una Relación Socio-Estatal acotada por la Concepción de Democracia y Ciudadanía. *Andamios*, 5(10), 71-109.
- Finot, I. (2001). *Descentralización en América Latina: teoría y práctica (Serie gestión pública N° 12)*. Santiago de Chile, Chile: Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL).
- Galafassi, G., & Dimitriu, A. (2007). El Plan “B” de los Capitales Mineros. A propósito de las notas sobre “Inversiones mineras en Argentina” en Le Monde Diplomatique de mayo 2007. *Revista Theomai*.
- García, X., Benages-Albert, M., Buchecker, M., & Vall-Casas, P. (2019). River rehabilitation: preference factors and public participation implications. *Journal of Environmental Planning and Management*. doi:10.1080/09640568.2019.1680353
- Gargarella, R. (2005). *El derecho a la protesta. El primer derecho*. Buenos Aires.
- Giddens, A. (1999). *La tercera vía*. Madrid, España: Taurus.
- Green, L. (2017). Estado del arte y futuro de la filosofía del derecho. *Problema. Anuario de Filosofía y Teoría del Derecho*, 11, 621-636.
- Gudowsky, N., & Bechtold, U. (2013). The Role of Information in Public Participation. *Journal of Public Deliberation*, 9(1), 3.

- Gudynas, E. (2002). La Ecología Política de la Integración: reconstrucción de la ciudadanía y regionalismo autónomo. En *Ecología política. Naturaleza, sociedad y utopía*. Buenos Aires, Argentina: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Gudynas, E., & Santandreu, A. (1997). Irrupción ciudadana y Estado-tapón. *Ambiente y Desarrollo*, 13(1), 62-67.
- Guerrero, A. L. (2016). Demandas de derechos humanos de los mapuche en Chile y los discursos jurídicos. *Latinoamérica. Revista de Estudios Latinoamericanos*, 62, 103-134.
- Gutmann, A., & Thompson, D. (2004). *Why deliberative democracy?* Oxford, Estados Unidos: Princeton University Press.
- Habermas, J. (1998). Derechos humanos y soberanía popular. Las versiones liberal y republicana. En R. del Águila, & F. Vallespín, *La democracia en sus textos* (págs. 267-280). Madrid, España: Alianza.
- Hasić, & Jasmin. (2018). Post-conflict Cooperation in Multi-ethnic Local Communities of Bosnia and Herzegovina: A Qualitative Comparative Analysis of Diaspora's Role. *Journal of Peacebuilding & Development*, 13(2), 31-46. doi:10.1080/15423166.2018.1470024
- Henning, D. H. (1987). Wilderness Politics Public Participation and Values. *Environmental Management*, 11(3), 283-293.
- Hügel, S., & Davies, A. R. (2020). Public participation, engagement, and climate change adaptation: A review of the research literature. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, e645. doi:10.1002/wcc.645
- Jaiswal, A. (2016). *The Distinctive Interdisciplinary Nature of Ecological Anthropology*. Puducherry, India: Department of Anthropology, Pondicherry University.
- Johnson, T. (2020). Public participation in China's EIA process and the regulation of environmental disputes. *Environmental Impact Assessment Review*, 81, 106359. doi:10.1016/j.eiar.2019.106359
- Jordano, J. (1995). La evaluación de impacto ambiental. Naturaleza, impugnabilidad y perspectiva. *Revista de Derecho Urbanístico*, 143, 129-145.
- Kamlage, J.-H., & Nanz, P. (2017). *Public Participation and Democratic Innovations: Assessing Democratic Institutions and Processes for Deepening and Increased Public Participation in Political Decision-Making*. Postdam, Alemania: Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Brochures and Annual Reports.
- Kanu, E. J., Tyonum, E. T., & Uchegbu, S. N. (2018). Public Participation in Environmental Impact Assessment (EIA): A Critical Analysis. *Architecture and Engineering*, 3(1), 7-12. doi:10.23968/2500-0055-2018-3-1-7-12

- Karlsson, B. G. (2015). Political Ecology: Anthropological Perspectives. En J. D. Wright, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (Segunda Edición ed., Vol. 18, págs. 350-355). Oxford, Reino Unido: Elsevier. doi:10.1016/B978-0-08-097086-8.12215-9
- Kelle, F. L. (2016). To Claim or Not to Claim? How Territorial Value Shapes Demands for Self-Determination. *Comparative Political Studies*, 50(7), 992-1020. doi:10.1177/0010414016666837
- Lee, M., & Abbot, C. (2003). The usual suspects? Public participation under the Aarhus Convention. *The Modern Law Review*, 66(1), 80-82.
- Leff, E. (2004). *Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI Editores.
- Leff, E. (2005). La Geopolítica de la Biodiversidad y el Desarrollo Sustentable: economización del mundo, racionalidad ambiental y reapropiación social de la naturaleza. En *Seminário Internacional REG GEN: Alternativas Globalização (8 al 13 de Octubre de 2005, Hotel Gloria, Rio de Janeiro, Brasil)*. Rio de Janeiro, Brasil: Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO).
- Ley N° 26221. (13 de agosto de 1993). Ley Orgánica que norma las actividades de Hidrocarburos en el territorio nacional. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 26505. (18 de julio de 1995). 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. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 27446. (23 de abril de 2001). Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 27806. (02 de agosto de 2002). Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 28611. (15 de octubre de 2005). Ley General del Ambiente. *Diario Oficial El Peruano*.
- Ley N° 29134. (17 de noviembre de 2007). Ley que regula los pasivos ambientales del subsector hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.
- Lozano, B. (2003). *Derecho ambiental administrativo*. Madrid, España: Editorial Dykinkon.
- Macías, L. (2012). Evaluación de impacto ambiental en Colombia desde el Decreto Ley 2811 de 1974. En M. García, *Evaluación de impacto ambiental, Universidad Externado de Colombia*. Bogotá, Colombia: Digiprint Editores EU.
- Mack, N. (1999). Cultural Empowerment: (Re)Building Locality and Facilitating Collective Vision as Interventions Toward Sustainable Rural Development. En D. Requier-

- Desjardins, C. L. Spash, & J. van der Straaten, *Environmental Policy and Societal Aims* (págs. 213-246). Springer Science.
- Mareddy, A. R. (2017). Public involvement in EIA. En A. R. Mareddy, *Environmental Impact Assessment* (págs. 557-590).
- Marshall, R., Arts, J., & Morrison-Saunders, A. (2005). International principles for best practice EIA follow-up. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 23(3), 175-181.
- Melo, C. (2013). La democracia ecológica: fundamento, posibilidades, actores. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)*, 162, 175-198.
- Merino, R., & Quispe, C. (2018). Consulta previa y participación ciudadana en proyectos extractivos. Los límites de la gobernanza ambiental. *Escuela de Gestión Pública Pacífico, Policy Brief*, 5.
- Migallón, J. (2005). Apuntes metodológicos, teóricos y prácticos para el análisis de la participación social en contextos de diversidad cultural. *Puntos de Vista - Cuadernos del Observatorio de las Migraciones y la Convivencia Intercultural de la Ciudad de Madrid*, 2, 23-49.
- Miller-Rushing, A., Primack, R., & Bonney, R. (2012). The history of public participation in ecological research. *Frontiers in Ecology and the Environment*, 10(2), 285-290. doi:10.1890/110278
- Milton, K. (1997). Ecologies: anthropology, culture and the environment. *International Social Science Journal*, 49(154), 477-495.
- Ministerio del Ambiente (MINAM). (2016). *Evaluación del Impacto Ambiental: Proceso seguro y confiable para la toma de decisiones (Informe Sectorial N° 10)*. Lima, Perú: Oficina de Comunicaciones.
- Morgan, R. (2012). Environmental Impact Assessment: the state of the art. *Impact Assessment and Project Appraisal*, 30(1), 5-14.
- Mylona, H., & Shelef, N. (2017). Methodological challenges in the study of stateless nationalist territorial claims. *Territory, Politics, Governance*, 5(2), 145-157. doi:10.1080/21622671.2017.1284020
- Nadeem, O., & Fischer, T. B. (2011). An evaluation framework for effective public participation in EIA in Pakistan. *Environmental Impact Assessment Review*, 31, 36-47. doi:10.1016/j.eiar.2010.01.003
- O'Faircheallaigh, C. (2007). Environmental agreements, EIA follow-up and aboriginal participation in environmental management: The Canadian experience. *Environmental Impact Assessment Review*, 27, 319-347.
- O'Faircheallaigh, C. (2010). Public Participation and environmental impact assessment: Purposes, implications, and lessons for public policy making. *Environmental Impact Assessment Review*, 30, 19-27.

- Orellana, L. (2013). El derecho de acceso a la información pública ambiental. En H. Gómez, *El nuevo enfoque de la fiscalización ambiental*. Lima, Perú: Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).
- Pacheco, R., & Vega, O. (2001). Dos modalidades de participación ciudadana en política ambiental. *Economía, Sociedad y Territorio*, 3(9), 25-61.
- Pérez, M. E. (2019). La participación ciudadana de los movimientos socioambientales en América Latina. *Revista Colombiana de Sociología*, 42(1), 135-156.
- Pope, J., Bond, A., Morrison-Saunders, A., & Retief, F. (2013). Advancing the theory and practice of impact assessment: Setting the research agenda. *Environmental Impact Assessment Review*, 41, 1-9.
- Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). (2014). *Programa 1 de Fortalecimiento de capacidades en materia de Gobierno Abierto dirigido a gobiernos regionales y locales (Fascículo 1 – Transparencia)*. Lima, Perú: Secretaría de Gestión Pública.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2018). *Estudio Técnico Independiente del ex Lote 1AB. Lineamientos estratégicos para la remediación de los impactos de las operaciones petroleras en el ex Lote 1AB en Loreto, Perú*. Lima, Perú.
- Ráez-Luna, E., & Dammert, J. (2012). *Reflexiones y lecciones sobre la toma de decisiones ante grandes proyectos minero-energéticos en el Perú: el caso de la hidroeléctrica de Inambari en la Amazonía peruana*. Lima, Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Ramírez, R. (1999). Stakeholder analysis and conflict management. En D. Buckles, *Conflict and Collaboration in Natural Resource Management*. Ottawa, Canada y Washington D.C., Estados Unidos: International Development Research Centre (IDRC) y Banco Mundial (BM).
- Ramos, C. A. (2007). *Cómo Hacer Una Tesis de Derecho y No Envejecer en el Intento*. Lima, Perú: Editora Grijley.
- Resolución del Tribunal Constitucional, EXP. N.º 0042-2004-AI/TC (30 de noviembre de 2004).
- Resolución del Tribunal Constitucional, EXP. N.º 1256-2005-PA/TC (13 de abril de 2005).
- Resolución del Tribunal Constitucional, EXP. N.º 10037-2005-PA/TC (21 de febrero de 2006).
- Resolución Directoral N° 067-2019-MEM/DGAAH. (07 de febrero de 2019). Desaprobación del "Plan de Abandono del Lote 1AB". *Ministerio de Energía y Minas*.
- Resolución Directoral N° 099-96-EM/DGH. (26 de marzo de 1996). Aprobar el Plan de Adecuación y Manejo Ambiental del Lote 1-AB. *Ministerio de Energía y Minas*.

- Resolución Directoral N° 206-2015-MEM/DGAAE. (24 de junio de 2015). Desaprobación del "Plan de Abandono del Lote 1-AB". *Ministerio de Energía y Minas*.
- Resolución Directoral N° 427-2019-MINEM/DGAAH. (20 de setiembre de 2019). No admisión a trámite del "Plan de Abandono del ex Lote 1AB". *Ministerio de Energía y Minas*.
- Resolución Ministerial N° 571-2008-MEM/DM. (16 de diciembre de 2008). Aprueban Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades de Hidrocarburos. *Diario Oficial El Peruano*.
- Reyes, F., & Ríos, E. (2016). *Participación Ciudadana en Proyectos de Inversión: Lecciones desde la experiencia internacional (Documento de Referencia N° 26)*. Santiago de Chile, Chile: Espacio Público.
- Rodríguez-Becerra, M., & Espinoza, G. (2002). *Gestión ambiental en América Latina y El Caribe*. Washington D.C., Estados Unidos: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Ryan, D. (2001). *Democracia Participativa, Ambiente y sustentabilidad*. Buenos Aires, Argentina: Fundación Ambiente y Recursos Naturales.
- Santandreu, A. (2007). *Instrumentos y estrategias para promover la participación ciudadana y de la sociedad civil en la gestión ambiental (Serie Documentos de Trabajo N° 10)*. Montevideo, Uruguay: Proyecto Fortalecimiento de capacidades para la Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de Uruguay.
- Sartori, G. (1998). El discurso liberal: democracia y re-presentación. En R. del Águila, & F. Vallespín, *La democracia en sus textos*. Madrid, España: Alianza.
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 0905-2001-AA/TC (14 de agosto de 2002).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 1797-2002-HD/TC (29 de enero de 2003).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 0959-2004-HD/TC (19 de noviembre de 2004).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 3510-2003-AA/TC (13 de abril de 2005).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 00048-2004-PI/TC (01 de abril de 2005).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 6712-2005-HC/TC (20 de enero de 2006).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 01963-2006-PA/TC (05 de diciembre de 2006).
- Sentencia del Tribunal Constitucional, EXP. N.° 0015-2005-PI/TC (05 de enero de 2006).
- Sereno, M. (2013). El Acceso a la Información Ambiental. Un Estudio Comparado México-España. *Nueva Época*, 13, 97-114.

- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). (2016). *El ABC del Senace*. Lima, Perú.
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). (2016). *Herramientas de Gestión Social para la Certificación Ambiental*. Lima, Perú.
- Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles (Senace). (2018). *Guía de Participación Ciudadana con Enfoque Intercultural para la Certificación Ambiental*. Lima, Perú.
- Snoeck, S. (2013). *El Derecho a la Participación de los Pueblos Indígenas en los asuntos que les conciernen*. Lima, Perú: Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR).
- Sol Arriaza, R. (2012). *El Desafío de la Participación Ciudadana en el Estado Democrático de Derecho*. San José, Costa Rica: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Sede Costa Rica.
- Suwanteep, K. (2017). The Quality on Public Participation in Environmental Impact Assessment (EIA) Reports in Thailand. *Journal of Environmental Assessment Policy and Management*, 19(2), 1750008. doi:10.1142/S1464333217500089
- Tamayo, J., Salvador, J., Vásquez, A., & y De la Cruz, R. (2015). *La industria de los hidrocarburos líquidos en el Perú: 20 años de aporte al desarrollo del país*. Lima, Perú: Osinergmin.
- Thanappan, S. (2019). Public Participation and Community Engagement as a part of EIA – A review. *International Journal of Recent Engineering Research and Development (IJRERD)*, 4(12), 24-29.
- Torres, R. (2013). El Derecho de Acceso a la Información Pública Ambiental y el Rol que Desempeñan las Entidades Públicas con Competencia en Materia Ambiental. *Derecho & Sociedad*, 42, 241-250.
- Walsh, D. (2019). Constitutional courts as arbiters of post-conflict territorial self-government: Bosnia and Macedonia. *Regional & Federal Studies*, 29(1), 67-90. doi:10.1080/13597566.2018.1511980
- Walter, G., & Gutscher, H. (2010). *Public Acceptance of Wind Energy and Bioenergy Projects in the Framework of Distributive and Procedural Justice*. Zurich, Suiza: Advisory House AG, University of Zurich.
- Webler, T., & Tuler, S. (2018). Four Decades of Public Participation in Risk Decision Making. *Risk Analysis*. doi:10.1111/risa.13250
- Wise, L. (2018). *Territorial Power-sharing and Inclusion in Peace Processes*. Edinburgh, Reino Unido: The University of Edinburgh.

- Wolff, S. (2013). Conflict Management in Divided Societies: The Many Uses of Territorial Self-Governance. *International Journal on Minority and Group Rights*, 20, 27-50. doi:10.1163/15718115-0200100
- Wu, L., Jia, G., & Mackhaphonh, N. (2019). Case Study on Improving the Effectiveness of Public Participation in Public Infrastructure Megaprojects. *Journal of Construction Engineering & Management*, 145(4), 05019003. doi:10.1061/(ASCE)
- Zabarburu, S. (2015). *Cuaderno de derecho de acceso N° 1: El derecho de acceso a la información ambiental*. Lima, Perú: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.
- Zhao, Y. (2010). Public Participation in China's EIA Regime: Rhetoric or Reality? *Journal of Environmental Law*, 22(1), 89-123. doi:10.1093/jel/eqp034

ANEXOS

ANEXO 1. MATRIZ DE CONSISTENCIA

PROBLEMA	OBJETIVOS	HIPÓTESIS	VARIABLES, DIMENSIONES E INDICADORES	
Problema principal: ¿Cuáles deben ser los mecanismos formales 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?	Objetivo general: Determinar los mecanismos formales 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.	Hipótesis/supuesto general: Los mecanismos formales de participación ciudadana del Taller Participativo y de la Audiencia Pública sí resguardan el derecho de acceso a la información ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.	Variable 1: Mecanismos formales de participación ciudadana	
			Dimensiones	Indicadores
			Acciones de acceso a la información	- Provisión de mecanismos y procedimientos para que las personas puedan acceder a la información requerida. - Provisión de mecanismos y procedimientos para que el Estado recopile y difunda activamente información que posea - Provisión de mecanismos y procedimientos necesarios y proporcionales para responder a un interés general en una sociedad democrática
Acciones de participación pública	- Delegación al público del control democrático sobre las acciones estatales - Incorporación de observaciones y opiniones orientadas al cumplimiento de las funciones públicas en la gestión ambiental - Provisión de adecuado soporte basado en la participación de la ciudadanía			

<p>Problemas específicos:</p> <p>1) ¿Cuáles deben ser las acciones de acceso a la información que resguarden la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?</p> <p>2) ¿Cuáles deben ser las acciones de participación pública que resguarden la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?</p>	<p>Objetivos específicos:</p> <p>1) Determinar las acciones de acceso a la información que resguarden la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p> <p>2) Determinar las acciones de participación pública que resguarden la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p> <p>3) Determinar las acciones de opinión</p>	<p>Hipótesis específicas:</p> <p>1) Las acciones de acceso a la información en el Taller Participativo y la Audiencia Pública sí resguardan la transparencia en la gestión ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p> <p>2) Las acciones de participación pública en el Taller Participativo y la Audiencia Pública sí resguardan la toma de decisiones bien informadas en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p> <p>3) Las acciones de opinión sobre aspectos</p>	<p>Acciones de opinión sobre aspectos ambientales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Deber de regular las acciones - Deber de evaluar el impacto ambiental - Deber de mitigar los impactos y riesgos negativos - Deber de supervisar y monitorear
			<p>Acciones de garantías de cumplimiento ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Sustento ejecutivo de cualquier decisión o acto de la autoridad sobre obligaciones ambientales - Recursos necesarios para ejecutar las obligaciones ambientales - Compromiso de fiel cumplimiento para asegurar cumplimiento de obligaciones
			<p>Variable 2: Derecho de acceso a la información ambiental</p>	
			<p>Dimensiones</p>	<p>Indicadores</p>
		<p>Transparencia en la gestión ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantía que todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado accedan a la información - Garantía que todas las personas sujetas a la jurisdicción del Estado accedan de manera accesible, efectiva y oportuna manera - Garantía que todas las personas accedan sin que el solicitante tenga que demostrar un interés específico 	

<p>3) ¿Cuáles deben ser las acciones de opinión sobre aspectos ambientales que resguarden la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?</p> <p>4) ¿Cuáles deben ser las acciones de acceso a garantías de cumplimiento ambiental que resguarden la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB?</p>	<p>sobre aspectos ambientales que resguarden la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p> <p>4) Determinar las acciones de acceso a garantías de cumplimiento ambiental que resguarden la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p>	<p>ambientales en el Taller Participativo y la Audiencia Pública sí resguardan la prevención de daños e impactos ambientales en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p> <p>4) Las acciones de acceso a garantías de cumplimiento ambiental en el Taller Participativo y la Audiencia Pública sí resguardan la justicia ambiental en el plan de abandono por término del contrato de hidrocarburos del ex lote 1-AB.</p>	<p>Toma de decisiones bien informadas</p> <p>Prevenición de daños e impactos ambientales</p> <p>Justicia Ambiental</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Garantía de acceso a información relevante - Garantía de oportunidades para una participación efectiva desde las primeras etapas del proceso de toma de decisiones - Garantía de informar al público sobre las oportunidades de participación - Garantía de considerar todas las acciones con potencial de dejar daños graves e irreversibles al medio ambiente - Garantía de anticipar los riesgos ambientales y a la salud humana - Garantía de mitigar daños graves al ambiente - Garantía de supervisión y monitoreo del cumplimiento de las medidas - Garantías para impugnar cualquier norma, decisión, acto u omisión de las autoridades que contravengan las obligaciones de la ley ambiental - Garantías de plena realización de los demás derechos procesales - Garantías de remediar cualquier violación de los derechos, como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones de la ley ambiental
---	---	---	--	--