

# El Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos

José Antonio Barrera Ayala\*

*La participación ciudadana es cada vez más importante en la explotación de los recursos naturales, permitiendo reducir los conflictos socioambientales. Es así necesario analizar el reglamento de la participación ciudadana para la realización de actividades de hidrocarburos, de tal forma que se puedan ubicar los defectos normativos de la misma. El autor nos ilustra en las siguientes líneas el desarrollo que aborda la participación ciudadana y su importancia a propósito del referido reglamento.*

## INTRODUCCIÓN

Actualmente, el Perú se viene convirtiendo en un país muy interesante para la inversión en las actividades de exploración y explotación de recursos naturales, destacando entre dichos recursos, los hidrocarburos.

La industria de los hidrocarburos está dividida en dos etapas, la etapa del *Upstream* y la etapa del *Downstream*. La etapa del *Upstream* incluye las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos. La etapa del *Downstream* incluye las actividades de procesamiento o refinación, almacenamiento, transporte, comercialización y distribución de hidrocarburos.

Si un inversionista, sea nacional o extranjero, decide invertir en nuestro país para desarrollar actividades de hidrocarburos (para el presente caso nos referiremos, exclusivamente, a la etapa del *Upstream*), deberá contar con la autorización del Estado, quien a través de su empresa promotora de la actividad hidrocarburífera, Perupetro S.A.<sup>1</sup>, en adelante PERUPETRO, le concederá un espacio geográfico para desarrollar exclusivamente la actividad de hidrocarburos (dicha área es conocida como Lote Petrolero).

Una vez otorgado el Lote, el Inversionista en el Proyecto de Hidrocarburos, a quien denominaremos «Contratista», iniciará la etapa de exploración para descubrir hidrocarburos y, de ser exitosa dicha etapa podría iniciar la explotación de dicho recurso. Sin

embargo, para que el Contratista pueda iniciar la Actividad de Hidrocarburos<sup>2</sup>, tanto el Estado como dicho Titular, deberán de informar adecuadamente a las poblaciones involucradas sobre todas las actividades que se realizarán en dichas zonas. Se entiende por poblaciones involucradas a las personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, que se encuentran dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de Hidrocarburos. A este mecanismo de comunicación directa entre Estado, el Contratista y poblaciones involucradas, se le denomina participación ciudadana.

Si bien el mecanismo de participación ciudadana también se aplica a la etapa del *Downstream*, el presente artículo sólo se centrará en la etapa del *Upstream* por la importancia en los aspectos sociales que se involucra en dicha etapa.

El nuevo Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos, en adelante el Reglamento, ha sido aprobado a través del Decreto Supremo N° 012-2008-EM<sup>3</sup>. Sobre el particular, se ha indicado que la aprobación del Reglamento contribuirá de manera efectiva a reducir los conflictos sociales derivados de este tema. Sin embargo, con el fin de entender mejor la aplicación del mismo, revisaremos brevemente sus antecedentes, para luego comentar su contenido y enfatizar aquellos aspectos que no fueron incluidos y que considero que se debieron tomar en cuenta.

\* Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Asesor Legal de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía.

1 Perupetro S. A. es la Empresa estatal de Derecho Privado del Sector Energía y Minas cuyo objeto social es: promover la inversión en las actividades de exploración y explotación de Hidrocarburos y negociar, celebrar y supervisar, en su calidad de Contratante, en representación del Estado, los Contratos en materia hidrocarburífera, así como, los convenios de evaluación técnica.

2 En el Glosario y Siglas del Subsector Hidrocarburos, aprobado por Decreto Supremo N° 032-2002-EM (Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 23 de octubre de 2002), se define a la Actividad de Hidrocarburos como la operación relacionada con la Exploración, Explotación, Procesamiento o Refinación, Almacenamiento, Transporte, Comercialización y Distribución de Hidrocarburos.

3 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 20 de febrero de 2008.

## 1. ANTECEDENTES

Desde un inicio, la participación ciudadana estaba regulada para todo el Sector Energía y Minas en general, es decir, involucraba las actividades de Hidrocarburos, Electricidad y Minería, siendo el principal aspecto la realización de una Audiencia Pública en el trámite de aprobación de los Estudios de Impacto Ambiental presentados ante el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Estos aspectos estaban regulados en el primer reglamento de participación ciudadana aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 335-96-EM/SG<sup>4</sup>.

Sin embargo, el MINEM advirtió que no existía una estandarización en la aplicación de los procedimientos de evaluación de los diferentes estudios ambientales, por lo que se consideró conveniente uniformizar el procedimiento de evaluación de dichos estudios ambientales a través del Decreto Supremo N° 053-99-EM<sup>5</sup>.

Si bien el Decreto Supremo N° 053-99-EM uniformizó los procedimientos de evaluación de los estudios ambientales, el MINEM aprobó un nuevo reglamento de participación ciudadana a través de la Resolución Ministerial N° 728-99-EM<sup>6</sup>, con lo cual se precisó el procedimiento de participación ciudadana en los estudios de impacto ambiental y en los demás documentos ambientales presentados ante dicho organismo.

Considerando que el mecanismo de participación ciudadana tenía cada vez mayor relevancia, el MINEM considero oportuno aprobar un nuevo reglamento en el cual se fortalezca la participación de la ciudadanía, habiéndose recogido para tal fin las propuestas formuladas por la Defensoría del Pueblo en ese entonces. Este nuevo reglamento fue aprobado a través de la Resolución Ministerial N° 596-2002-EM-DM<sup>7</sup>.

Habiendo transcurrido sólo algunos años de la aprobación del último reglamento de participación ciudadana y, con el fin de fortalecer la participación de la sociedad civil, las comunidades nativas, comunidades campesinas y poblaciones indígenas, el MINEM decidió contar con un reglamento de participación ciudadana específicamente para el Sector Energía (es decir, para el Subsector Hidrocarburos y para el Subsector Electricidad). Dicha norma fue aprobada mediante Resolución Ministerial N° 535-2004-MEM-DM<sup>8</sup>.

En tal sentido, la Resolución Ministerial N° 596-2002-EM-DM sólo le es aplicable al Sector Minero, en todo lo que le corresponda.

4 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de julio de 1996.

5 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de setiembre de 1999.

6 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 9 de enero de 2000.

7 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 21 de diciembre de 2002.

8 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 6 de enero de 2005.

«En el caso del Subsector Hidrocarburos, la participación ciudadana resulta de vital importancia, ya que dicho mecanismo permitirá que el desarrollo de las actividades de hidrocarburos se realice en armonía entre los actores involucrados»

Sin embargo, el MINEM ha considerado que por las características propias del Subsector Hidrocarburos, lo más conveniente es contar con un Reglamento de Participación Ciudadana que esté dirigido sólo para las actividades de hidrocarburos, por lo que la Resolución Ministerial N° 535-2004-MEM-DM fue derogada solo en los aspectos relacionados al Subsector Hidrocarburos, manteniéndose vigente sólo para lo que le corresponda al Subsector Electricidad.

En líneas generales, el mecanismo de la participación ciudadana para el Sector Energía y Minas se encuentra actualmente sectorizado. Para el Subsector Hidrocarburos esta regulado a través del Decreto Supremo N° 012-2008-EM. En el caso del Subsector Electricidad le resulta aplicable, en todo lo que le corresponda la Resolución Ministerial N° 535-2004-MEM-DM y, para el Sector Minero, le es aplicable la Resolución Ministerial N° 596-2002-EM-DM.

Actualmente el MINEM viene elaborando un nuevo proyecto de reglamento para el Sector Minero, que al igual que el Subsector Hidrocarburos, será aprobado a través de un decreto supremo. Para que el MINEM muestre coherencia con el trabajo que viene realizando, se entiende que en el corto plazo se iniciará la elaboración de un proyecto de reglamento de participación ciudadana para el Subsector Electricidad.

## 2. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

### 2.1 La importancia de la Participación Ciudadana

La participación ciudadana en el desarrollo de las actividades extractivas tiende a ser cada vez más

importante en aquellos países que cuentan con grandes reservas de recursos naturales, como es el caso de nuestro país. Por ello, se entiende porqué este mecanismo ha ido perfeccionándose con el transcurso del tiempo.

*En el caso del Subsector Hidrocarburos, la participación ciudadana resulta de vital importancia, ya que dicho mecanismo permitirá que el desarrollo de las actividades de hidrocarburos se realice en armonía entre los actores involucrados (Estado, población involucrada y el Contratista). Actualmente, nuestro país se encuentra en una etapa muy progresiva, en lo que se refiere a las inversiones que se realizan en el Subsector Hidrocarburos, gracias al importante trabajo que viene realizando PERUPETRO.*

Por ejemplo, en el año 2007, PERUPETRO licitó 18 lotes petroleros, de los cuales se lograron adjudicar 13 de ellos, número importante de Contratos de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos. Para el 2008, PERUPETRO ha convocado a una licitación para otorgar 17 Contratos petroleros. De suscribirse tan solo 13 de dichos Contratos de los 17 que se licitarán, el Perú tendría vigente alrededor de 100 Contratos petroleros, todo un récord que demuestra la importancia que dicho Subsector viene alcanzando en el desarrollo del país.

Si bien lo anteriormente mencionado es importante de destacar, también es cierto que la licitación que realizó PERUPETRO en el 2007 fue muy cuestionada por algunas ONG y otros sectores radicales, pues consideraron que en dicha licitación no se tomaba en cuenta la opinión o permiso de las poblaciones involucradas, lo cual, como se explicará más adelante, carece de verdad.

En ese sentido, en la medida que las actividades de hidrocarburos empezaron a tener mayor relevancia social (en concordancia con la tendencia global) y, con el fin de contribuir a un desarrollo económico y social del país, el MINEM consideró oportuno contar con un Reglamento de Participación Ciudadana que esté específicamente dirigido a las actividades del Subsector Hidrocarburos, lo cual, por las características propias de dicho Subsector, era lo más oportuno.

## 2.2 ¿El por qué de la Participación Ciudadana?

*El mecanismo de la participación ciudadana se establece con el objeto de determinar si los intereses de las poblaciones involucradas que habitan en el Área de Influencia<sup>9</sup> donde se desarrollarán las actividades de hidrocarburos podrían ser impactados*

*ya sea de manera positiva o negativa, y de acuerdo a ello, buscar algún mecanismo que permita que dichos impactos siempre sean positivos o, en su defecto, mitigarlos lo máximo posible.*

En ese sentido, el Reglamento uniformiza las normas referidas a tales aspectos, fortaleciendo además los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana en la gestión ambiental y social, a las poblaciones involucradas. Del mismo modo, el Reglamento establece los mecanismos oportunos, mediante el cual el Estado obtendrá la información necesaria para la toma de sus decisiones.

Es decir, si el Estado, a través de sus organismos competentes, estima que se podría originar algún impacto por el desarrollo de dichas actividades, antes de emitir la autorización correspondiente para la realización de actividades de hidrocarburos, conocería y analizaría los posibles impactos y a la vez, plantearía los mecanismos, tanto técnicos como objetivos, para evitar que los posibles impactos sociales o ambientales negativos se concreticen y, al mismo tiempo, potenciar o maximizar los impactos positivos. Todo ello, con el fin de que las actividades de hidrocarburos se desarrollen en armonía entre todos los actores involucrados.

El Reglamento permite además, optimizar la gestión ambiental y social de los proyectos de inversión en hidrocarburos.

## 2.3 Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas o Tribales

*Es importante destacar que el mecanismo de participación ciudadana no involucra el derecho al veto de las poblaciones involucradas que viven en las zonas de influencia donde se realizan las actividades de hidrocarburos. Lo expresado anteriormente recoge lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>10</sup>, sobre Pueblos Indígenas y Tribales.*

Como se señaló anteriormente, a través del mecanismo de participación ciudadana el Estado obtendrá información sobre las actividades que se realizarán y con dicha información podrá determinar qué medidas se deberán adoptar para que los derechos de las poblaciones involucradas no sean afectados.

El derecho al veto de las actividades extractivas por parte de la población involucrada solo se podría justificar si dicha población fuera propietaria de los recursos naturales que se encuentran en el subsuelo, caso que no corresponde a nuestra legislación.

9 Según la Definición contenida en el Artículo IV del Reglamento se define al **Área de Influencia** como el Espacio geográfico sobre el que las actividades de hidrocarburos ejercen algún tipo de impacto considerable. Se considera área de influencia directa a aquella zona en la cual se desarrollará la actividad de hidrocarburos, e indirecta a las áreas aledañas al proyecto (...).

10 Este Convenio fue ratificado por el Estado Peruano mediante Resolución Legislativa N° 26253 el 5 de diciembre de 1993.

En nuestro caso, la Constitución Política en su artículo 66° señala que los recursos naturales, renovables y no renovables, son patrimonio de la Nación y que el Estado es soberano en su aprovechamiento. Es decir, el Estado como propietario de los recursos naturales es a quien le corresponde autorizar o no el desarrollo de las actividades de hidrocarburos. En cada caso concreto el Estado analizará la conveniencia o no de conceder la autorización para la exploración y posible extracción de los recursos naturales. Dicha conveniencia no solo deberá estar referida a la población involucrada, sino deberá tener una visión general sobre los beneficios que podrían generar a toda la población del Estado en general.

Sin embargo, diversos actores, en distintas oportunidades han sostenido equivocadamente que el Convenio 169 de la OIT otorga el derecho al veto de las comunidades para el desarrollo de actividades extractivas.

Nuestra Constitución Política establece que la propiedad de los recursos naturales corresponden al Estado, por tanto, la propuesta de establecer el derecho a veto a las poblaciones indígenas respecto a su «consentimiento» (siendo el mismo de carácter vinculante y obligatorio) sobre la realización de las actividades de hidrocarburos a realizar, no tiene sustento jurídico, es más, ni siquiera el referido Convenio establece dicha facultad.

*Al respecto, debemos señalar que la propia Organización Internacional del Trabajo, mediante una comunicación expresa a la Defensoría del Pueblo<sup>11</sup>, absolviendo una consulta respecto de la consulta ciudadana y recursos naturales así como del derecho al veto que se podrían aplicar respecto al Convenio 169 manifestó lo siguiente: «(...) Al respecto, los órganos de control han indicado que el concepto de consulta a las Comunidades Indígenas comporta el establecimiento de un diálogo genuino entre ambas partes, caracterizado por la comunicación y el entendimiento, el respeto mutuo y la buena fe y con el sincero deseo de llegar a un acuerdo común...».*

Posteriormente, la OIT al referirse al Derecho al Veto señala lo siguiente: «(...) El Convenio 169 no se refiere al derecho al veto. La consulta sobre los recursos naturales prevista por el artículo 15.2 del Convenio tiene por objeto, como lo señalamos anteriormente, el determinar si sus intereses serían perjudicados y en qué medida (...)».

De acuerdo a lo precisado en los párrafos precedentes queda claro que el Convenio 169 de la OIT no establece el derecho al veto, por lo que tratar de extender su aplicación en base a interpretaciones extensivas, carecería de sentido.

## 2.4 De los derechos y deberes en la Participación Ciudadana

El Reglamento establece, en su artículo III del Título Preliminar, cuáles son los derechos de los Pueblos Indígenas que el Estado debe velar. Dicho artículo señala que el Estado promueve el pleno ejercicio de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas, respetando su identidad social y cultural, costumbres, tradiciones, etc. Asimismo, se señala que la consulta se deberá ejercer de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias con el objeto de llegar a un buen entendimiento.

El mecanismo de participación ciudadana implica un deber y un derecho de las poblaciones involucradas. Sin embargo, el Reglamento sólo ha establecido los derechos de los Pueblos Indígenas, por lo cual, hubiera sido oportuno también que el Reglamento establezca cuales son las obligaciones de dichos pueblos en el marco del desarrollo de las actividades de hidrocarburos. En muchas ocasiones determinados Pueblos han tomado como costumbre, justificada e injustificadamente, realizar determinadas acciones que atentan contra las propias actividades de hidrocarburos (realizando toma de instalaciones o secuestro del personal de la empresa, por ejemplo) sin que ello pueda implicar una sanción inmediata por parte del Estado, al no respetar los canales adecuados para expresar determinada demanda.

Por ejemplo, si en la Capital de la República, determinadas personas toman las instalaciones de una determinada empresa u otro establecimiento análogo, la Policía Nacional interviene directamente, procediendo a detener a dichas personas. Sin embargo, si lo mismo sucediera en las zonas de explotación de hidrocarburos, se debe esperar a establecer, en la mayoría de casos, mesas de diálogo u otras gestiones similares, para «solicitar» que cesen las acciones que van en contra de las actividades de las empresas. La pregunta que puede surgir sería la siguiente: ¿las empresas no tienen derechos?

Si se busca que la participación ciudadana sea efectiva y contribuya al desarrollo del país, las normas que la regulan deberían establecer no solo los derechos de los pueblos, sino también las obligaciones que garanticen la seguridad y no se atenten contra la propiedad privada de todos los actores involucrados, ya sea que correspondan a las poblaciones involucradas o al Contratista.

## 3. ÁMBITO DE APLICACIÓN

Como se había señalado anteriormente, las normas que regulaban la participación ciudadana en las actividades de hidrocarburos estaban referidas solo a los procedimientos de evaluación y aprobación de

11 A través de la Carta N° OIT/ACD 5-169, emitida el 23 de julio de 2007.

«El mecanismo de participación ciudadana implica un deber y un derecho de las poblaciones involucradas»

EIAs. Sin embargo, el Reglamento busca regular, además de dicho procedimiento administrativo, una etapa anterior y otra etapa posterior al procedimiento de evaluación y aprobación de un EIA. Es decir, el Reglamento busca el fortalecimiento de la participación ciudadana en la etapa de negociación y suscripción de un Contrato de Licencia para la Exploración y Explotación de Hidrocarburos, así como el fortalecimiento de la participación ciudadana durante el ciclo de vida del proyecto de inversión en el Subsector Hidrocarburos.

Estos aspectos son de suma importancia ya que dicha medida evitaría que se puedan originar diversos conflictos entre las comunidades con el Estado y los Titulares del proyecto por la falta de información sobre el desarrollo de las actividades de hidrocarburos. Es por ello que uno de los *objetivos del Reglamento es el de promover una buena relación entre dichos actores involucrados, así como fortalecer el acceso a la información y participación ciudadana de las comunidades y población involucrada en la gestión ambiental y social, optimizando dichas gestiones en los proyectos de inversión en el Subsector Hidrocarburos.*

*El Reglamento es aplicable a todos los Titulares de los Contratos definidos en el artículo 10° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica de Hidrocarburos (TUO de la LOH)<sup>12</sup>, así como de las Concesiones y Autorizaciones para el desarrollo de las Actividades de Hidrocarburos, desde el inicio de los procesos de negociación o concurso para la Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos, el otorgamiento del derecho de Concesión, otorgamiento de la Autorización, elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales y durante el ciclo de vida del proyecto.*

Cabe precisar que si bien el Reglamento es aplicable para los mecanismos de participación ciudadana desde antes del inicio de la negociación o concurso del Contrato hasta el cierre del proyecto de hidrocarburos, para las actividades de Procesamiento o Refinación, Almacenamiento, Transporte, Comercialización y Distribución de hidrocarburos sólo le serán aplicables los mecanismos de participación ciudadana referidos desde la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales hasta la posterior aprobación de los mismos.

*Los Estudios Ambientales aplicables para los mecanismos de participación ciudadana han sido establecidos a través del Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos<sup>13</sup> y son los siguientes:*

**i) El Estudio de Impacto Ambiental (EIA).**

Documento de evaluación ambiental de aquellos proyectos de inversión cuya ejecución puede generar Impactos Ambientales negativos significativos en términos cuantitativos o cualitativos. Dicho estudio, como mínimo debe ser a nivel de Factibilidad del Proyecto.

**ii) Estudios de Impacto Ambiental Semidetallado (EIAsd).**

Documento de evaluación ambiental de los proyectos de inversión cuya ejecución puede generar Impactos Ambientales negativos susceptibles de ser eliminados o minimizados mediante la adopción de acciones y/o medidas fácilmente aplicables.

**iii) La Declaración de Impacto Ambiental (DIA).**

Documento que tiene el carácter de Declaración Jurada donde se expresa que el proyecto de inversión cumple con la legislación ambiental y que es susceptible de generar Impactos Ambientales negativos poco significativos, de acuerdo con los criterios de protección ambiental y la normativa ambiental vigente.

De los instrumentos anteriormente descritos, el EIA viene a ser el instrumento sobre el cual estamos refiriéndonos en el desarrollo del presente artículo.

*Para el caso de otros Instrumentos de Gestión Ambiental, la Dirección General de Asuntos Ambienta-*

12 Decreto Supremo N° 042-2005-EM, TUO de la Ley Orgánica de Hidrocarburos, Ley N° 26221 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 14 de octubre de 2005.

Artículo 10°.- Las actividades de exploración y de explotación de Hidrocarburos podrán realizarse 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.

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.

c) Otras modalidades de contratación autorizadas por el Ministerio de Energía y Minas (...).

13 Aprobado a través del Decreto Supremo N° 015-2006-EM. Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 5 de marzo de 2006.

*les Energéticos (DGAAE)<sup>14</sup> determinará la realización de Talleres Informativos, con presencia de referida autoridad, cuando la actividad que desarrollara el Contratista así lo requiera.*

Conforme a lo referido en los párrafos precedentes, el mecanismo de la participación ciudadana se ha establecido en las siguientes etapas:

### **3.1 Participación Ciudadana derivada de la negociación o concurso de los Contratos de Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos**

Proceso que se desarrolla a través de las actuaciones que le competen a PERUPETRO y comprende el proceso de negociación con las empresas interesadas hasta su adjudicación y posterior presentación de las empresas a las poblaciones involucradas.

Revisemos brevemente este proceso. PERUPETRO es la entidad encargada de conducir esta etapa, etapa en la cual registrará el principio de buena fe y tomará en consideración las características sociales de la Población Involucrada.

Esta etapa consta de tres momentos: i) Inicio del proceso de negociación o concurso; ii) Previo al envío del proyecto de Contrato al Ministerio de Energía y Minas, y, iii) Con la suscripción del Contrato de Exploración y/o Explotación.

Respecto al Inicio del proceso de negociación o concurso, PERUPETRO deberá informar a través de su página Web ([www.perupetro.com.pe](http://www.perupetro.com.pe)) y mediante comunicaciones dirigidas a los representantes de los Gobiernos Regionales, Locales y organizaciones representativas de las Poblaciones Involucradas, información relevante acerca de las áreas de los lotes donde se desarrollaría la actividad (lista de Contratos en negociación o concurso con indicación de la fecha de inicio, los mapas de lotes, las empresas petroleras interesadas y los criterios para la selección de las mismas).

*Previamente, PERUPETRO deberá realizar Eventos Presenciales<sup>15</sup> con el objeto de conocer las percepciones locales respecto al proyecto que se prevé ejecutar. La información generada será remitida al Registro de Actuaciones (se comentará en el Punto 4.1) de la DGAAE. Cabe precisar que el evento presencial referido a la presentación de la empresa sólo se realizará cuando el Contrato de Licencia este suscrito.*

Suscrito el Contrato de Exploración y/o Explotación de Hidrocarburos, PERUPETRO informará, a través

de los eventos presenciales, la siguiente información: el nombre de la empresa petrolera adjudicataria así como su respectiva presentación, los criterios de calificación de la misma, el número de la norma que autoriza la suscripción del Contrato, la modalidad de contratación utilizada, de ser el caso, el mapa del área del Contrato (Lote) y el programa de actividades a desarrollar.

En caso existieran observaciones y opiniones planteadas por las poblaciones y sus organizaciones representativas referidas a incidencias en los aspectos sociales, culturales y ambientales, las mismas serán remitidas por PERUPETRO a la DGAAE, para que dicha autoridad las evalúe en el proceso de evaluación de los estudios ambientales que presenten el Contratista.

Con el fin de evitar cualquier tipo de conflictos a nivel gubernamental sobre el proceso de negociación de un Lote Petrolero, PERUPETRO deberá informar al Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) y al Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andino, Amazónico y Afroperuano (INDEPA), o quien haga sus veces, sobre el proceso de negociación iniciado.

En el caso de que en el Lote existan indicios de la presencia de Pueblos Indígenas en Aislamiento y/o Contacto Inicial, INDEPA o quien haga sus veces, participará en dichos eventos presenciales.

*El origen de la participación ciudadana en esta etapa se inicia con la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo N° 015-2006-EM, pues en dicha disposición se estableció que PERUPETRO deberá informar a la población sobre los aspectos relacionados a la negociación del contrato de exploración y/o explotación (es decir, las áreas en las cuales se esté negociando el contrato y las acciones que viene realizando al respecto). Del mismo modo, se estableció que luego de firmado el contrato, PERUPETRO deberá informar dicho hecho y presentar oficialmente al Contratista.*

*El problema que se originó con esta disposición es que no se estableció un plazo máximo en el cual PERUPETRO debió presentar al Contratista a la población involucrada que habita en dicha zona de influencia. Este vacío en la norma ocasionó más de un problema a los Contratistas, pues al no contar con un plazo máximo para la presentación ante las poblaciones involucradas, los plazos de sus Contratos iban transcurriendo en perjuicio de ellos, ya que no podían iniciar sus actividades hasta que no sean*

14 La DGAAE es el órgano técnico normativo del Ministerio de Energía y Minas encargado de proponer y evaluar la política, proponer y/o expedir la normatividad necesaria, así como promover la ejecución de actividades orientadas a la conservación y protección del medio ambiente, para el desarrollo sostenible de las actividades energéticas.

15 Se entiende por evento presencial al acto público que realiza PERUPETRO en aplicación de lo dispuesto por la Segunda Disposición Final del Decreto Supremo N° 015-2006-EM y la Resolución Legislativa N° 26253, en los casos de aplicación del procedimiento de consulta.

## «Los mecanismos de participación ciudadana se dividen entre mecanismos obligatorios y complementarios»

*presentados oficialmente. Uno de los aspectos que también es importante destacar es que unas de las razones por la cual PERUPETRO no podía presentar al Contratista se deben a la falta de presencia estatal en muchas zonas donde se desarrollan actividades de hidrocarburos.*

Si bien el Reglamento ha establecido un plazo máximo para que PERUPETRO realice la presentación del Contratista, considero que dicha solución al problema no fue la más oportuna, por razones que explicaremos más adelante.

El Estado en general, debería velar por tener mayor presencia en las zonas más alejadas de la Capital de la República, pues ello sí representa una fuente potencial de inicio de conflictos. La falta de presencia del Estado permite que los grupos radicales puedan llegar a dichas zonas e influenciar de manera negativa ante acciones que permitirían beneficios a las propias zonas alejadas. No se puede pretender que sólo el Reglamento reduzca las fuentes de conflictos sociales, por el contrario, se deben realizar acciones concretas por parte del Estado para solucionar su falta de presencia en zonas alejadas.

### 3.2 Participación Ciudadana durante la elaboración y evaluación de los Estudios Ambientales

Proceso que se desarrolla durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales que desarrollará el Contratista, con o sin participación de la DGAAE.

Para los casos en los cuales concluya la etapa a cargo de PERUPETRO, la DGAAE asume la competencia de conducir los procesos de participación ciudadana durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales.

A continuación mencionaremos algunos aspectos importantes en esta etapa:

Los Mecanismos de Participación Ciudadana. Tienen por objeto la difusión de información y la incorporación de observaciones y opiniones, orientadas a mejorar los procesos de toma de decisiones respecto de los estudios ambientales.

Los mecanismos de participación ciudadana se dividen entre mecanismos obligatorios y complemen-

tarios. Los mecanismos obligatorios son los talleres informativos y la audiencia pública. Estos mecanismos se deben de realizar siempre durante la elaboración y evaluación de estudios ambientales. Mientras que los mecanismos complementarios son: buzón de observaciones y opiniones, oficina de información y participación ciudadana, visitas guiadas, equipo de promotores y difusión a través de medios de comunicación escrita, televisiva o radial. De estos mecanismos complementarios, sólo se aplicarán aquellos, que de acuerdo a las características de la actividad a realizar se consideren necesarios.

El Plan de Participación Ciudadana. Es el documento mediante el cual el Contratista describe las acciones y mecanismos dirigidos a informar a la población acerca del proyecto. Al respecto, algunos entienden que el Reglamento regula dos Planes de Participación Ciudadana, uno que se ejecuta durante la elaboración y evaluación de los estudios ambientales y otra que se ejecutará durante el ciclo de vida del proyecto.

Sin embargo, en el Reglamento sólo se describe un Plan de Participación Ciudadana, el cual efectivamente se presenta a la DGAAE antes de la elaboración y aprobación de los estudios ambientales. Este Plan de Participación Ciudadana es un requisito para iniciar el procedimiento de evaluación de un estudio ambiental y se presenta conjuntamente con los Términos de Referencia antes de la elaboración del referido estudio ambiental.

El Plan de Participación Ciudadana debe contener el área de Influencia (directa e indirecta) del proyecto, los criterios utilizados para su delimitación y un Mapa en el cual se muestre la ubicación de las comunidades, reservas indígenas, Áreas Naturales Protegidas y su Zona de Amortiguamiento y la zona de influencia directa o indirecta de la actividad de hidrocarburos que se desarrollará.

El Plan debe contener además: los grupos de interés del área de influencia del proyecto, los mecanismos de participación ciudadana (obligatorios y complementarios), su cronograma de cumplimiento, nombre de la consultora que elaborará el estudio ambiental, entre otros.

Se entiende que el Plan de Participación Ciudadana posterior a la aprobación de los estudios ambientales (se desarrolla durante el ciclo de vida del proyecto), es un Plan complementario o ampliado al Plan presentado inicialmente a la DGAAE.

### 3.3 Participación Ciudadana posterior a la aprobación de los Estudios Ambientales

Es el proceso que se desarrolla luego de la aprobación de los estudios ambientales, durante todo el ciclo de vida del proyecto.

El Plan de Participación Ciudadana, que se ejecutará en esta etapa forma parte del Plan de Relaciones Comunitarias contenido en el Plan de Manejo Ambiental de los Estudios Ambientales.

En dicho Plan la población involucrada de manera organizada participará en los Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de los impactos sociales y ambientales derivados de la ejecución del proyecto de hidrocarburos.

El Plan de Participación Ciudadana presentado por el Contratista, correrá a cargo de éste y será elaborado de manera coordinada con la población involucrada organizada que se encuentra dentro del área de influencia directa e indirecta del proyecto de hidrocarburos.

Cabe destacar que el MINEM elaborará una Guía de Relaciones Comunitarias, la cual incluirá algunos mecanismos de participación ciudadana, debiendo el Contratista, tomar en cuenta alguna de ellos, según resulten apropiados por las características de las zonas en donde desarrollarán actividades.

Sin perjuicio de ello, el Contratista deberá implementar el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana y/o establecer una Oficina de Información y Participación Ciudadana de acuerdo con las características particulares de cada proyecto, considerando su magnitud, área de influencia, situación del entorno y otros aspectos relevantes.

Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana. Estará constituido por grupos de vigilancia ambiental y social que se encarguen de hacer un seguimiento de las acciones del proyecto con un mayor impacto potencial. Los gastos de la implementación de este programa estarán a cargo del Contratista, debiendo ser coordinado con las autoridades competentes del sector en las funciones de supervisión y fiscalización.

*La documentación que se genere por dicho programa generará información por las características propias de las zonas impactadas y serán remitidos periódicamente al Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería - OSINERGMIN<sup>16</sup>, a la DGAAE y a la Oficina General de Gestión Social - OGGG<sup>17</sup> del MINEM, quienes deberán proceder en el marco de sus competencias. OSINERGMIN*

*deberá informar a la población involucrada los resultados de la evaluación de los informes remitidos. En el presente caso se entiende que el OSINERGMIN fiscalizará el cumplimiento de las actividades que se han detallado, a nivel de factibilidad en el estudio de impacto ambiental aprobado, ya que sólo el OSINERGMIN es el competente para ejecutar el monitoreo ambiental.*

Oficina de Información y Participación Ciudadana. Con el fin de brindar mayor información y absolver las consultas de las poblaciones involucradas, así como recibir las observaciones de las mismas acerca del proyecto, el Reglamento establece la obligación de que el Contratista instale una Oficina de Información y Participación Ciudadana.

#### 4. OTROS ASPECTOS IMPORTANTES A CONSIDERAR

Si bien ya hemos revisado brevemente sobre el contenido de la participación ciudadana en las etapas referidas (antes, durante y después de la aprobación de un proyecto de inversión en hidrocarburos), el Reglamento además regula algunos aspectos importantes que son necesarios comentar.

##### 4.1 Registro de actuaciones

El Reglamento establece la creación del Registro Interno de Participación Ciudadana, el cual estará a cargo de la DGAAE. La creación de este registro establece la obligación de las entidades involucradas en los procesos de participación ciudadana derivada de la negociación o concurso de los Contratos de Exploración y Explotación de Hidrocarburos y de la evaluación de los estudios ambientales, de remitir a la DGAAE, una copia de las actuaciones de participación ciudadana, dentro de los siete (7) días calendario después de realizada.

El fundamento para crear este Registro de Actuaciones es para que la autoridad competente pueda tener conocimiento de los procesos de participación ciudadana en las cuales están involucradas los *Titulares de los Proyectos* y las poblaciones involucradas. En diversas ocasiones se ha afirmado que el inicio de los conflictos sociales por parte de la población que habitan en el área de influencia de las actividades de hidrocarburos, es el incumplimiento de los acuerdos por parte de los *Titulares de los Proyectos*.

16 OSINERGMIN. Es el encargado de regular, supervisar y fiscalizar las actividades que desarrollan las personas jurídicas de derecho público interno o privado y las personas naturales en los sectores de energía y minería. Entre sus funciones están las de fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones de las disposiciones técnicas y legales relacionadas con la protección y conservación del ambiente en las actividades desarrolladas en los sectores de energía y minería

17 OGGG. Es el órgano de asesoramiento del MINEM encargado de promover las relaciones armoniosas entre las empresas minero energéticas y la sociedad civil, incluidos los Gobiernos Locales y Regionales, así como de propiciar el manejo de mecanismos de diálogo y concertación en el Sector y de colaborar en el diseño de programas de desarrollo sostenible. La OGGG tiene entre sus principales funciones efectuar el seguimiento de los compromisos sociales que asumen las empresas con las Poblaciones Involucradas en coordinación con las Direcciones Generales correspondientes.

El Registro de Actuaciones permitirá dotar de información a la autoridad competente si el inicio de un conflicto social es derivado de un incumplimiento por parte del Contratista. Si bien este registro permitirá controlar el cumplimiento de los acuerdos por parte de los *Titulares de los Proyectos*, aún el Reglamento no establece bajo que mecanismo se deberá garantizar el cumplimiento de las poblaciones que habitan en el área de influencia acerca de garantizar los derechos de los *Titulares de los Proyectos*.

#### 4.2 Suspensión de los Plazos Contractuales

*La Primera Disposición Complementaria del Reglamento ha modificado el Artículo 1° del Decreto Supremo N° 003-2000-EM<sup>18</sup>. A fin de analizar dicha modificación y comentar las implicancias de la misma, revisaremos brevemente sus antecedentes.*

Anteriormente se señaló que a través del Decreto Supremo N° 053-99-EM, el MINEM uniformizó los procedimientos administrativos ante la Dirección General de Asuntos Ambientales (hoy DGAAE), respecto de la aprobación de los estudios ambientales. En dicha norma se estableció que dicha autoridad contaba con 90 días calendario para evaluar el EIA, a partir de su presentación, y con 30 días calendario para evaluar el levantamiento de observaciones al EIA, de ser el caso.

*De acuerdo a la importancia que las actividades de hidrocarburos representan para el país y conforme a lo establecido en el artículo 18° del TUO de la LOH<sup>19</sup>, el MINEM aprobó el Decreto Supremo N° 003-2000-EM, con el fin de establecer la suspensión de los plazos contractuales establecidos el Artículo 22° del TUO de la LOH, relacionados con el cumplimiento o desarrollo de las fases de exploración y/o explotación de hidrocarburos, respectivamente<sup>20</sup>, por el plazo establecido en el procedimiento de aprobación del EIA.*

*Al respecto, se debe precisar que cuando se aprobó el Decreto Supremo N° 003-2000-EM, el reglamento vigente que regulaba la participación ciudadana (Resolución Ministerial N° 728-99-EM) contemplaba únicamente la realización de una audiencia pública posterior a la presentación del EIA para su aprobación. Posteriormente, cuando dicho reglamento es modificado (a través de las Resoluciones Ministeriales N° 594-2002-EM y N° 535-2004-MEM-DM, respectivamente), se exige de manera obligatoria la realización de talleres de consulta previos a la presentación del EIA para su respectiva evaluación, manteniéndose la obligatoriedad*

*de realizar una audiencia pública luego de presentado el EIA.*

Las modificaciones al reglamento de participación ciudadana anteriormente referidas, establecieron indirectamente que los talleres de consulta previa forman parte del procedimiento administrativo de evaluación de los EIA, puesto que dicho procedimiento se inicia con la realización de dichos talleres previos.

Sin embargo, este aspecto no fue considerado en el nuevo Reglamento de Protección Ambiental para las Actividades de Hidrocarburos, ya que dicha norma sólo establece un plazo de 90 días para la evaluación de los estudios de impacto ambiental y 30 días para la subsanación en caso de existir observaciones al EIA, pero no consideró el plazo que demora la realización de los talleres de consulta previos a la presentación del EIA, no obstante que, como lo habíamos precisado en el párrafo anterior, dichos talleres previos forman parte del procedimiento administrativo que corresponde al EIA.

En mi opinión, se debió extender la aplicación del Decreto Supremo N° 003-2000-EM, en el sentido de adicionar al plazo contractual suspendido, el plazo que demore la realización de los talleres previos a la presentación del EIA.

Tratando de salvar dicho vacío, el Reglamento ha modificado el Decreto Supremo N° 003-2000-EM, estableciendo plazos máximos para la realización del taller de presentación a cargo de PERUPETRO (180 días calendario) y, desde el periodo comprendido desde la presentación de la solicitud ante la DGAAE para la realización del Taller antes de la elaboración del EIA hasta la aprobación del mismo (210 días calendario). Es decir, el Reglamento ya estableció un plazo máximo para que PERUPETRO realice su taller de presentación al Contratista y además, ha incluido al plazo de suspensión contractual, la realización de los talleres previos a la presentación del EIA.

Sin embargo, tal medida no ha sido la más oportuna, pues el establecer plazos de suspensión contractual máximos en el procedimiento de aprobación de un EIA no soluciona el problema cuando, por causas ajenas al Contratista, dichos plazos se excedan, de ser así, los plazos excedidos se computarán en desmedro de los plazos contractuales del Contratista. Por tal razón, se debió determinar la suspensión de los plazos contractuales desde la solicitud para realizar el Taller de presentación a cargo de PERUPETRO hasta la aprobación del respectivo EIA por el

18 Publicado en el Diario Oficial El Peruano el 28 de enero de 2000.

19 Dicho artículo que establece que los contratos de licencia o servicios autorizan al Contratista a realizar las operaciones necesarias para la exploración y explotación de hidrocarburos.

20 Para el caso de la Exploración se cuenta con un plazo de 7 años, pudiendo excederse hasta 3 años adicionales y, para el caso de la Explotación de petróleo crudo se cuenta con un plazo de 30 años y para gas natural no asociado y de gas natural no asociado y condensados hasta completar 40 años.

«El Registro de Actuaciones permitirá dotar de información a la autoridad competente si el inicio de un conflicto social es derivado de un incumplimiento por parte del Contratista»

tiempo que demore la aprobación del mismo, es decir, sin establecer plazos máximos de suspensión contractual.

Otro aspecto que llama la atención, es que el Reglamento establece además que la suspensión de los plazos contractuales, estará condicionada a las «coordinaciones» que se realice entre el Estado y los Titulares del proyecto en cada caso. Esta disposición es ambigua y debiera ser aclarada, con el fin de evitar mayores confusiones.

#### 4.3 Aplicación del Reglamento

Los Estudios Ambientales que a la fecha de la entrada en vigencia del Reglamento no hayan sido presentados a la DGAAE se regularán por la referida norma. Para tal efecto, se considerarán los mecanismos de participación ciudadana obligatorios que se deben de realizar antes y/o durante la elaboración de los estudios ambientales. El mismo tratamiento tendrá aquellos procedimientos que se encuentren en una fase anterior a la convocatoria de una Audiencia Pública.

Los estudios ambientales que se encuentren en trámite y que ya cuenten con la convocatoria de la Audiencia Pública, se regularán por lo dispuesto en la Resolución Ministerial N° 535-2204-EM/DM hasta la culminación de su trámite.

#### 5. CONCLUSIONES

- El mecanismo de participación ciudadana cada vez es más importante en las actividades de ex-

tracción y explotación de recursos naturales, lo cual se traduce en una especialidad de regulación dirigida a cada sector.

- La participación ciudadana permitirá reducir los conflictos socio ambientales que se presentan en la etapa del *Upstream* del Subsector Hidrocarburos.
- Por más que parezca ocioso manifestarlo nuevamente, el Convenio 169 de la OIT no otorga el derecho al veto para la realización de actividades de hidrocarburos por parte de la población involucrada, pues dicha decisión, de acuerdo a nuestra norma constitucional, le corresponde sólo al Estado.
- El Reglamento debería de establecer las obligaciones que le corresponden a las poblaciones involucradas en el sentido de garantizar de manera efectiva el respeto por los derechos a las inversiones realizadas y a la seguridad de los trabajadores de las actividades de hidrocarburos, puesto que se debe de velar de manera integral y sin discriminación a todos los actores involucrados en las actividades de hidrocarburos (Inversionista del proyecto y población involucrada).
- El Reglamento debió prever que por las propias características de la industria, lo más recomendable era precisar que la suspensión de los plazos contractuales considere todo el proceso de aprobación de un EIA y no solo el establecimiento de plazos fijos. Lo más probable que suceda es que el proceso de aprobación de un EIA exceda el plazo otorgado, con lo cual se perjudicará al Contratista.
- Si bien este aspecto no fue mencionado en los párrafos anteriores, el Estado deberá velar para que los ingresos que obtiene por la explotación de los recursos naturales sea efectivamente distribuido a las poblaciones involucradas y que los mismos sean eficientemente aprovechados, ya que normalmente la demora en la asignación de dichos ingresos, ocasiona que dichas poblaciones involucradas soliciten a las empresas la realización de determinadas demandas como obras o donaciones, por ejemplo, considerándolo como parte del mecanismo de participación ciudadana. CA