

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA

LA MOLINA

FACULTAD DE CIENCIAS



**“PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS LINEAMIENTOS
Y EXIGENCIAS PARA EL MONITOREO Y VIGILANCIA
CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN
AMBIENTAL DEL SECTOR ENERGÉTICO”**

Trabajo de Suficiencia Profesional para Optar el Título de:

INGENIERO AMBIENTAL

RODRIGO GUILLERMO REATEGUI MUNAR

Lima – Perú

2024

**La UNALM es la titular de los derechos patrimoniales de la presente investigación
(Art. 24. Reglamento de Propiedad Intelectual)**

PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS LINEAMIENTOS Y EXIGENCIAS PARA EL MONITOREO Y VIGILANCIA CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN AMBIENTAL DEL SECTOR ENERGÉTICO

INFORME DE ORIGINALIDAD

13%	12%	10%	2%
INDICE DE SIMILITUD	FUENTES DE INTERNET	PUBLICACIONES	TRABAJOS DEL ESTUDIANTE

FUENTES PRIMARIAS

1	creativecommons.org Fuente de Internet	1%
2	repositorio.lamolina.edu.pe Fuente de Internet	1%
3	bibliotecavirtual.minam.gob.pe Fuente de Internet	1%
4	repositorio.cientifica.edu.pe Fuente de Internet	<1%
5	www.minem.gob.pe Fuente de Internet	<1%
6	cybertesis.unmsm.edu.pe Fuente de Internet	<1%
7	repositorio.urp.edu.pe Fuente de Internet	<1%
8	INERCO CONSULTORIA PERU S.A.C.. "PAD para el Proyecto Línea de Transmisión	<1%

UNIVERSIDAD NACIONAL AGRARIA

LA MOLINA

FACULTAD DE CIENCIAS

**“PROPUESTAS PARA FORTALECER LOS LINEAMIENTOS
Y EXIGENCIAS PARA EL MONITOREO Y VIGILANCIA
CIUDADANA EN LOS INSTRUMENTOS DE GESTIÓN
AMBIENTAL DEL SECTOR ENERGÉTICO”**

Trabajo de Suficiencia Profesional para Optar el Título Profesional de:

INGENIERO AMBIENTAL

Presentada por:

RODRIGO GUILLERMO REATEGUI MUNAR

Sustentada y aprobada por el siguiente jurado:

Mg. Sc. Miguel Quevedo Beltrán
PRESIDENTE

Dr. Ernesto Ever Menacho Casimiro
MIEMBRO

Ph. D. Sergio Artemio Pacsi Valdivia
MIEMBRO

Dra. Fanny Mabel Carhuacho León
ASESORA

AGRADECIMIENTOS

A los profesores Fanny Mabel Carhuacho y Lucio Villa por orientarme durante el desarrollo de esta monografía, así como a los miembros del Jurado - Miguel Quevedo, Ever Menacho y Sergio Pacsi - por sus valiosos aportes.

A la Universidad Nacional Agraria La Molina, mi alma mater, por la excelencia académica, la formación con valores y las experiencias inolvidables

ÍNDICE GENERAL

RESUMEN	iv
ABSTRACT	v
I. INTRODUCCIÓN	1
1.1 Problemática	1
1.2 Objetivos	4
1.2.1 Objetivo General.....	4
1.2.2 Objetivos Específicos	4
II. REVISIÓN DE LITERATURA.....	5
2.1 Marco Teórico y Estado del Arte.....	5
2.2 Marco Legal	9
2.3 Línea de Tiempo	16
III. DESARROLLO DEL TRABAJO	17
3.1 Experiencia del autor	17
3.2 Metodología	21
3.2.1 Identificación de principales factores para la implementación de PMVC	21
3.2.2 Evaluación comparativa de experiencias aplicadas.....	22
3.2.3 Conclusiones y propuestas de mejora.....	22
IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	23
4.1 Principales factores para la implementación del PMVC	23
4.2 Evaluación de experiencias aplicadas	24
4.2.1 Descripción de experiencias aplicadas	24
4.2.2 Evaluación Comparativa.....	33
V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN.....	36
5.1 Conclusiones	36
5.2 Propuestas	37
VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	40

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Tipologías de Esquemas de Monitoreo Participativo según Danielsen et al. (2009).....	5
Tabla 2: Análisis del Marco Legal sobre Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental.....	9
Tabla 3: Línea de Tiempo sobre la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental en el Perú.....	16
Tabla 4: Experiencia del autor en programas de participación ciudadana en la gestión ambiental	18
Tabla 5: Evaluación comparativa de 5 experiencias aplicadas de PMVC	34

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Diagrama de Flujo de la Metodología.....	21
Figura 2. Monitores del CMVC acompañando el monitoreo de calidad de aire (junio 2014)	26
Figura 3. Equipo de monitores del PMVC con el logo del programa (octubre 2016).....	28
Figura 4. Capacitación a Monitores del PMVC (marzo 2020).....	30

RESUMEN

La participación ciudadana en la gestión ambiental se da a través de diversos canales: procesos de consulta, portales de acceso a la información, plataformas de denuncias ambientales, buzones de reclamos, entre otros. Sin embargo, en el Perú, estos canales están a menudo fuera del alcance de la mayor parte de la población. Esto genera que la participación ciudadana en la gestión ambiental sea escasa y que finalmente desembogue en movilizaciones, paralizaciones y bloqueos, lo cual ayuda a explicar que el 62.1% de los conflictos sociales a nivel nacional sean de tipo “socioambiental” (setiembre 2023). En ese contexto, es que, hace ya 25 años, aparecen los Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (PMVC, a veces bajo otros nombres) para construir espacios en los cuales la ciudadanía, el Estado y la empresa privada puedan discutir y participar de la gestión ambiental. No obstante, no siempre han sido exitosos ni se han traducido en una participación efectiva de los actores locales. La normativa nacional y, en particular, los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA), han evolucionado desde entonces para exigir la implementación de estas iniciativas. En la presente monografía, se analiza el marco teórico y legal, el estado del arte y la historia de este mecanismo en nuestro país, y, en particular, en el sector energético. Asimismo, se hace una evaluación de 5 programas de participación ciudadana en la vigilancia ambiental – principalmente a través de la experiencia del autor – para estudiar cuáles son los factores principales al momento de decidir cuán participativa debe ser un PMVC y finalmente proponer soluciones prácticas a la problemática. La monografía concluye que no son precisamente las exigencias normativas las que promueven mayor participación, sino que es la decisión estratégica de hacer de la vigilancia ambiental – institucionalizada y ordenada – un pilar de la gestión social de los proyectos.

Palabras clave: participación ciudadana, monitoreo y vigilancia ciudadana, prevención de conflictos socioambientales.

ABSTRACT

Citizen participation in environmental management takes place through various channels: consultation processes, information access portals, environmental complaints platforms, complaint mailboxes, among others. However, in Peru, these channels are often beyond the reach of the greater part of the population. This causes citizen participation in environmental management to be scarce, ultimately leading to mobilizations, strikes and blockages, which helps to explain that 62.1% of social conflicts at a national level are of a “socio-environmental” nature (September 2023). It is in this context that, 25 years ago, Citizen Monitoring and Surveillance Programs (CMSP, sometimes under other names) appeared with the purpose of creating spaces in which citizens, the State and the private sector can discuss and participate in environmental management. However, they have not always been successful or have translated into effective participation of local stakeholders. National regulations and, especially, Environmental Management Instruments (EMIs), have since evolved to require the implementation of these initiatives. The present monograph analyzes the theoretical and legal framework, the state of the art and the history of this mechanism in our country and, in particular, in the energy sector. Likewise, an evaluation of 5 citizen participation programs in environmental monitoring is made - mainly through the author's experience - to study which are the main factors towards deciding how participative a PMVC should be and, finally, propose practical solutions to the problem. The monograph concludes that it is not precisely the regulatory requirements that promote greater participation, but rather the strategic decision to make environmental monitoring – in an institutionalized and orderly fashion - a pillar of the social management of such projects.

Keywords: citizen participation, citizen monitoring and surveillance, socio-environmental conflict prevention.

I. INTRODUCCIÓN

1.1 Problemática

La participación ciudadana, en su sentido más amplio, es el “conjunto de sistemas o mecanismos por medio de los cuales los ciudadanos – la sociedad civil en su conjunto – pueden tomar parte de las decisiones públicas o incidir en las mismas, buscando que dichas decisiones representen sus intereses”.¹ Es un pilar de la democracia y del estado de derecho como lo conocemos, así como un derecho constitucional (Art. 2).

Tal como en otros aspectos de la vida en sociedad – elección de funcionarios, presupuesto participativo, salud pública, entre otros – los principios de participación ciudadana también aplican a la gestión ambiental. Y no solo por ser la gestión ambiental parte del sistema, sino también en el entendido que los componentes ambientales y servicios que proveen nuestros ecosistemas son, en buena parte, bienes públicos puros (no exclusivos, no rivales). La conservación del medio ambiente no es solo un derecho, sino también un deber², y ahí radica la imperiosa necesidad de una efectiva participación ciudadana en los asuntos ambientales. Al respecto, la Declaración de Río (Río de Janeiro, 1992) señala que “el mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados” (Principio 10).

En el Perú, la participación ciudadana en asuntos ambientales está reglamentada mediante el D.S. 002-2009-MINAM (Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales), y la define como “el proceso mediante el cual los ciudadanos participan responsablemente en la

¹ VALIDIVIEZO DEL CARPIO, Mitchell, 2013. La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla.

² “Toda persona, natural o jurídica, tiene el deber de participar responsablemente en la gestión ambiental”. Art. 47, Ley General del Ambiente (Ley 28611).

definición y aplicación de políticas relativas al ambiente, así como en su ejecución y fiscalización” (Art. 19). La participación ciudadana en medio ambiente busca la concertación con la sociedad civil, y es un derecho de todos los peruanos (Art. 20). Los mecanismos para su implementación son muchos e incluyen los procesos de consulta ciudadana antes de la aprobación de normas, el sistema de denuncias ambientales (SINADA), los portales sectoriales de transparencia, buzones de sugerencias y reclamos, entre otros. Sin embargo, en nuestro país, estos mecanismos son escasamente conocidos o poco accesibles para gran parte de la población, con lo cual, muchas veces, esta falta de participación se traduce, a la larga, en movilizaciones, paralizaciones y bloqueos. Esto ayuda a explicar que, de acuerdo con el Reporte Mensual de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo³, el 62.1% de los conflictos sociales son de tipo “socioambiental” (muchos de ellos con argumentos relacionados a la contaminación y degradación del medio ambiente), lo que, además de generar pérdidas de miles de millones de dólares en inversiones, desgasta la relación entre Estado, sector privado y ciudadanía.

Asimismo, la participación ciudadana es parte del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), siendo necesaria la aprobación de un Plan de Participación Ciudadana que defina los mecanismos de participación ciudadana a aplicarse en un procedimiento sujeto al SEIA (excepto en los casos de Declaración de Impacto Ambiental, por ser impactos leves). Por otro lado, en el Instrumento de Gestión Ambiental (IGA, sea este un Estudio de Impacto Ambiental Semi-detallado o Detallado), se detallan los mecanismos de participación ciudadana en la ejecución de los proyectos. Los subsectores de minería, hidrocarburos y energía – todos ellos dependientes del Ministerio de Energía y Minas (MINEM) - son los que más han avanzado en regular estas actividades, y coinciden en varios mecanismos de participación ciudadana, entre los cuales destaca el Monitoreo y Vigilancia Ciudadana.

El Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (MVC) es un mecanismo que tiene como objetivo involucrar a la población local en la supervisión y vigilancia de los impactos ambientales que pudieran generar una actividad en particular. La población, a través de representantes elegidos legítimamente, supervisa la actividad productiva y reporta sus hallazgos a la

³ Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 235, setiembre 2023.

autoridad competente. Con ello, se busca que los proyectos, sea cual fuere el sector, se planifiquen y ejecuten en armonía y respeto al medio ambiente y todos los actores involucrados, aportando sostenibilidad y evitando conflictos que entorpezcan su desarrollo.

El diseño e implementación del MVC es, a menudo, una exigencia del Estudio de Impacto Ambiental, pero en el presente documento defenderemos la tesis que es un mecanismo que puede ser mucho más: una decisión estratégica de gestión social y un mecanismo para prevenir y transformar conflictos sociales.

En ese sentido, el Monitoreo y Vigilancia Ciudadana es una herramienta con un gran potencial para generar mayor confianza y transparencia para todos los grupos de interés de un proyecto. Los impactos de los proyectos deben ser identificados, reconocidos, aprovechados y mitigados por estos grupos de interés (Labó, 2012). No basta con monitoreos participativos (donde se invita a la población a acompañar a los técnicos), sino la creación de un espacio autónomo, en el cual población, empresa y Estado puedan vigilar, discutir y solucionar asuntos ambientales. La asunción es que los grupos de interés aporten valor desde su enfoque, generando la co-producción de conocimiento, construyendo confianza y fortaleciendo capacidades (Rodela & Gerger, 2019).

Además, este mecanismo, por su propia naturaleza, tiende a – y debe – implementarse desde la etapa de construcción de un proyecto, entre otras cosas, para prevenir conflictos sociales. En ese sentido, pierde sustancialmente su valor si se aborda como un mecanismo reactivo y *ad hoc* para solucionar conflictos sociales y socioambientales, como lo son, por ejemplo, las mesas de diálogo.

Sin embargo, estos espacios, si han de ser legítimos, tienen una notoria limitante: el nivel de la información sobre monitoreo y vigilancia ambiental es, a menudo, muy técnico e incomprensible para la población en general y, por lo tanto, pierde su valor participativo, pasando a ser, más bien, un mecanismo excluyente.

Además, si bien existe un marco legal aplicable para el monitoreo y vigilancia en el sector energético y es importante conocerlo, los lineamientos para los subsectores (hidrocarburos y electricidad) no son exhaustivos ni uniformes, con lo cual terminan siendo secundarios una vez se cuenta con un IGA aprobado, el cual establece, a veces sin considerar adecuadamente las particularidades de cada contexto, el compromiso fiscalizable de diseñar e implementar un Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana. Mas aún, las exigencias excesivas contenidas en el IGA pueden reducir el margen de maniobra de estos espacios que deben ser

adaptables y sujetos a mejora continua, caso contrario, suele desembocar en una participación ciudadana superficial y con el único propósito de cumplir con el compromiso fiscalizable.

En tal sentido, el presente trabajo pretende brindar pautas o soluciones prácticas al problema, enfocando el estudio en un sector clave para el país como lo es el sector energético, previo análisis de experiencias aplicadas e información recogida en algunos casos de estudio, los que analizaremos comparativamente.

1.2 Objetivos

1.2.1 Objetivo General

- Plantear propuestas para fortalecer los lineamientos y exigencias para el monitoreo y vigilancia ciudadana en el sector energético.

1.2.2 Objetivos Específicos

1. Analizar del estado del arte y el marco legal para la participación ciudadana en la gestión ambiental en el sector energético en el Perú.
2. Realizar una evaluación comparativa de experiencias aplicadas de monitoreo y vigilancia ciudadana en el sector energético.
3. Desarrollar propuestas de solución y recomendaciones para reenfocar el mecanismo de monitoreo y vigilancia ciudadana en el sector energético desde los lineamientos y exigencias contenidos en los instrumentos de gestión ambiental.

II. REVISIÓN DE LITERATURA

2.1 Marco Teórico y Estado del Arte

La participación ciudadana en los procesos y programas de vigilancia y monitoreo ambiental promueven que los proyectos – de cualquier sector o industria - tengan mayor relevancia a nivel local y, consecuentemente, sean más sostenibles. Pero, ¿cuál es el nivel de participación e involucramiento de la ciudadanía/comunidad ideal?

Según Danielsen *et al.* (2009), la discusión alrededor de las ventajas y desventajas del monitoreo realizado por investigadores profesionales y, por otro lado, aquel basado localmente, tiende a enfocarse justamente en esos dos extremos. Sin embargo, en la realidad, esos dos enfoques constituyen las aristas de un espectro de posibles protocolos de monitoreo. Los autores proponen una tipología de esquemas de monitoreo considerando las contribuciones de actores locales e investigadores profesionales:

Tabla 1: Tipologías de Esquemas de Monitoreo Participativo según Danielsen et al. (2009)

	Tipología	Descripción
1	Monitoreo externo ejecutado por investigadores profesionales	El diseño, la administración de los recursos, la recolección de data y la interpretación/análisis de los resultados dependen exclusivamente de investigadores profesionales, con financiamiento externo. No involucra a actores locales.
2	Monitoreo externo con participación de actores locales en el recojo de información de campo	El diseño, la administración de los recursos y la interpretación de los resultados recaen en profesionales, siendo la recolección de data (<i>data collection</i>) la única actividad en la que se involucra a actores locales. Esta tipología normalmente incluye esfuerzos locales apoyados en una estructura organizacional e infraestructura – con financiamiento externo - que provee sofisticación técnica y retroalimentación a los voluntarios o actores locales.
3	Monitoreo colaborativo con interpretación externa de los resultados	En esta tipología la recolección de data y, en parte, la administración de los recursos recae en actores locales, aunque el diseño del programa y la interpretación de resultados están a cargo de profesionales externos. A este nivel, las perspectivas locales están incorporadas en el proceso, aunque parcialmente.

	Tipología	Descripción
4	Monitoreo colaborativo con interpretación local de los resultados	En este caso la recolección de data, la administración de recursos y la interpretación/análisis de resultados son desarrollados por actores locales, todo ello bajo la asesoría y capacitación de profesionales y científicos externos. De esta manera, los programas de monitoreo llevados a cabo bajo esta tipología aportan mayor sostenibilidad y comparten la responsabilidad sobre los resultados y la toma de decisiones, siendo que usualmente los resultados también son analizados a escalas mayores (sector privado, Estado).
5	Monitoreo local autónomo	Cuando todo el proceso está en manos de actores locales, desde el diseño del programa de monitoreo hasta la interpretación y análisis de los resultados. Siendo que muchos de estos programas son desarrollados por sociedades tradicionales, esta tipología suele generar una menor documentación científica de los resultados. Esto también significa que los derechos sobre los recursos naturales y las decisiones sobre los mismos están bajo el mandato de comunidades y otros actores locales, lo cual en la práctica puede ser inaplicable. También podrían existir problemas con el financiamiento y la operatividad de los programas de monitoreo.

FUENTE: Elaboración a partir de Danielsen *et al.* (2009).

Esta categorización de los programas de monitoreo de acuerdo con el grado de participación local resulta útil como punto de partida para analizar el marco teórico y las experiencias relevantes encontradas en la revisión bibliográfica, tanto a nivel continental como nacional.

En el proyecto minero Mirador (Tundayne – Ecuador), por ejemplo, se establece la dicotomía del conocimiento científico-técnico y el conocimiento local en el centro de las discrepancias que han conllevado a conflictos socioambientales en la región. Sánchez (2019) relata cómo es que se ha intentado poner en valor este conocimiento “contrahegemónico”, en respuesta a la ausencia de legitimidad a nivel local de los procesos de monitoreo implementados por agentes externos. La línea de base ambiental, las metodologías de muestreo, la generación de data ambiental y las prácticas de monitoreo, aprobadas en el EIA por el Estado pasan a ser la “realidad única”, verdades incuestionables que dejan cualquier reclamo o lógica ambiental desde el conocimiento local – contrahegemónico – en un plano subalterno e inválido. En ese contexto, se han hecho esfuerzos por realizar monitoreos con mayor participación de actores locales (algunos de la etnia Shuar), situándose entre la tipología 3 y 4. En concreto, se han desarrollado metodologías más prácticas y al alcance de todos con bioindicadores de calidad ambiental (macroinvertebrados bentónicos, escarabajos

coprófagos). Esta metodología utilizando macroinvertebrados bentónicos también se ha desarrollado a profundidad en Cajamarca, Perú, para la vigilancia ambiental de la calidad ambiental de la cuenca del río Jequetepeque (Flores & Huamantico, 2017).

Por otro lado, en Argentina, en el proyecto minero “Veladero”, en Jáchal (San Juan – Argentina), donde la población tampoco considera legítima la información producida por la empresa privada o el Estado respecto a la contaminación y la calidad de agua, han surgido comités de monitoreo hídrico comunitario (MHC). Estos comités se han tecnificado y cuentan con el apoyo de la Universidad Nacional de Cuyo, de la provincia de Mendoza. De acuerdo a Ulloa *et al.* (2020), el MHC ha propiciado un espacio ciudadano de generación de información en el cual, se han detectado aumentos en los niveles de aluminio y manganeso en el río Palca. Estos resultados son entregados a la comunidad para su interpretación, y no al Estado, y, más bien, son utilizados para la “contra-argumentación” frente al gobierno provincial. En este caso, el cual podemos situar entre la tipología 4 y 5, donde la estrategia ha sido principalmente la profesionalización del proceso de monitoreo comunitario (y utilizando los estándares nacionales), aunque de manera independiente y, finalmente, poco participativa. Similares experiencias describen Ulloa *et al.* (2020) en yacimientos de carbón de Carbones de Cerrejón Limited en el sur de La Guajira (Colombia), así como en Antapaccay-Expansión Tintaya, en la provincia de Espinar (Cusco, Perú).

Asimismo, en Bolivia, los monitoreos participativos, si bien están financiados por la empresa privada, están totalmente bajo el control del Estado, dejando de lado los reclamos y sugerencias de las comunidades (Schiller-Vacaflor y Eichler, 2017, citados por Sánchez, 2019).

Las experiencias a nivel latinoamericano entonces se sitúan en diversas tipologías, aunque lo cierto es que los escenarios de conflicto socioambiental precipitaron la necesidad de implementar procesos de monitoreo o tipologías con mayor participación local para promover la sostenibilidad de los proyectos. En contextos con menor conflictividad, es probable que se opte por tipologías menos participativas, entre 1 y 2 probablemente, cayendo frecuentemente en lo que Hernández & Huepe (2019) denominan “participación de fachada” o lo que De La Puente (2017) llama “participación cosmética”. Cuando ocurre ello, donde la participación es escasa y solo para cumplir con compromisos normativos, el ciudadano se aleja de la gestión ambiental y se incrementa la desconfianza. En todo caso, la participación se da por otros mecanismos, principalmente a través de la opinión pública y movilizaciones

ciudadanas, que a la larga afectan el desarrollo de los proyectos (ej.: Proyecto Hidroaysén – Chile).

El Perú no es para nada ajeno a los programas de monitoreo participativo, para lo cual debemos remontarnos a finales de los años 1990, cuando aparecen Comités de Monitoreo Ambiental de la empresa Antamina (Áncash). En Cusco, a los inicios del nuevo milenio, se inició la implementación de dos Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana como parte del megaproyecto Camisea, los cuales siguen siendo hasta hoy uno de los más importantes precedentes en el tema: el Programa de Monitoreo Ambiental del Bajo Urubamba (PMAC-BU) y el Programa de Monitoreo Ambiental del Alto Urubamba (PMAC-AU). Estos programas se mantienen hasta la fecha para monitorear las actividades de la empresa Transportadora de Gas del Perú (TGP). En el año 2001, varios proyectos mineros integraron el monitoreo participativo a sus compromisos con la población (Comisión Técnica Multisectorial, Antamina; Mesa de Diálogo de la CAO, Yanacocha; Mesa de Diálogo de Tintaya, Tintaya). En 2007, en el Lote 8 (Loreto) se establece el Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario Río Corrientes, así como el Programa de Monitoreo Socio-Ambiental Comunitario PROMOSAC en el Lote 95 (Loreto). En 2008, se inicia el Monitoreo Socio-Ambiental Participativo (PMSAP) para el proyecto Perú LNG.

Para el 2008 ya había varias iniciativas a nivel nacional sobre vigilancia ciudadana y, en ese entonces, ya sea por decisión estratégica del titular del proyecto o por presión de la población por participar en la gestión ambiental (o ambas), estas no respondían a ninguna obligación legal del proyecto. Fue en ese mismo año cuando se aprobó la D.S. 012-2008-EM (consultar la sección 4.2), el cual incluye a los Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana como parte de los mecanismos de participación ciudadana posteriores a la aprobación del EIA.

Actualmente, el monitoreo participativo y la vigilancia ciudadana en proyectos extractivos es un mecanismo frecuente, aunque su implementación con una real participación de actores locales está ligado principalmente a la conflictividad socioambiental. En esta monografía, defendemos la idea de que estos procesos de participación deben incorporarse desde la etapa de planificación de los proyectos, siguiendo las tipologías 3 y 4. Esta aproximación se considera una estrategia de alerta temprana y prevención de conflictos, en contraposición a abordar o resolver los problemas una vez que ya han surgido.

Tras realizar una exhaustiva revisión bibliográfica, mantener conversaciones con especialistas en el tema y basándose en la experiencia del autor, se ha constatado que la

implementación del monitoreo y vigilancia ciudadana en la gestión ambiental tiene varios beneficios:

- La participación de distintos grupos en la toma de decisiones agrega nuevos enfoques, perspectivas, experiencias y conocimientos, lo que a su vez impulsa la generación de alternativas de solución más diversas y efectivas.
- El consenso reduce la posibilidad de conflictos sociales, ya que todos los actores involucrados participan de la toma de decisiones.
- Se fomenta la rendición de cuentas clara y transparente. Esto, además, genera mayor atención al detalle de las partes que podrían generar algún tipo de contaminación.
- Es un espacio multi-actor que puede trascender el ámbito ambiental, generando confianza entre la población, sector privado y Estado, lo cual potencia buenas relaciones en el largo plazo.
- Promueve la transferencia de conocimientos y competencias, no solo en materia ambiental, sino que también pone en valor otros saberes, tradiciones y cosmovisiones particulares.

2.2 Marco Legal

En la Tabla 2, se presenta un detallado análisis del Marco Legal en relación con la participación ciudadana en la gestión ambiental. Esta tabla ofrece una visión exhaustiva de las disposiciones legales que rigen y respaldan la participación de la ciudadanía en cuestiones ambientales.

Tabla 2: Análisis del Marco Legal sobre Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental

Norma	Artículo	Texto
D.S. N° 012-2009-MINAM – Política Nacional del Ambiente	Eje de Política 1 – Conservación y Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y de la Diversidad Biológica (6. Bosques)	“(f) Fortalecer e incorporar mecanismos de vigilancia comunitaria y ciudadana en las estrategias de seguimiento y control de los derechos forestales.”
Ley N° 28611 - Ley General del Ambiente	Art. 49 – De las exigencias específicas	“Las entidades públicas promueven mecanismos de participación de las personas naturales y jurídicas en la gestión ambiental estableciendo, en particular, mecanismos de participación ciudadana en los

Norma	Artículo	Texto
		siguientes procesos: (a) elaboración y difusión de la información ambiental; (b) diseño y aplicación de políticas, normas e instrumentos de la gestión ambiental, así como de los planes, programas y agendas ambientales; (c) evaluación y ejecución de proyectos de inversión pública y privada, así como proyectos de manejo de los recursos naturales; (d) seguimiento, control y monitoreo ambiental, incluyendo las denuncias por infracciones a la legislación ambiental por amenazas o violación a los derechos humanos”. ⁴
	Art. 133 – De la vigilancia y monitoreo ambiental	“La vigilancia y el monitoreo ambiental tienen como fin generar la información que permita orientar la adopción de medidas que aseguren el cumplimiento de los objetivos de la política y normativa ambiental. La Autoridad Ambiental Nacional establece los criterios para el desarrollo de las acciones de vigilancia y monitoreo.”
	Art. 134 – De la vigilancia ciudadana	“134.2 La participación ciudadana puede adoptar las siguientes formas: (a) fiscalización y control visual de procesos de contaminación; (b) fiscalización y control por medio de mediciones, muestreo o monitoreo ambiental; (c) fiscalización y control vía la interpretación o aplicación de estudios o evaluaciones ambientales efectuadas por otras instituciones. 134.3 Los resultados de las acciones de fiscalización y control efectuados como resultado de la participación ciudadana pueden ser puestos en conocimiento de la autoridad ambiental...”
Ley N° 28245 – Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental	Art. 6 – De los Instrumentos de Gestión y Planificación Ambiental	“... el CONAM (hoy MINAM) debe asegurar la transectorialidad y la debida coordinación de la aplicación de estos instrumentos, a través de: ... (k) el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana.”
	Art. 27 – De los mecanismos de participación ciudadana	“Las Comisiones Ambientales Municipales promoverán diversos mecanismos de participación de la sociedad civil en la gestión ambiental, tales como: ... (d) La vigilancia, a través de, entre otros mecanismos, monitoreo de la calidad ambiental, intervención de asociaciones de contribuyentes, usuarios y consumidores y de las rondas urbanas y/o campesinas, según sea el caso.”

⁴ De acuerdo al Art. 2 del D.L. 1055, “el MINAM supervisará el cumplimiento de lo dispuesto en el Art. 49 de la Ley 28611, Ley General del Ambiente”.

Norma	Artículo	Texto
D.S. N° 008-2005-PCM – Aprueban Reglamento de la Ley N° 28245	Art. 79 – De los mecanismos de participación ciudadana	<p>“Los mecanismos de participación ciudadana son conjuntos de reglas y procedimientos que facilitan la incorporación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones en materia ambiental, así como en la ejecución de las mismas, incluyendo el acceso a la información ambiental y a la justicia ambiental, de acuerdo a Ley.”</p>
	Art. 81 – Lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana	<p>“La autoridad ambiental debe establecer los lineamientos para el diseño de mecanismos de participación ciudadana ambiental y promover su utilización. La participación ciudadana debe ser facilitada mediante mecanismos formales adicionales a los previstos en otras leyes y normas que le son aplicables. El diseño de estos mecanismos debe promover un enfoque transectorial, incorporar el principio del desarrollo sostenible, vincularse con la gestión del territorio, ser flexible a las diferencias socioculturales del país, y priorizar la participación local.”</p>
D.S. N° 002-2009-MINAM – Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales	Art. 23 - Deberes	<p>“Toda persona, natural o jurídica, tiene el deber de participar responsablemente de la gestión ambiental, actuando de buena fé y transparencia... Constituye transgresión... toda acción o medida que tomen las autoridades o ciudadanos, que impida u obstaculice el inicio, desarrollo o término de un proceso de participación ciudadana”.</p>
	Art. 29 – Mecanismos de consulta	<p>“Constituyen mecanismos de consulta en materias con contenido ambiental los siguientes: (a) audiencias públicas; (b) talleres participativos; (c) encuestas de opinión; (d) buzones de sugerencias; (e) comisiones ambientales regionales y locales; (f) grupos técnicos; y, (g) comités de gestión.</p>
	Art. 36 – Vigilancia ciudadana ambiental	<p>“Las autoridades competentes promueven la participación ciudadana responsable en la fiscalización ambiental mediante acciones de vigilancia, con el fin de contribuir al mejor desempeño en el ejercicio de sus funciones. La vigilancia ciudadana no sustituye, bajo ninguna circunstancia, a la autoridad competente en las acciones de fiscalización.”</p> <p>“La vigilancia ciudadana podrá verificarse a través de Comités de Vigilancia Ciudadana son agrupaciones de personas naturales o jurídicas que tienen como objetivo contribuir en las tareas de fiscalización a cargo de la autoridad competente.”</p>
D.S. N° 028-2008-EM – Reglamento de Participación	Art. 5.5 – Del principio de vigilancia ciudadana	<p>“Las poblaciones involucradas tiene el derecho de efectuar el monitoreo, control y seguimiento de las medidas, acciones, obligaciones y compromisos adoptados por el titular minero respecto a los aspectos</p>

Continuación ...

Norma	Artículo	Texto
Ciudadana en el Subsector Minero		ambientales y sociales relacionados con su actividad. El ejercicio de la vigilancia ciudadana deberá realizarse conforme a las disposiciones del presente Reglamento.”
	Art. 6 – Mecanismos de participación ciudadana	“La autoridad competente determinará los mecanismos a considerar en los procesos de participación ciudadana según resulten apropiados... Los mecanismos de participación ciudadana que podrán emplearse son: monitoreo y vigilancia ambiental participativo...”
	Art. 15 – De las condiciones mínimas para la participación (durante la ejecución de un proyecto minero)	“Los mecanismos de participación ciudadana a desarrollarse durante la ejecución del proyecto minero, deben contemplar preferentemente la implementación de una Oficina de Información Permanente y/o un Comité de Vigilancia y Monitoreo Ambiental Participativo, de acuerdo a las características particulares de cada proyecto...”
D.S. 002-2019-EM – Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos	Art. 3 – Principios y Enfoques	“La participación ciudadana... se rige por los siguientes principios y enfoques: igualdad de derechos, buena fe, enfoque basado en derechos humanos, enfoque de género, flexibilidad, interculturalidad, mejora continua, transparencia.”
	Art. 33 – Del buzón de observaciones, sugerencias, comentarios y aportes	33.3: “Luego de aprobado el Estudio Ambiental... el contenido del buzón es revisado por el Titular... en presencia del representante del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana”.
R.M. 223-2010-MEM/DM – Lineamientos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (derogado por D.S. 016-2023-EM, excepto en el caso de EIA-d cuya evaluación está a cargo de los Gobiernos Regionales)		“El Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (CMVC) está orientado a que la población involucrada con sus Autoridades Comunales y entidades representativas, participen en el seguimiento de las Actividades Eléctricas.”
	Art. 48 – Medidas para la implementación del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana	“...el CMVC deberá contar con un Reglamento Interno... a fin de que las actividades de monitoreo y vigilancia ciudadana se realicen de forma organizada.” “Los representantes del CMVC... acompañarán en calidad de observadores a la empresa y las autoridades encargadas de la supervisión y fiscalización de las Actividades Eléctricas y de la calidad ambiental; en el proceso de seguimiento de las acciones del proyecto y de los monitoreos que realicen sobre el cumplimiento de las normas ambientales y los compromisos asumidos en el Estudio Ambiental.” “La Oficina General de Gestión Social llevará un registro de los CMVC, en el que dichos Comités deberán registrarse, señalando sus representantes.”

Norma	Artículo	Texto
	Art. 49 – Rol complementario del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana	“El CMVC no sustituye ni compromete las funciones de fiscalización a cargo del OSINERGMIN o quien haga sus veces, en relación a las obligaciones contenidas en los estudios ambientales. En ese sentido, el CMVC cumple un rol complementario al ejercicio de las funciones de supervisión, fiscalización y sanción que está a cargo del OSINERGMIN o quien haga sus veces.”
	Art. 50 – Información generada por el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana	“Los documentos o reportes generados por el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana deben ser remitidos al OSINERGMIN, a la DGAAE y a la OGGs, trimestralmente, para que procedan en el marco de sus competencias.” “El OSINERGMIN o quien haga sus veces, debe informar de manera semestral a la población involucrada sobre los resultados de la evaluación realizada a los documentos recibidos en el marco del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana, a través de la publicación de la información correspondiente en su portal electrónico. Asimismo, OSINERGMIN o quien haga sus veces, remitirá al MINEM un Informe Anual durante el primer trimestre de cada año, dando cuenta de las acciones realizadas durante el año anterior como consecuencia de dichos reportes.”
D.S. 016-2023-EM Aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades Eléctricas	Art. 5 – Participación Ciudadana	5.1: “La participación ciudadana es un proceso público, dinámico, flexible, inclusivo, accesible, intercultural, y con enfoque basado en derechos humanos, de género y de perspectiva de discapacidad, mediante el cual se promueve la intervención informada y responsable de los grupos de interés. Dicho proceso debe considerar las circunstancias y características especiales de los grupos de interés con pertinencia cultural, según corresponda.”
	Art. 64 - Reglas aplicables para la Oficina de Atención de Consultas y el Comité de Monitoreo y Vigilancia ciudadana	64.3: “De acuerdo a las particularidades de cada proyecto o actividad eléctrica, el Titular propone la implementación de un Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (CMVC) en el Estudio Ambiental o su modificación. Si de acuerdo a las características del proyecto el Titular considera que no corresponde dicha implementación, esta debe ser debidamente sustentada.”
	Art. 65 - Medidas para la implementación del Comité de Monitoreo y	65.1 – “El CMVC está orientado a que la población involucrada a través de las/los representantes de sus organizaciones locales o quienes estos designen, realicen de manera voluntaria el seguimiento y vigilancia del cumplimiento de los compromisos

Continuación ...

Norma	Artículo	Texto
	Vigilancia Ciudadana	asumidos por el Titular en el Programa de Monitoreo Ambiental.” 65.2 – “El CMVC debe contar con un Reglamento Interno elaborado participativamente entre el Titular y la población involucrada, en donde se definan los procesos de convocatoria y elección, capacitación, tiempo de duración, roles y funciones de los miembros del CMVC, entre otros temas.” 65.3 – “Las/los representantes del CMVC, previa coordinación, acompañan en calidad de observadores a la empresa en los monitoreos que realizan sobre el cumplimiento de las normas ambientales y los compromisos asumidos en su Estudio Ambiental, según corresponda.”
	Art. 66 – Rol complementario del Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana	“El CMVC no sustituye ni compromete las funciones del OEFA en relación a las obligaciones contenidas en el Estudio de Impacto Ambiental.”
	Art. 67 – Información generada por el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana	“Los documentos o reportes generados por el Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana deben ser remitidos al OEFA y a la OGGS, de acuerdo a lo aprobado en los periodos de reporte del Estudio Ambiental, para que procedan en el marco de sus competencias.”

Cabe mencionar que el reglamento vigente del subsector hidrocarburos no detalla los mecanismos de participación ciudadana posteriores a la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental, y, por lo tanto, no incide en la necesidad de contar con Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (se limitan a mencionarlos solamente en el Artículo 33). Esto, a diferencia del reglamento anterior⁵ – y derogado por el D.S. 002-2019-EM – que sí regulaba los mecanismos posteriores a la aprobación del EIA, incluyendo la necesidad de contar con un Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (Art. 18).

Respecto al subsector eléctrico, recientemente se aprobó, mediante Decreto Supremo 016-2023, con fecha 24 de setiembre de 2023, el Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades Eléctricas. Este Reglamento deroga el R.M. 223-2010-

⁵ D.S. N°012-2008-EM.

MEM/DM, y, entre las principales modificaciones respecto a las obligaciones del titular posteriores a la aprobación del EIA, se pueden encontrar: (i) que se declara voluntaria la participación de los grupos de interés locales en el CMVC; (ii) la actualización de la autoridad competente (Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA); (iii) precisiones sobre el contenido del Reglamento Interno (“procesos de convocatoria y elección, capacitación, tiempo de duración, roles y funciones de los miembros del CMVC”); y, (iv) la reducción de las obligaciones de seguimiento y control de la autoridad competente descritas en el Artículo 50 del Reglamento derogado (reporte semestral a la población involucrada y reporte anual al MINEM), las cuales, en todo caso, eran poco realistas. Se mantiene el enfoque de “acompañamiento en calidad de observadores” de parte de la población local en “el cumplimiento de las normas ambientales y los compromisos asumidos en su EIA”.

Por otro lado, el sector minero cuenta con una “Guía para la Implementación de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana” (Ménard, 2011), encargada por el MINEM a la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI). No existe documento similar para el sector energético. Cabe destacar que el sector minero es el que mayores avances ha tenido en la materia, lo cual también responde al hecho que es justamente el sector con más conflictos activos a la fecha (67.6%⁶). Dicho sector incluso ha convocado a Encuentros Nacionales de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos. En el último (Cuarto Encuentro), entre el 27 y 29 de abril de 2023, en Arequipa, participaron 30 Comités de Monitoreo, así como representantes del Estado, la empresa privada y la sociedad organizada (ONGs, institutos y grupos de diálogo). Cabe mencionar que en este último encuentro participaron, por primera vez, Comités de Monitoreo del sector hidrocarburos (PMAC – Bajo Urubamba, PMAC – Alto Urubamba y PROMOSAC (Lote 95)).

Finalmente, cabe mencionar que, una vez aprobado el Instrumento de Gestión Ambiental de un proyecto (DIA, EIA-sd, EIA, MEIA), en dicho documento se establece el compromiso fiscalizable de diseñar e implementar el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (como parte del Plan de Relaciones Comunitarias / Plan de Gestión Social).

⁶ Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de Conflictos Sociales N° 235, setiembre 2023.

2.3 Línea de Tiempo

A continuación, se presenta una línea de tiempo, por fases, del mecanismo de monitoreo y vigilancia ciudadana en el Perú:

Tabla 3: Línea de Tiempo sobre la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental en el Perú

Fase	Hitos
Primera Fase –Aparecen los CMVC en el Perú (1998-2002)	Aparecen los primeros programas de participación ciudadana en la gestión ambiental y mesas técnicas – Antamina (1999), Yanacocha (2001), Tintaya (2001) y PMAC-BU (2002).
Segunda Fase – Los CMVC se consolidan como mecanismo de participación ciudadana y se integran al sistema jurídico peruano (2003 – 2009)	Lote 8 y 95 (2007), Perú LNG (2008) recogen lecciones aprendidas de programas anteriores. Se empieza a extender la implementación de CMVC, sobre todo en el sector minero y en proyectos de gran envergadura. La Ley General del Ambiente (2005) y la Política Nacional del Ambiente (2009) sientan las bases para la participación ciudadana en la vigilancia ambiental. El Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales (D.S. N° 002-2009-MINAM) propone un rol complementario de los CMVC a las actividades de fiscalización ambiental.
Tercera Fase – Los sectores emiten lineamientos de participación y los CMVC son exigencia de los Instrumentos de Gestión Ambiental (2010 – 2023)	Siguiendo al sector minero (2008), el sector eléctrico emite sus Reglamentos para la Participación Ciudadana en las Actividades Eléctricas (2010 y 2023) y, por su parte, el sector hidrocarburos su Reglamento de Participación Ciudadana para la realización de Actividades de Hidrocarburos (2019). Los CMVC son parte de los Planes de Manejo Ambiental en los Instrumentos de Gestión Ambiental.

III. DESARROLLO DEL TRABAJO

3.1 Experiencia del autor

La presente monografía se ha elaborado principalmente a partir de la experiencia del autor en programas de participación ciudadana en la gestión ambiental de proyectos (en fase de construcción) del sector energético entre 2012 y 2021, los cuales se detallan a continuación:

Tabla 4: Experiencia del autor en programas de participación ciudadana en la gestión ambiental

Nombre del Proyecto	Breve descripción del Proyecto	Años en el encargo	Resumen de las actividades realizadas relacionadas a la participación ciudadana en la gestión ambiental
Central Hidroeléctrica Chaglla	<p>La Central Hidroeléctrica Chaglla (CHC) es el tercer proyecto hidroenergético más grande del país, aportando 456 kWh al Sistema Eléctrico Interconectado Nacional (SEIN). Está ubicado entre los distritos de Chinchao y Chaglla, provincias de Huánuco y Leoncio Prado respectivamente, en la región Huánuco. Aprovecha el caudal del río Huallaga, a unos 1,180 metros sobre el nivel del mar. Su presa de tipo enrocado de 203 metros de altura, túnel de aducción de 14.5 km de longitud, entre otras características, hacen de la CHC uno de los megaproyectos energéticos más importantes del siglo, con una inversión de 1,400 millones de dólares americanos. La construcción se inició en 2010, y la puesta en marcha se dio recién en el año 2016.</p>	Julio 2012 – Febrero 2015	<p>El autor tuvo la oportunidad de laborar en la construcción de este megaproyecto, siendo parte del equipo de Medio Ambiente y Relaciones Comunitarias. Entre las funciones desempeñadas figuran gestionar los monitoreos ambientales (medio físico y biológico) y apoyar en la implementación de un Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana que sea parte integral del proceso de monitoreo ambiental.</p>

Continuación ...

Nombre del Proyecto	Breve descripción del Proyecto	Años en el encargo	Resumen de las actividades realizadas relacionadas a la participación ciudadana en la gestión ambiental
Gasoducto Sur Peruano	<p>El Proyecto “Mejoras a la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano” – conocido simplemente como “Gasoducto Sur Peruano” o GSP – fue, en su momento, el proyecto de infraestructura más grande del país. El proyecto comprendía la construcción y operación del reforzamiento del sistema de transporte de gas natural existente y construcción de un nuevo gasoducto desde la Planta de Separación de Malvinas hasta el puerto de Ilo (1,134 km), además de tres ramales o gasoductos secundarios (Quillabamba, Anta – Cusco, Mollendo). Inicialmente, la concesión se había previsto para 34 años (incluyendo 56 meses de construcción), con una inversión de 7,328 millones de dólares americanos.</p>	Marzo 2015 – Diciembre 2016	<p>Si bien el proyecto tuvo que ser paralizado por escándalos de corrupción (caso Lava Jato), se avanzó alrededor de un tercio del proyecto, principalmente en los Tramos b y a2 (desde Malvinas hasta Urcos). En dicho Proyecto, el autor lideró el Programa de Monitoreo y Vigilancia desde su concepción y diseño (2015), hasta su implementación (2015 – 2016), la cual se dio gradualmente, de acuerdo con el avance del avance de obra (principalmente conforme a la apertura de derecho de vía), cubriendo finalmente alrededor de 65 kilómetros cada mes. Se organizaron 7 Comités, con un total de 34 Monitores, por lo que se contaba con un equipo de hasta siete profesionales y tres empresas subcontratistas (Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza – Pronaturaleza; ASILORZA S.A.C; y Energía, Ambiente y</p>

Continuación ...

Nombre del Proyecto	Breve descripción del Proyecto	Años en el encargo	Resumen de las actividades realizadas relacionadas a la participación ciudadana en la gestión ambiental
			Desarrollo S.A.C.) para gestionar todo el Programa.
Línea de Transmisión Aguaytía – Pucallpa 138 kV (Segundo Circuito)	El acelerado aumento del requerimiento energético de la ciudad de Pucallpa de los últimos años – por el crecimiento demográfico e industrial de los últimos años – ha generado la necesidad de construir una nueva línea de transmisión desde la Subestación Aguaytía. Este Proyecto – a cargo de la empresa TERNA S.A.C. – involucra la construcción de 297 torres de alta tensión (132.7 km) y la ampliación de las Subestaciones Aguaytía y Pucallpa, todo ello en la región Ucayali.	Enero 2020 – Enero 2021	En cumplimiento con el Plan de Relaciones Comunitarias del Proyecto, el autor recibió el encargo de liderar el diseño e implementación del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (2020 – 2021), que finalmente contó con la participación de 27 Monitores (de 6 distritos, 2 provincias). Cabe mencionar que esta experiencia tuvo la particularidad de realizarse, en gran parte, durante el Estado de Emergencia por la pandemia del COVID-19.

Adicionalmente, para enriquecer el presente análisis monográfico, se analizarán dos otras experiencias aplicadas de participación ciudadana en la gestión ambiental de renombre en nuestro país: (i) Sistema de Alerta Temprana del Oleoducto Nor Peruano, y (ii) Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario del Bajo Urubamba.

3.2 Metodología

A continuación, se presenta un diagrama de flujo que ilustra de manera visual los pasos secuenciales y las etapas involucradas para el análisis respectivo que permita finalmente plantear propuestas para el fortalecimiento de lineamientos y exigencias relacionadas al monitoreo y vigilancia ciudadana en el sector energético.

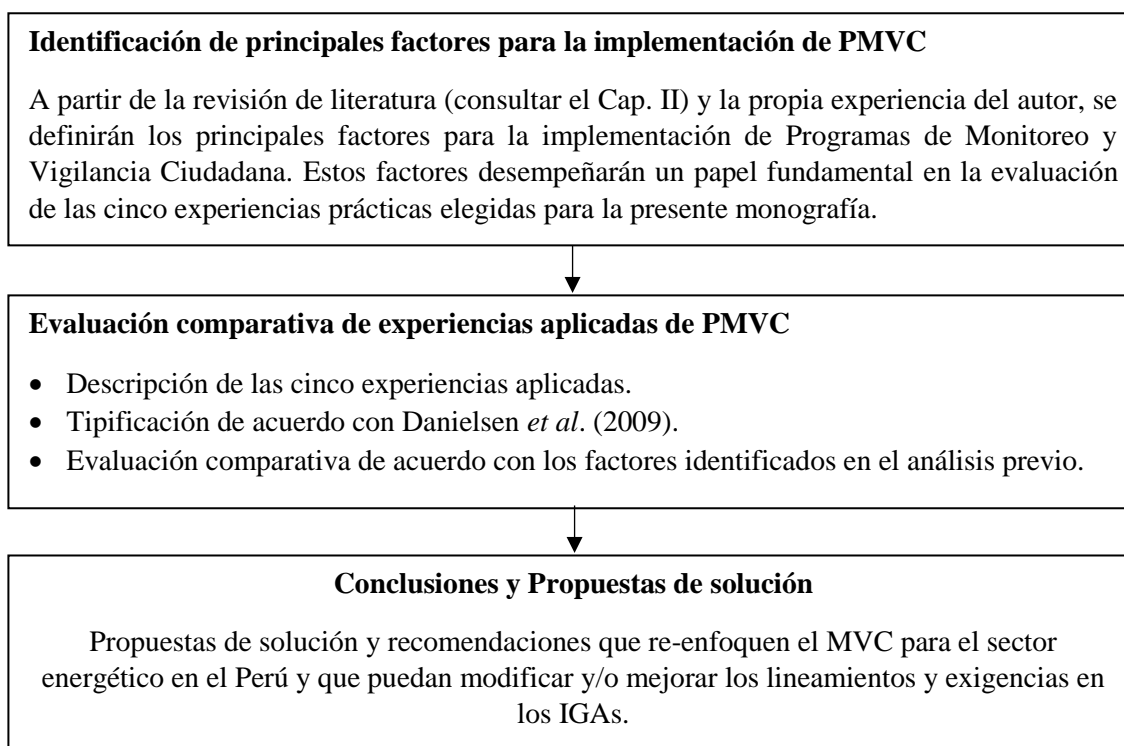


Figura 1. Diagrama de Flujo de la Metodología

3.2.1 Identificación de principales factores para la implementación de PMVC

Para el cumplimiento de este primer objetivo específico, se ha estudiado el marco teórico del sentido más amplio de

Metodología la participación ciudadana y como ella se aplica a la gestión ambiental. Se han evaluado los diferentes mecanismos y canales de participación ciudadana en la gestión ambiental en el Perú a través de las últimas décadas, sobre todo en sector energético. Asimismo, se ha realizado un análisis del marco jurídico peruano aplicable a la materia. Finalmente, se ha propuesto una línea de tiempo con la evolución de dicho mecanismo en el

Perú, interrelacionado con las buenas prácticas, lecciones aprendidas e hitos, que son, a su vez, precisamente lo que ha dado forma a la legislación aplicable y guías sectoriales.

Todo ello (consultar Cap. II), a partir de una revisión bibliográfica de fuentes académicas, opiniones de expertos y experiencias documentadas en la materia, para finalmente proponer lista de los principales factores sobre los que dependen hoy las decisiones respecto a la implementación de programas de monitoreo y vigilancia ciudadana (y el nivel de participación de los actores locales en ellos).

3.2.2 Evaluación comparativa de experiencias aplicadas

Con el análisis previo (sección 3.2.1), se ha procedido a evaluar a profundidad cinco experiencias aplicadas de monitoreo y vigilancia ciudadana: (i) Comités de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de la Central Hidroeléctrica Chaglla; (ii) Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana del Gasoducto Sur Peruano; (iii) Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de la Línea de Transmisión Aguaytía – Pucallpa 138 kV (Segundo Circuito); (iv) Sistema de Alerta Temprana del Oleoducto Nor Peruano; y, (v) Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario del Bajo Urubamba – PMAC-BU. Los primeros tres casos se han desarrollado principalmente a través de la experiencia propia del autor (ver 3.1). Por otro lado, los últimos dos se desarrollarán a partir de entrevistas con los expertos y especialistas involucrados en su diseño e implementación, así como de la bibliografía disponible para estos casos en particular.

Además de describir cada una de estas iniciativas, se tipificarán de acuerdo con los niveles de participación (Danielsen *et al.*, 2009), y se evaluarán comparativamente considerando los principales factores encontrados (identificados en el 3.2.1).

3.2.3 Conclusiones y propuestas de mejora

Para este punto, la monografía habrá desarrollado ya un marco sólido respecto a las motivaciones, enfoques, condiciones y prácticas positivas para un monitoreo y vigilancia ciudadana sostenible y que genere un genuino entendimiento entre Estado, empresa y ciudadanía. Es en este punto que se elaboró un modelo prescriptivo con propuestas de solución y recomendaciones prácticas que re-enfoquen el mecanismo de monitoreo y vigilancia ciudadana para el sector energético en el Perú y que, en lo posible, puedan modificar y/o mejorar los lineamientos y exigencias en los instrumentos de gestión ambiental.

IV. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

4.1 Principales factores para la implementación del PMVC

De la revisión bibliográfica realizada para la presente monografía, conversaciones con especialistas en el tema y la propia experiencia del autor, se han identificado algunos factores sobre los cuales depende la manera en la que se conciben e implementan los programas de monitoreo y vigilancia ciudadana. Se proponen los siguientes:

- **Requisitos del IGA:**

Es usualmente el principal insumo a la hora de diseñar e implementar una iniciativa de monitoreo y vigilancia ciudadana, aunque no debería depender solo de ello. El Plan de Relaciones Comunitarias, parte del Plan de Manejo Ambiental, señala los pasos a seguir para involucrar a la ciudadanía en el monitoreo y supervisión ambiental (sobre todo en proyectos desde el 2009 en adelante). A veces, incluso detallan los actores sociales a involucrar y la cantidad de dinero a invertir.

- **Naturaleza del Proyecto:**

Será distinto un proyecto lineal a un proyecto en un área determinada. Los proyectos lineales son muy comunes en el sector energético (ej.: líneas de transmisión, ductos), aunque también los hay del tipo puntual (ej: plantas de licuefacción, estaciones de bombeo, lotes petroleros, subestaciones eléctricas), o proyectos con componentes de ambos tipos. Además, se deben distinguir considerando, para cada etapa (construcción, operación, cierre), la permanencia en cada área o localidad y el potencial de impacto.

- **Actores sociales:**

Es importante tener muy claro cómo es que se organizan las personas (Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas, Centros Poblados, Anexos, Federaciones, Asociaciones) y cuán extensa es cada una de ellas. Puede haber localidades muy pequeñas a las cuáles se podría agrupar para que tengan un representante entre varias; o pueden ser localidades extensas en las que justifique tener más de un representante. Es posible que existan Federaciones o Asociaciones que también quieran participar en estas

iniciativas. Puede ser también que existan localidades que no desean ser parte del mismo Comité o Programa; o quizás sea necesario hacer más de un Comité, no solo considerando criterios geográficos (ej.: delimitación geopolítica, cuencas), sino también sociales y culturales.

- Antecedentes de organización y remuneración:

Como hemos visto más arriba, las iniciativas de monitoreo y vigilancia ciudadana tienen más de 20 años en el Perú. En ese sentido, existe la posibilidad que se esté trabajando en zonas donde la población ya conoce este tipo de iniciativas, y, por lo tanto, ya tenga ciertas expectativas y percepciones sobre este mecanismo. Por ejemplo, en zonas donde ya existen Comités de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana activos - y se las ha venido pagando a sus representantes - será difícil implementar una iniciativa voluntaria. Además, hay varios comités o programas ya institucionalizados, por lo cual deberá analizarse si es parte de esas organizaciones o se crean nuevas.

- Estrategia:

Finalmente, muchas de las decisiones a tomar respecto al monitoreo y vigilancia ciudadana deberán ser estratégicas. Estas iniciativas pueden (y deben) ir más allá del cumplimiento de compromisos del EIA; idealmente deberían ser la base de la gestión social del titular del proyecto. Dependerá de cada titular decidir el esfuerzo (tiempo, dinero) que le pondrá a este tema, siendo el mínimo el cumplimiento del EIA.

4.2 Evaluación de experiencias aplicadas

4.2.1 Descripción de experiencias aplicadas

En el presente capítulo, se describen brevemente 5 experiencias aplicadas de participación ciudadana en la gestión ambiental de proyectos del sector energético, cada una con sus particularidades, limitaciones y destaques. Las primeras tres (Central Hidroeléctrica Chaglla, Gasoducto Sur Peruano y Línea de Transmisión 138 kV Aguaytía – Pucallpa) tienen como principal fuente de información la experiencia personal del autor de la presente monografía (2011 – 2021). Por otro lado, las dos restantes (Oleoducto Nor Peruano y Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario del Bajo Urubamba) se han seleccionado por ser hitos en la participación ciudadana en la gestión ambiental del sector.

4.2.2.1. Monitoreo Participativo en la Central Hidroeléctrica Chaglla (2012 – 2015)

Mediante Resolución Directoral N° 102-2011-MEM/AAE del 11 de abril de 2011, se aprobó la Modificación al Estudio de Impacto Ambiental de la Central Hidroeléctrica Chaglla (CH Chaglla), ubicada entre los distritos de San Pablo de Pillao y Chaglla, provincias de Huánuco y Pachitea respectivamente, en la región Huánuco. De acuerdo con dicha MEIA, uno de los Programas del Plan de Manejo Social era el “Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana”, en el cual se establecieron las siguientes responsabilidades para el titular del proyecto (Empresa de Generación Huallaga – EGH) respecto al Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (CMVC), las cuales incluían, entre otras:

- Conformación del Comité de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (CMVC) y su Junta Directiva;
- Aprobación y actualización del Reglamento Interno del CMVC;
- Capacitación constante en temas relacionados a la gestión ambiental de la CH Chaglla;
- Observación y registro, por parte de los monitores, del cumplimiento de las acciones ambientales;
- Acompañamiento, revisión y validación de los resultados de los monitoreos ambientales; y,
- Elaboración y presentación de informes de actividades trimestrales dirigidos a la Oficina General de Gestión Social (OGGS) del MINEM.

En el año 2013, se inició la implementación del Programa de Monitoreo Ambiental Participativo, con la conformación del CMVC y la elección de monitores a través de las respectivas Juntas Directivas. En total, se eligieron de manera legítima ocho representantes, pertenecientes a las localidades de Higrompampa, Chichipara, Huanipampa, Agua Nueva, Pampamarca, Nuevo Progreso y Mallgotingo.

El CMVC de la CH Chaglla no solo se enfocó en el acompañamiento y supervisión de las actividades de monitoreo ambiental (toma de muestras y revisión/validación de los informes para ser presentados ante la autoridad ambiental competente), sino también con visitas a los frentes de trabajo para verificar el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos por el titular del Proyecto (Figura 2). Asimismo, el CMVC participó del rescate de fauna hidrobiológica al momento del cerrado de compuertas para iniciar el llenado del embalse.



Figura 2. Monitores del CMVC acompañando el monitoreo de calidad de aire (junio 2014)

En este caso, no se estipuló una retribución económica para los monitores más allá del apoyo logístico (transporte, EPPs, seguros). A pesar de ello, los monitores siempre participaron de las actividades pactadas como parte del CMVC (incluido el acompañamiento al 100% de las actividades de monitoreo desde su conformación en 2013).

El CMVC en la CH Chaglla cumplió con las exigencias del MEIA (e incluso los estándares del IFC) y fue un espacio en el cual se comunicó permanentemente a los actores locales respecto al desempeño ambiental del proyecto. No obstante, no fue necesariamente un espacio autónomo e independiente, ni un sistema significativo de alerta temprana (no fue necesario, en todo caso, pues la gestión socioambiental del proyecto estuvo bien manejada). Cabe destacar que la CH Chaglla, durante la etapa de construcción, no tuvo paralizaciones por conflictos sociales y fue reconocida por la International Hydropower Association (IHA) por su “excelente desempeño social y ambiental”.

4.2.2.2. Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana del Gasoducto Sur Peruano (2015 – 2016)

Mediante Resolución Ministerial N° 173-2011-MEM/AE, se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Sistema de Transporte Andino del Sur (luego denominado “Proyecto Mejoras a

la Seguridad Energética del País y Desarrollo del Gasoducto Sur Peruano”)⁷, en el cual, uno de los Programas del Plan de Relaciones Comunitarias es el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana. Este Programa se encuentra bastante detallado en el IGA, estipulando las siguientes etapas para el mismo:

- Convocatoria y Selección de Monitores, en la cual se señalan incluso la cantidad de monitores por cada Comunidad Nativa y Campesina, aunque no se menciona la necesidad de incluir a otras localidades en el trazo del Gasoducto.
- Instalación de Comités.
- Elaboración de Herramientas Metodológicas para el Recojo de Información.
- Capacitación.
- Monitoreo y Vigilancia Ciudadana del Derecho de Vía, Campamentos y Acopios.
- Reporte Trimestral a la Autoridad Competente (OEFA, OGGs y DGAAE).

La convocatoria y selección se inició en 2015, involucrando a las Federaciones Nativas a las cuales pertenecen las Comunidades Nativas del Bajo y Alto Urubamba. Además, se consideró como meta que haya representantes del PMVC en todo el trazo de los Tramos b y a2 (donde se empezó la construcción), desde Camisea hasta Urcos e incluyendo el Ramal Quillabamba.

En algunos lugares, como las Comunidades Nativas del Bajo y Alto Urubamba, se establecieron dos monitores por cada una, considerando la extensión de cada una de ellas (5 en total) y los compromisos del PMA. En otras zonas, donde las localidades eran más pequeñas (Centros Poblados, Anexos, Asociaciones), se optó por agruparlas, siempre con el objetivo que cada monitor tenga al menos 5 kilómetros de derecho de vía por monitorear. En total, se calcularon unos 50 monitores para la extensión del Tramo b, a2 y Ramal Quillabamba (poco más de 400 km en total).

Considerando los antecedentes de este tipo de programas en la zona (PMAC-BU, PMAC-AU), ya existía cierta expectativa y conocimiento para el PMVC. Por ese motivo, sumado al intenso trabajo requerido para el PMVC (monitoreos mensuales, a veces de más de un componente), se decidió que la labor de los monitores debía ser remunerada (después de todo, están disponiendo

⁷ También se considera la Modificación del Estudio de Impacto Ambiental que incluye a los Gasoductos Secundarios Anta-Cusco y Quillabamba, aprobada mediante R.D. 232-2015-MEM/DGAAE.

de su tiempo para esta actividad, más allá de los beneficios que ésta representa para la población). Se determinó una remuneración mensual de 800 soles para cada Monitor, y 1,200 soles para los Coordinadores de cada Comité (5 en total).

Por la magnitud del trabajo y manteniendo el enfoque independiente del programa, se dispuso sumar al esfuerzo a organizaciones de enlace con experiencia y conocimiento en el ámbito en que se desarrollarían: (i) Pronaturaleza desde Camisea hasta Quebrada Honda; (ii) Energía, Ambiente y Desarrollo desde Quebrada Honda hasta Urcos; y, (iii) ASILORZA en el Ramal Quillabamba. Asimismo, se construyó una propia identidad para el PMVC (marca, logo propio, Reglamento) (Figura 3).



Figura 3. Equipo de monitores del PMVC con el logo del programa (octubre 2016)

A finales de 2016 – antes de la paralización del Proyecto por motivos ajenos al funcionamiento del mismo – había hasta 34 monitores trabajando simultáneamente en los diversos frentes de trabajo activos. Cada uno de ellos presentaba sus resultados a sus localidades en reuniones o asambleas comunales, al menos bimensualmente (este proceso también era acompañada por las organizaciones aliadas), además de reportar trimestralmente a las autoridades ambientales competentes (OGGS, OEFA y DGAAE). En un Proyecto de esta magnitud y extensión, se

decidió, por estrategia corporativa, que el PMVC sea uno de los pilares de la gestión social y ambiental, yendo más allá de lo estipulado en los instrumentos de gestión ambiental.

Incluso, parte de las responsabilidades de los monitores, era realizar encuestas mensuales (al menos 4 por localidad) para evaluar la gestión social del Proyecto. Con ello, se generaba un canal de retroalimentación del desempeño social y ambiental, además de servir de un sistema de alerta temprana.

4.2.2.3. Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de la Línea de Transmisión 138 kV Aguaytía – Pucallpa (Segundo Circuito) (2020-2021)

Mediante Resolución Directoral 00042-2019-SENACE-PE/DEIN, se aprobó el Estudio de Impacto Ambiental del Proyecto Línea de Transmisión Aguaytía Pucallpa 138 kV (Segundo Circuito), en el cual se propone a detalle cómo abordar el Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (PMVC). Entre los principales compromisos se encuentran:

- Convocar e invitar a las 30 localidades del área de influencia directa para que participen en el PMVC, lo cual deberá estar registrado.
- Todo monitor elegido deberá contar con un Acta de Selección firmada por la autoridad local.
- Se deberá reportar anualmente los resultados del PMVC a OEFA, SENACE y al MINEM (Oficina General de Gestión Social y Dirección General de Asuntos Ambientales Eléctricos).

La convocatoria e invitación a las localidades se realizó entre 2019 y 2020. 26 de las 30 localidades aceptaron y designaron un representante para ser parte del PMVC. Además, se invitó a la Municipalidad Distrital de Neshuya, pues había unas 30 torres de alta tensión en su jurisdicción, pero sin centros poblados en el área de influencia del Proyecto. Finalmente, el PMVC quedaba constituido por 27 Monitores.

El siguiente paso fue hacer de este grupo de monitores una organización con identidad propia, en línea con la naturaleza independiente de su función. Asimismo, se elaboró y firmó un Reglamento Interno, se dividieron en 6 Comités (divididos por criterios político-administrativo) y se eligió un Coordinador del PMVC, quien sería el responsable de entregar los reportes necesarios a las autoridades competentes.

En marzo 2020, se realizó una primera capacitación con 13 de los monitores en Alexander Von Humboldt. Luego, por motivos de la pandemia del COVID-19, se realizaron las capacitaciones individualmente, en el domicilio de cada uno de los Monitores cuando se pudo volver a campo (julio 2020). En estas capacitaciones, se profundizó sobre los posibles impactos ambientales del proyecto, y las medidas de seguridad para visitar las instalaciones (Figura 4).



Figura 4. Capacitación a Monitores del PMVC (marzo 2020)

Cabe mencionar que estos monitores elegidos no son técnicos ambientales, ni se espera de ellos que tengan mayor conocimiento de medio ambiente al momento de su elección. Lo más importante es que sean representantes legítimos de sus localidades. Por ese motivo, la principal herramienta metodológica de recojo de información propuesta fue una Lista de Verificación que resume, de manera entendible, los compromisos ambientales del EIA del Proyecto.

Entre agosto y diciembre 2020 los monitores visitaron y supervisaron las 297 torres de alta tensión de las que consta el Proyecto, siempre acompañados por un especialista técnico (el autor) para resolver cualquier duda o consulta. Al final del proceso, hubo un cumplimiento del 98.4% respecto a los compromisos del Plan de Manejo Ambiental. Asimismo, se recogieron solo 4 observaciones (desvíos del PMA), las cuales fueron subsanadas en el plazo acordado.

Pero, más importante, los Monitores resultaron ser un gran canal de información hacia y desde las localidades, incluso siendo un sistema de alerta temprana para la prevención de conflictos, ya que a través de ellos se recibían y atendían reclamos, pedidos y consultas (a falta de una Oficina de Información Ciudadana en cada localidad).

4.2.2.4. Sistema de Alerta Temprana del Oleoducto Nor Peruano

El Oleoducto Nor Peruano (ONP) transporta petróleo desde el ámbito petrolero de Loreto hasta el terminal de Bayóvar, en Piura, recorriendo más de 1,106 km. Además, el Oleoducto Ramal Norte (ORN) se une al ONP en el distrito de Manseriche para transportar crudo de los yacimientos petrolíferos de la zona de Andoas, recorriendo otros 252 km. Todo ello, hace del ONP es sistema más extenso de ductos en nuestro país, y tiene poco menos de 50 años de operación (desde 1976).

Además, es importante destacar que el ONP pasa por zonas de altísima biodiversidad, innumerables cuerpos de agua (incluyendo cuencas de los ríos Pastaza, Morona y Marañón) y territorios ancestrales de pueblos indígenas diversos como kukama kukamiria, urarina, shawi y awajún.

Entre 2000 y 2019, OSINERGMIN reportó 94 derrames de hidrocarburos en el ONP, 32 de los cuales ocasionados por “terceros” (León y Zuñiga, 2020). Es en este marco que se inició el “Plan de Desbroce y Sistema de Alerta Temprana” del Oleoducto Nor Peruano. La idea fue aprovechar la necesidad y logística instalada de desbroce del derecho de vía (12.5 metros a cada lado del ducto), lo cual se hacía 4 meses al año, para implementar un programa de vigilancia ambiental – Sistema de Alerta Temprana (SAT) – en el cual los propios pobladores recorrían el ducto para verificar y reportar en caso se evidencien fallas o cortes al sistema de transporte.

Se convocó a 80 Comunidades Nativas y localidades del área de influencia del ONP (en 20 sectores críticos del Tramo 1 (10), Tramo 2 (2) y ORN (8)) y cada una de ellas eligió, mediante Asamblea, a un representante, el cual sería rotativo por uno o dos meses. Estos monitores recibirían una remuneración mensual, calculado en base a jornales de 70 soles. Cada monitor tenía a su cargo sectores de entre 2 y 8 km.

Esto, a diferencia de los demás ejemplos descritos en el presente capítulo, no respondía a ninguna obligación ambiental, sino que fue una estrategia participativa (piloto) para acercar soluciones a una problemática ambiental controversial y mediática a nivel nacional e internacional.

Si bien en 2020 y 2021 se redujeron los derrames de crudo por atentados al ducto (2 en total), es difícil evaluar el real impacto del SAT considerando los efectos de la pandemia del COVID-19. El programa se suspendió en 2021 y no se ha retomado hasta la fecha.

4.2.2.5. Programa de Monitoreo Ambiental Participativo del Bajo Urubamba

El Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario del Bajo Urubamba (PMAC-BU) es uno de los ejemplos a seguir en materia de participación ciudadana en la gestión ambiental en nuestro país. Se conformó en 2002, en los inicios de la operación de los Lotes 88 y 56, en ese orden, para extraer gas natural del megaproyecto Camisea por la empresa Pluspetrol, en el distrito de Echarati (hoy Megantoni), provincia de La Convención, en Cusco. Esta zona de nuestra Amazonía, además de poseer una notable biodiversidad, es territorio ancestral de pueblos indígenas u originarios, como lo son las etnias machiguenga y yine.

El PMAC-BU está constituido por 22 monitores, con dos representantes por cada Comunidad Nativa (9) y Asentamiento Rural (2) del área de influencia de los lotes mencionados; además, cada federación indígena⁸ aporta dos integrantes más al Programa (Moreno y Vásquez, S.F.).

El PMAC-BU tiene cuatro funciones principales:

- Monitoreo ambiental: seguimiento al cumplimiento ambiental de la empresa (incluyendo el acompañamiento a los monitoreos ambientales), así como la atención a eventos no esperados (emergencias ambientales).
- Capacitación y educación ambiental: desarrollo de capacidades relacionados al monitoreo e iniciativas ambientales (ej.: gestión de residuos sólidos, repoblamiento de especies amenazadas).
- Gestión participativa: coordinación con entidades estatales (OEGA, DGAAE, Defensoría del Pueblo, DIRESA, Municipalidad Distrital, entre otros) y Organizaciones No Gubernamentales (Pronaturaleza; Sociedad Peruana de Derecho Ambiental; Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DAR), entre otras), además de participación en reuniones tripartitas (Comunidad, Estado y empresas).

⁸ Central de Comunidades Nativas Matsigenkas (CECONAMA); Consejo Machiguenga del Río Urubamba (COMARU); y, Federación de Comunidades Nativas Yine-Yami (FECONAYY).

- Comunicación: difusión de productos y actividades tanto a la población local (boletines, reportes, talleres) como al público externo (www.pmac-bu.org).

Esta iniciativa pionera está financiada en su totalidad por la empresa privada, por lo que, desde su génesis, no ha estado exenta de críticas de imparcialidad (los monitores reciben una retribución económica por sus actividades). Por otro lado, luego de intervenir en algunos derrames de hidrocarburos (2004-2005), tampoco fueron ajenos a discrepancias con el Estado al llegar primeros a la zona afectada sin cumplir con los protocolos ambientales (Vásquez, 2015). Sin embargo, en los siguientes años, con el ajuste de protocolos y la validación de su Reglamento por las federaciones nativas (2008), el PMAC-BU se posicionó como un actor clave y legítimo en la vigilancia ambiental del Bajo Urubamba y reforzó su autonomía. Desde 2007, hasta la fecha, ha contado con la asesoría continua de Pronaturaleza.

El PMAC-BU es, a la fecha, una plataforma de vigilancia ambiental donde convergen actores de las Comunidades Nativas, la sociedad civil organizada, el Estado y la empresa privada. Es quizás, el mejor ejemplo en el sector energético en el cual la participación ciudadana ha sido la principal estrategia de gestión socioambiental y prevención de conflictos, sujeto siempre a una mejora continua. No solo eso, sino también se ha transformado, en el tiempo, también en una plataforma de formación de líderes no solo para el propio PMAC-BU, sino también para los proyectos energéticos con presencia en la zona.

4.2.2 Evaluación Comparativa

Sobre la base de estas 5 experiencias, se realizó un análisis comparativo, tipificándolos de acuerdo con los niveles de participación (Danielsen et al., 2009) y evaluándolos en base a los principales factores identificados (ver 4.1).

Tabla 5: Evaluación comparativa de 5 experiencias aplicadas de PMVC

Proyecto	Requisitos del IGA	Naturaleza del Proyecto	Actores sociales	Antecedentes de organización y remuneración	Estrategia	Tipología (Danielsen <i>et al.</i>)
Monitoreo Participativo en la Central Hidroeléctrica Chaglla	Exigido por el MEIA.	<ul style="list-style-type: none"> - Puntual (central hidroeléctrica). - Impactos muy distintos en fases de construcción y operación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Localidades menores. - Sin presencia de Pueblos Indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin antecedentes de organización (excepto CC San Pablo de Pillao). - Sin antecedentes de CMVC. 	Cumplimiento de compromisos (EIA, BID) y como estrategia secundaria de gestión socioambiental.	2
Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana del Gasoducto Sur Peruano	Exigido por el EIA y MEIA.	<ul style="list-style-type: none"> - Lineal. - Componentes adicionales (campamentos, acopios de tuberías). 	<ul style="list-style-type: none"> - Comunidades Campesinas, Nativas y otras localidades. - Pueblos Indígenas. - Federaciones Nativas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Antecedentes en Tramo b (PMAC-BU, PMAC-AU). - Remuneración: entre 800 y 1,200 soles por mes. 	Estrategia primaria de la gestión socioambiental (sistema de alerta temprana, prevención de conflictos). Espacio autónomo e independiente de diálogo permanente.	3
Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana de la Línea De Transmisión 138 Kv Aguaytía – Pucallpa (Segundo Circuito)	Exigido por el EIA.	<ul style="list-style-type: none"> - Lineal. - Poca permanencia en cada zona en la etapa de construcción. - Bajo impacto en etapa de operación. 	<ul style="list-style-type: none"> - Barrios periféricos de centros poblados mayores y ciudades (Pucallpa, Aguaytía, Campo Verde, San 	<ul style="list-style-type: none"> - Sin antecedentes de organización o CMVC. - Remuneración: 80 soles/día (jornal). 	Cumplimiento de compromisos y como estrategia secundaria de gestión socioambiental.	2

Continuación ...

Proyecto	Requisitos del IGA	Naturaleza del Proyecto	Actores sociales	Antecedentes de organización y remuneración	Estrategia	Tipología (Danielsen <i>et al.</i>)
			Alejandro, etc.) y localidades menores. - Sin presencia de Pueblos Indígenas.			
Sistema de Alerta Temprana del Oleoducto Nor Peruano	No exigido en ningún IGA.	- Lineal. - Tubería expuesta.	- Comunidades Campesinas, Nativas y otras localidades. - Pueblos Indígenas. - Federaciones Nativas.	- Mucha organización indígena. - Antecedentes de CMVC (río Corrientes, Lote 107). - Remuneración: 70 soles/día (jornal).	Programa piloto en respuesta a una problemática ambiental controversial y mediática. CMVC como sistema de alerta temprana.	2
Programa de Monitoreo Ambiental Participativo del Bajo Urubamba	Exigido en los EIAs de los distintos lotes.	- Varios proyectos puntuales (lotes petroleros).	- Comunidades Campesinas, Nativas y otras localidades. - Pueblos Indígenas. - Federaciones Nativas.	- Mucha organización indígena (muchas de ellas que han crecido junto al PMAC-BU). - Remuneración: 80 soles/día (jornal).	Estrategia primaria de la gestión socioambiental (sistema de alerta temprana, prevención de conflictos). Espacio autónomo e independiente de diálogo permanente.	4

V. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE SOLUCIÓN

5.1 Conclusiones

- El Monitoreo y Vigilancia Ciudadana en la gestión ambiental existe desde antes que esta sea una exigencia. Fue, originalmente, una decisión estratégica para la gestión social. Actualmente, eso ha evolucionado junto a la legislación aplicable. Hoy, los Planes de Manejo Ambiental (EIA) presentan compromisos cada vez más detallados respecto al diseño, implementación y reporte del PMVC. Sin embargo, a partir del presente análisis, se concluye que las exigencias del IGA no son un factor determinante en la decisión sobre cuán participativo y efectivo termina siendo el PMVC.
- A pesar de que los Instrumentos de Gestión Ambiental (IGA) y las características individuales de cada Proyecto (como su linealidad, magnitud y componentes) tendrán un impacto en la configuración del Programa de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana (PMVC), en última instancia, el factor más influyente es la orientación que desee adoptar el titular del proyecto, es decir, su estrategia. De acuerdo con la evaluación comparativa realizada, se determina que el aspecto más significativo relacionado con la tipología (nivel de participación) radica en la estrategia elegida.
- Las tipologías más efectivas para lograr una participación ciudadana positiva en la gestión ambiental son las 3 y 4, debido a que garantizan que, tanto la empresa privada como los actores locales, intervengan en la toma de decisiones y, hasta cierto punto, se hagan responsables por ellas. En estas tipologías, los programas o comités de monitoreo, al ser plataformas donde confluyen y dialogan varios actores, suelen estar institucionalizados. En la tipología 2, en la cual la participación local se limita a la recolección de datos, ésta tiende a la “participación de fachada” o “participación cosmética”. Más aún, en la tipología 1, los actores locales simplemente no intervienen en el proceso (no tiene valor participativo). Por otro lado, la tipología 5 (ej.: Proyecto “Veladero”, en Argentina) pierde también su valor participativo al excluir de plano a la empresa privada (que también es un actor clave) y puede carecer de rigor científico.

- Las tipologías mayores (más participación ciudadana) están asociadas a inversiones mayores. Las iniciativas más institucionalizadas y posicionadas de monitoreo y vigilancia ciudadana son, a menudo, aquellas asociadas a proyectos de mayor envergadura como PMAC-BU, PMVC GSP). En proyectos de menor envergadura y sin mayores antecedentes de participación ciudadana o conflictividad, como la LT Aguaytía – Pucallpa, el PMVC puede terminar siendo un esfuerzo aislado, en el cual su principal objetivo es el cumplimiento de la exigencia del instrumento de gestión ambiental.
- De acuerdo al análisis del marco legal (consultar cap. II), el sector energético está tendiendo a relajar las exigencias normativas respecto a los PMVC. Esto no es negativo *per se*, sin embargo, debería ir acompañado de guías aplicables (como en el sector minero, por ejemplo).
- El acompañamiento al monitoreo ambiental (físico y biológico) es solo una actividad del PMVC. La vigilancia ambiental también debe contemplar el cumplimiento de compromisos ambientales ajenos al Programa de Monitoreo Ambiental, tal como se plantea en las 5 experiencias descritas.

5.2 Propuestas

- El PMVC debe concentrar sus esfuerzos en promover la objetividad de sus resultados (Dourojeanni et al., 2012), generando así posicionarse como un espacio confiable y transparente para los actores involucrados. Dado que los PMVC tienen un componente técnico (ambiental), este tipo de iniciativas pueden construir esa objetividad y confianza, para ser luego espacios que también sirvan de sistema de alerta temprana y prevención de conflictos socioambientales. En ese sentido, los PMVC tienen una ventaja respecto a otros espacios de diálogo ad hoc (ej.: mesas de diálogo). Esta ventaja comparativa debe ser difundida y puesta en valor dentro del sector energético.
- Elaborar una “Guía para la Implementación de Programas de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana en el Subsector Energético”, con los siguientes criterios:
 - Si es posible, dividirlo en dos: obras lineales y puntuales.
 - Recomendar escalas remunerativas y regímenes laborales que puedan asegurar beneficios para los monitores, incluso cuando sus actividades son eventuales o rotativas (no todos los PMVC pueden tener monitores en planilla).

- Pautas para simplificar el lenguaje de los compromisos ambientales del PMA en herramientas metodológicas que sean más prácticas y realistas.
 - Orientar sobre programas de participación con identidad propia (marca, logo, estatutos), promoviendo una mayor independencia e imparcialidad.
 - Fomentar un nuevo enfoque para el PMVC, el cual debe ser más una decisión de gestión social que una obligación. Se debe reenfoque el PMVC como un espacio de interacción entre Comunidad, Estado y empresa privada, procurando tipologías más participativas. De esta manera, los PMVC pueden ser también plataformas para la prevención o transformación de conflictos socioambientales.
 - Recomendar y plantear una hoja de ruta para que los PMVC incluyan, como parte de las actividades del comité, el monitoreo social (realizado por propios pobladores), generando así retroalimentación para el proceso e información valiosa para la toma de decisiones de los titulares de los proyectos.
- Tal como se ha planteado en este IV Encuentro Nacional de Comités de Monitoreo (abril 2023), se debe promover también la participación de comités y programas del sector electricidad e hidrocarburos en estos espacios. Incluso, descentralizar estos encuentros – encuentros regionales – para poder posicionar comités y programas de proyectos de menor envergadura, fomentando una mejora continua.
 - Se requiere un mayor involucramiento de las autoridades ambientales competentes – OGGS, DGAAE, OEFA - en la revisión de los Informes Trimestrales de los Comités de Monitoreo y Vigilancia Ciudadana. A veces muchos esfuerzos y recursos, tanto de la Comunidad como de la empresa privada, son dedicados a implementar los PMVC y reportar oportunamente (de acuerdo con la exigencia de los IGA), sin embargo, estos reportes no reciben respuesta o seguimiento por parte de la autoridad ambiental, lo cual refuerza las “participaciones cosméticas o de fachada”.
 - Los Instrumentos de Gestión Ambiental deben considerar, al momento de establecer los lineamientos del PMVC, los antecedentes de participación ciudadana en el área de influencia de los proyectos. Si fuera necesario y donde aplique, se debe permitir y promover el involucramiento de programas ya establecidos (ej.: PMAC-BU, PMAC-AU) para proyectos nuevos, dependiendo de la ubicación. De esta manera, se evita la duplicación de esfuerzos, se construye sobre programas ya institucionalizados y capacidades ya instaladas, y se consolida la “co-producción de conocimiento”.

- No es necesario que los IGAs, o la normativa aplicable, definan al detalle las actividades de los PMVC (número de monitores, monto de inversión, logística) a ser exigidas (y que pueden ser difícilmente fiscalizables), sino que establezcan un marco de resultados esperados (informes a la autoridad competente, indicadores de avance y metas, involucramiento de todas las localidades del área de influencia, participación de organizaciones nativas/indígenas, horas de capacitación). Esto último - el qué se debe implementar - se ha reforzado con la reciente aprobación del Reglamento de Participación Ciudadana en Actividades Eléctricas (D.S. 016-2023-EM, Art. 65). La distribución de monitores, la remuneración, los regímenes de contratación, estatutos, inversión, entre otros detalles de la implementación (el cómo se implementa), deben ser definidos por el titular del proyecto para llegar a los resultados esperados. Es importante permitir un margen de acción al PMVC para que sea adaptable, flexible y sujeto a una mejora continua. Para ello, es clave contar con las guías mencionadas en el primer punto.
- La tecnología en el Monitoreo y Vigilancia Ciudadana: implementar piloto/s con un software para sistematizar y georreferenciar los resultados en tiempo real, involucrando de manera activa a la autoridad competente.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Danielsen, F., Burgess, N. D., Balmford, A., Donald, P. F., Funder, M., Jones, J. P. G., Alviola, P., Balete, D. S., Blomley, T., Brashares, J., Child, B., Enghoff, M., Fjeldså, J., Holt, S., Hübertz, H., Jensen, A. E., Jensen, P. M., Massao, J., Mendoza, M. M., ...& Yonten, D. (2009). *Local Participation in Natural Resource Monitoring: A Characterization of Approaches*. *Conservation Biology*, 23(1), 31–42. <https://doi-org.up.idm.oclc.org/10.1111/j.1523-1739.2008.01063.x>
- Defensoría del Pueblo (2022). *Reporte Mensual de Conflictos Sociales – Setiembre 2023*. Recuperado de:
<https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2023/10/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-Nº-235-Setiembre-2023.pdf>
- De La Puente, L. (2017). Cuando el diálogo es parte del problema. La institucionalización de las mesas de diálogo en el Perú: el conflicto en Espinar. Cuaderno de Trabajo N° 43, Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Recuperado de:
<https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/110465/2017-43%20Cuando%20el%20di%C3%A1logo%20es%20parte%20del%20problema.%20DELAPUENTE%20clorena.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Dourojeanni, M., Ramírez, L. & Rada, O. (2012). *Indígenas, Campesinos y grandes empresas: Experiencias de los Programas de Monitoreo Socio Ambiental Comunitario*. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/profile/Clemente-Ramirez-Germany/publication/328192645_Indigenas_campesinos_y_grandes_empresas_Experiencias_de_los_Programas_de_Monitoreo_Socio-Ambiental_Comunitarios/links/5bbdeaf1299bf1010175b879/Indigenas-campesinos-y-grandes-empresas-Experiencias-de-los-Programas-de-Monitoreo-Socio-Ambiental-Comunitarios.pdf

- Eyzaguirre Beltroy, C. (2019). *La participación ciudadana en la gestión de conflictos socioambientales en el Perú: el caso de explotación petrolera en las cuencas del Pastaza, Corrientes, Tigre y Marañón del departamento de Loreto, 2012 – 2015*. (Tesis para optar para el Grado de Magíster en Resolución de Conflictos y Mediación – Universidad Científica del Sur).
<https://doi.org/10.21142/tm.2020.1286>
- Flores Rojas, D., & Huamantínco Araujo, A. (2017). Desarrollo De Una Herramienta De Vigilancia Ambiental Ciudadana Basada en Macroinvertebrados Bentónicos en La Cuenca Del Jequetepeque (Cajamarca, Perú). *Ecología Aplicada*, 16(2), 105–114.
<https://doi-org.up.idm.oclc.org/10.21704/rea.v16i2.1014>
- Hernández P., B., & Huepe Minoletti, C. (2019). Participación ciudadana en Políticas Públicas de Energía: reflexiones para un Chile energéticamente sustentable. *Polis* (07176554), 53, 1–30. <https://doi-org.up.idm.oclc.org/10.32735/S0718-6568/2019-N53-1390>
- Labó Fossa, R. (2012). *Empoderando, creando institucionalidad y mejorando capacidades a nivel comunitario con un enfoque de cuidado del medio ambiente*.
- León, A. & Zuñiga, M. (2020). *La sombra del petróleo: Informe de los derrames de petroleros en la Amazonía peruana entre 2000 y 2019*. Primera Edición. Editado por Oxfam y Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.
<https://peru.oxfam.org/lo-%C3%BAltimo/publicaciones/la-sombra-del-petroleo>
- Ménard, R. (2011). *Guía para la Implementación de Comités de Monitoreo y Vigilancia Ambiental Participativos – Proyecto de Reforma del Sector de Recursos Minerales del Perú PERCAN*. (Encargado por el MINEM).
http://www.minem.gob.pe/archivos/publicacion-Gu%C3%ADa_Comit%C3%A9_Monitoreo_y_Vigilancia_Ambiental_Participativo_110912-5ofzz17z49v9zuz6.pdf
- ONG DAR (2016). *Marco Legal de la Participación Ciudadana en la Gestión Ambiental: Aportes para la vigilancia indígena*. Recuperado de:
https://dar.org.pe/archivos/marco_participacion_ambiental.pdf
- Rengifo Vásquez-Caicedo, J. (2017). *Ecoética en el Perú. Participación Ciudadana en el cuidado y protección del medio ambiente*. M+A Revista Electrónica de Medioambiente. DOI: 10.5209/mare.56881.

- Roberts, E. & Dobbins, J. (2016). *The Role of the Citizen in Environmental Enforcement*. Recuperado de: <http://www.inece.org/2ndvol1/roberts.htm>
- Rodela, R., & Gerger Swartling, Å. (2019). Environmental governance in an increasingly complex world: Reflections on transdisciplinary collaborations for knowledge coproduction and learning. *Environmental Policy & Governance*, 29(2), 83–86. <https://doi-org.up.idm.oclc.org/10.1002/eet.1842>
- Sánchez Vázquez, L. (2019). *¿Ciencia de resistencia? Monitoreos ambientales participativos en contextos de conflicto ambiental. Reflexiones desde una mirada decolonial*. *Revista de Paz y Conflictos*, 12(2), 57–79. <https://doi-org.up.idm.oclc.org/10.30827/revpaz.v12i2.10399>
- Ulloa, A., Godfrid, J., Damonte, G., Quiroga, C., & López, A. P. (2021). *Monitoreos hídricos comunitarios: conocimientos locales como defensa territorial y ambiental en Argentina, Perú y Colombia. Íconos*. *Revista de Ciencias Sociales*, 69, 77–97. <https://doi.org/10.17141/iconos.69.2021.4489>
- Valdiviezo del Carpio, M. (2013). *La Participación Ciudadana en el Perú y los Principales Mecanismos para Ejercerla*. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)
- Vásquez Indacochea, P. (2015). *Análisis del Programa de Monitoreo Ambiental Comunitario del Bajo Urubamba (PMAC-BU) del Proyecto Camisea como Mecanismo de Participación Ciudadana desde el inicio de sus actividades hasta la actualidad* (Tesis para optar para el Grado de Magíster en Gerencia Social con mención en Participación Ciudadana – Pontificia Universidad Católica del Perú). Recuperado de: <https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/handle/20.500.12404/6477>