

Lima, 28 de abril de 2020

Señores:

Comisión de Relaciones Exteriores

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: Opinión al Proyecto de Resolución Legislativa Nro. 4645/2019-PE, Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de América Latina y el Caribe

Estimados señores congresistas:

Por medio de la presente me es grato saludarlos en representación de Oceana Inc., la mayor organización internacional dedicada exclusivamente a conservar los océanos del mundo y, a su vez, hacerles llegar nuestra opinión al **Proyecto de Resolución Legislativa Nro. 4645/2019-PE**, Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de América Latina y el Caribe (en adelante, Acuerdo de Escazú).

Los derechos de acceso antes mencionados son esenciales para promover la transparencia en la gestión pública y, en ese sentido, generan mayor confianza en la población respecto de las decisiones adoptadas por el Estado en materia ambiental y de gestión de recursos naturales, previniendo así la generación de conflictos.

Si bien se ha avanzado respecto la legislación y normativa que regulan los derechos de acceso, aún existen desafíos pendientes en la implementación efectiva y oportuna de cada uno de estos derechos, como sucede en el sector pesquero donde la transparencia se percibe de manera incipiente.

La vigencia del Acuerdo de Escazú promoverá la implementación plena y efectiva de los derechos de acceso y, por lo expuesto en nuestro análisis, recomendamos priorizar la aprobación de su ratificación en la Agenda legislativa.

Agradeciéndolo la atención a la presente, quedamos a su disposición para ampliar la información aquí presentada en caso lo estimen necesario; y también visitar nuestra web institucional <http://peru.oceana.org/es>. Para cualquier coordinación comunicarse al correo peru@oceana.org.

Atentamente,



Carmen Heck Franco

Directora de Políticas, Perú

Opinión al Proyecto de Resolución Legislativa Nro. 4645/2019-PE, Resolución Legislativa que aprueba el Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de América Latina y el Caribe

I. Base legal

- Constitución Política del Perú
- Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM.
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.
- Decreto Supremo 012-2001-PE, reglamento de la Ley General de Pesca.
- Decreto Supremo 072-2003-PCM, reglamento de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- Decreto Supremo 002-2009-MINAM, reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales.

II. Análisis

2.1 Importancia de los derechos de acceso a la información pública y a la participación pública

Los derechos de acceso a la información pública y a la participación pública en el proceso de toma de decisiones son derechos humanos reconocidos en diversos tratados internacionales y reconocidos como derechos fundamentales en nuestra Constitución¹.

En materia ambiental, el tratado internacional que los reconoce de manera expresa es la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo del año 1992, cuyo Principio X empieza reconociendo que *“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los interesados en el nivel que corresponda. (...)”* Dicho enunciado no es en vano, ya que la relevancia de los derechos de acceso radica en que son esenciales para fomentar la transparencia en la gestión del ambiente y de la gestión de los recursos naturales, incluidos los recursos hidrobiológicos.

La transparencia es un principio básico de la gobernabilidad democrática que permite diseñar soluciones a los problemas de interés común, fomentar el cumplimiento, aumentar la capacidad de rendir cuentas y de respuesta de los gobiernos, y promover el uso de la información, la participación y la prevención de conflictos (Gutiérrez y Sueiro 2017:20).

En el Perú, existen 128 conflictos de tipo socioambiental de un total de 188 conflictos activos y latentes registrados en el país, de acuerdo con lo reportado por Defensoría del Pueblo². De estos 128 conflictos, 101 son conflictos que le compete resolver al gobierno nacional, 21 al gobierno regional y 6 al gobierno local.

En el sector pesquero peruano, la transparencia respecto de la gestión de los recursos hidrobiológicos es incipiente y distintos expertos del sector consideran que: i) se requieren diseñar acciones encaminadas a demostrar la transparencia en el sector con medidas y metas cuantificables, orientadas a solucionar problemas identificados, ii) el limitado acceso a información y falta de publicidad periódica sobre la gestión pesquera como estadísticas de pesca por especies y por puertos, y en formatos que faciliten su uso a quienes lo necesiten como los centros académicos para sus

¹ Artículo 2, numerales 5 y 17.

² Véase el Reporte Nro. 192 de febrero de 2020 en: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/03/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-N%C2%B0-192-febrero-2020.pdf>

investigaciones económicas y ecológicas, y que iii) hace falta canales de difusión del conocimiento y discusión sobre cómo mantener la actividad extractiva frente a escenarios de incertidumbre como los fenómenos de El Niño y espacios para la participación de los grupos de interés en generación de normas y otras acciones (Gutiérrez y Sueiro 2017: 45-46).

Según el referido estudio, los expertos coinciden con que la transparencia es una característica deseable de la gestión pública que consiste en la implementación de las medidas que apoyen la credibilidad y la confianza de la sociedad en sus autoridades respecto del uso de los bienes de la nación, incluidos los recursos naturales (citado en Gutiérrez y Sueiro 2017: 13 y 45).

Esto último se complementa con lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que señala que mediante el ejercicio de los derechos de acceso a la información, a la participación y a la justicia, se ejerce un control democrático de las personas sobre las gestiones estatales para verificar el adecuado cumplimiento de las funciones públicas y que estos derechos son derechos ambientales de procedimiento que aseguran la protección de derechos sustantivos como el derecho a la vida, a la integridad, a un ambiente sano, que son vulnerables a la degradación ambiental (CIDH 2017:29 y 86-88).

Teniendo en cuenta lo expuesto, es de suma importancia la ratificación del Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales de América Latina y el Caribe, más conocido como el Acuerdo de Escazú, ya que su naturaleza vinculante fomentará que el Estado peruano cumpla con su obligación de garantizar de manera plena, oportuna y efectiva el ejercicio de los derechos de acceso a la información pública ambiental, acceso a la participación pública en el proceso de toma de decisiones y acceso a la justicia en asuntos ambientales de los ciudadanos peruanos.

2.2 Avances y desafíos de la transparencia en la gestión de recursos hidrobiológicos:

Actualmente, ni la Ley General de Pesca³ ni su reglamento⁴ establecen disposiciones expresas sobre la obligación del Ministerio de la Producción (en adelante PRODUCE), que es la autoridad competente sobre la gestión de recursos hidrobiológicos, de fomentar la transparencia y la rendición de cuentas sobre la gestión de los recursos hidrobiológicos del país.

Si bien existen normas que promueven la transparencia como la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública⁵ y su reglamento⁶, y el reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales⁷, estos no han sido suficientes para asegurar el ejercicio pleno los derechos de acceso por parte de la ciudadanía respecto de la gestión de recursos naturales⁸, entre estos, los recursos hidrobiológicos.

En la legislación comparada, se pueden apreciar algunos ejemplos de obligaciones expresas de la autoridad pesquera respecto de:

- a. transparentar la situación de los stocks y sus métodos de evaluación (Chile y Estados Unidos);
- b. hacer pública la información y datos que sirven de insumo para la adopción de medidas de manejo (Chile);
- c. recolectar y publicar de manera oportuna la información de las actividades pesqueras como estadísticas diarias y mensuales de pesca;

³ Decreto Ley 25977.

⁴ Aprobado por Decreto Supremo 012-2001-PE.

⁵ Ley 27806, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM.

⁶ Aprobado por Decreto Supremo 072-2003-PCM.

⁷ Aprobado por Decreto Supremo 002-2009-MINAM.

⁸ Es preciso mencionar que, de acuerdo con Gutiérrez y Sueiro (2017: 20), en Perú, la transparencia normalmente se refiere a la gestión financiera y contable de las entidades públicas y no a las decisiones de gestión.

- d. los resultados de las actividades de fiscalización (Chile, México y Estados Unidos);

Contar con normas explícitas sobre la obligación de brindar información y establecer mecanismos específicos para el ejercicio de la participación pública en el proceso de toma de decisiones sobre la gestión de recursos hidrobiológicos en Perú, permitiría reducir el amplio margen de discrecionalidad que tiene PRODUCE sobre la gestión de recursos hidrobiológicos e incrementar la confianza de la población respecto de las medidas adoptadas para ello.

Cabe precisar que existen algunas buenas prácticas de transparencia de información en el sector pesca, como el brindar el acceso a la data VMS e incorporarla en la plataforma de *Global Fishing Watch*⁹ y la publicación de proyectos de Decretos Supremos que dictan medidas de manejo pesquero para comentarios del público; sin embargo, estas buenas prácticas dependen de la voluntad de la gestión de turno y corren el riesgo de no ser promovidas de manera permanente como sucedió con la publicación de los reportes sobre el seguimiento y control de las temporadas de anchoveta, que se hizo hasta la primera temporada de anchoveta del 2018.

2.3 Importancia de la ratificación y vigencia del acuerdo de Acuerdo de Escazú:

En general, la importancia de que Perú ratifique el Acuerdo de Escazú y que el instrumento cobre vigencia es que, al ser un instrumento internacional de naturaleza vinculante, contribuya con la plena implementación de los derechos de acceso a la información pública ambiental, acceso a la participación pública y acceso a la justicia en asuntos ambientales en Perú, teniendo en consideración que aún existen desafíos para lograr ello. De acuerdo con lo señalado por la Defensoría del Pueblo¹⁰, la OCDE ha recomendado al Estado peruano continuar con sus esfuerzos para reforzar la construcción del Sistema de Información Ambiental y que este sea considerado en la formulación de las políticas públicas, asegurar el acceso oportuno y transparente de la información ambiental, reforzar la eficacia del acceso a la información y la participación amplia en los procesos de licenciamiento y promover la incorporación de la temática ambiental en las distintas iniciativas de transparencia.

En lo que se refiere al sector pesca, en la sección anterior hemos podido señalar los desafíos que existen para garantizar la implementación de los derechos de acceso a la información pública sobre los recursos pesqueros y la gestión pesquera, y del derecho a la participación públicas en el proceso de toma de decisiones en el sector. Al respecto, la OCDE ha recomendado al Estado peruano asegurar la transparencia y atender la falta de información ambiental como los datos relacionados a la pesca (capturas y desembarques), pesca incidental y descartes, inspecciones, etc., ya que esto no permite identificar conductas e incentivos perversos que atentan al desarrollo del sector (Naciones Unidas/CEPAL 2016: 274).

Teniendo en cuenta los desafíos y la importancia de implementar de manera efectiva los derechos de acceso en el sector, consideramos que el Acuerdo de Escazú, una vez vigente, permitirá:

- **Respecto del derecho de acceso a la información pública:**

Que las entidades del Estado con competencias en materia ambiental y de gestión de los recursos naturales, incluyendo los recursos hidrobiológicos deban publicar información relevante para el ejercicio de sus funciones como, por ejemplo, la información sobre el uso y conservación de los recursos naturales, informes, estudios, etc. científicos y tecnológicos elaborados por instituciones públicas o privadas, y ponerla a disposición del público de manera oportuna en formatos comprensibles y amigables. El Acuerdo de Escazú señala que esta información deberá ser publicada y actualizada en un periodo no mayor a 5 años.

⁹ Plataforma de acceso gratuito a la información satelital de las embarcaciones pesqueras creada por Oceana, Google y Skytruth.

¹⁰ En el Oficio 226-2018-DP/AMASPPI que forma parte del Proyecto de Resolución Legislativa 4645/2019-PE.

En el caso de PRODUCE, como se señaló, esta información deberá incluir la información sobre el desempeño de la actividad pesquera y el impacto de la actividad sobre los recursos hidrobiológicos y el ecosistema. Asimismo, PRODUCE deberá señalar qué tipo de información será considerada en el proceso de toma de decisiones y que permita participar al público en dicho proceso, además de señalar la información que se considere de carácter reservado o restringido. Respecto de este último punto, se debe precisar que se trata de una obligación pendiente de acuerdo con lo dispuesto en el reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública, Participación y Consulta Ciudadana en Asunto Ambientales y que, con la vigencia del Acuerdo, PRODUCE debe cumplir ponderando el beneficio público resultante de hacer pública la información y el interés de retener la información en base a elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.

- **Respecto del derecho de acceso a la participación pública:**

El Acuerdo de Escazú promueve que la participación de la ciudadanía se dé desde la etapa inicial del proceso de toma de decisiones y que, previamente, se brinde al público la información necesaria para ejercer este derecho.

Asimismo, el Acuerdo recalca que se somete a participación pública a todos los asuntos ambientales de interés público como la elaboración de políticas, estrategias, planes programas, además de los procesos de revisión, reexaminación o actualización de proyectos. Esto importante, ya que la gestión de recursos hidrobiológicos y el impacto de la actividad pesquera sobre los ecosistemas son asuntos ambientales de interés público y, en ese sentido, la discusión de políticas, estrategias, etc. debe contar con la participación de los actores interesados desde la etapa de diseño/formulación de las mismas y que estos actores cuenten con la información necesaria para poder ejercer su derecho.

El Acuerdo también destaca que el derecho de participar en el proceso de toma de decisiones no termina con la participación del público en los mecanismos establecidos para ello, sino que también incluye el cómo valora la autoridad los aportes del público antes de adoptar una decisión y publicar los resultados de dicha valoración y dar respuesta a cada uno de los actores que participaron en el proceso. En el caso peruano, PRODUCE publica los proyectos de Decretos Supremos relacionados a medidas sobre gestión pesquero y manejo de recurso hidrobiológicos para recibir aportes del público, pero no publica los resultados de la valoración de los aportes recibidos en el proceso de toma de decisiones.

Teniendo en cuenta lo expuesto, la ratificación y vigencia del Acuerdo de Escazú permitirá que las entidades competentes en materia ambiental y gestión de recursos naturales como PRODUCE implementen los estándares proporcionados por el Acuerdo sobre el derecho de acceso a la información ambiental y acceso a la participación pública en la legislación nacional y en el ejercicio de sus funciones.

III. Conclusiones y recomendaciones

Las principales conclusiones a tener en cuenta son:

1. Los derechos de acceso a la información, a la participación pública y a la justicia son derechos humanos de procedimiento que coadyuvan al ejercicio de derechos humanos sustantivos como el derecho a la vida, a la integridad, a la salud, que son vulnerables a la afectación al medio ambiente. Asimismo, la Constitución Política del Perú reconoce a los derechos de acceso como derechos fundamentales.

2. Los derechos de acceso son esenciales para promover la transparencia en la gestión del ambiente y de los recursos naturales, incluidos los recursos hidrobiológicos. La transparencia es un principio de la gestión pública que permite que los ciudadanos verifiquen el adecuado cumplimiento de las funciones de los funcionarios públicos respecto de la gestión del ambiente y de los recursos naturales, que son de interés público.

Si bien el Perú ha avanzado en contar con legislación que regula los derechos de acceso, el contar con dicha legislación no ha sido suficiente para garantizar el pleno ejercicio y oportuno de los derechos de acceso, especialmente en el sector pesquero, en donde la transparencia de la gestión de los recursos hidrobiológicos es incipiente.

3. La vigencia del Acuerdo de Escazú permitirá principalmente que las entidades públicas con competencias ambientales y de gestión de recursos naturales, incluidos los recursos hidrobiológicos i) publiquen y actualicen información relevante para el ejercicio de sus funciones en un periodo no mayor a 5 años, ii) promuevan la participación de la ciudadanía desde la etapa inicial del proceso de toma de decisiones de todos los asuntos de interés público y que se brinde la información necesaria para el ejercicio de este derecho con la debida antelación y iii) que los aportes brindados por la ciudadanía en el proceso de participación sean valorados por la autoridad competente, publicando los resultados de dicha valoración y dando respuesta a cada uno de los ciudadanos que participaron en el proceso.

Dada la importancia de los derechos de acceso y de la vigencia del Acuerdo de Escazú, recomendamos que el Estado ratifique dicho instrumento internacional y promueva su implementación para garantizar la transparencia y el ejercicio pleno y oportuno de estos derechos.

IV. Bibliografía

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

2017 Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la República de Colombia.

http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_23_esp.pdf

GUTIÉRREZ M. y SUEIRO J.C.

2017 La transparencia en el sector pesquero peruano – análisis y recomendaciones. Lima: Oceana.

<https://peru.oceana.org/es/publicaciones/informes/la-transparencia-en-el-sector-pesquero-peruano-documento-completo>

NACIONES UNIDAS/ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

2016 Evaluación de Desempeño Ambiental Perú. Aspectos destacados y recomendaciones. Santiago: Naciones Unidas/OCDE

<https://www.cepal.org/es/publicaciones/42527-evaluaciones-desempeno-ambiental-peru>