

Lima, 8 de junio de 2022

Señor

**Bernardo Jaime Quito Sarmiento**

Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: opinión sobre el proyecto de Ley 1477/2021-CR, Ley que promueve la implementación de la iniciativa de transparencia pesquera.

Estimado congresista:

Mediante la presente saludarlo a nombre de Oceana Inc. y, a su vez, enviarle nuestra opinión sobre el proyecto de Ley 1477/2021-CR, Ley que promueve la implementación de la iniciativa de transparencia pesquera.

La necesidad de transparencia en la gestión pública es ampliamente reconocida como una condición habilitante para la participación informada, el mantener el balance entre la gestión de intereses públicos y privados, combatir la corrupción y otras actividades ilegales.

Perú cuenta con la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Ley 27806 desde el año 2002; sin embargo, esta norma no ha sido suficiente para garantizar la transparencia sobre la gestión de los recursos naturales.

La transparencia sobre la gestión de los recursos pesqueros es incipiente y la Ley General de Pesca vigente no cuenta con obligaciones a cargo del Ministerio de la Producción que dispongan la difusión de información sobre la gestión de estos recursos y aseguren el involucramiento de los distintos actores del sector en la toma de decisiones como manera de garantizar una adecuada rendición de cuentas.

El proyecto de ley bajo comentario busca garantizar la transparencia y la rendición de cuentas en el subsector pesca. Coincidimos en la importancia de lograr dicho objetivo, dado que la transparencia es una condicionante para el desarrollo sostenible de los recursos pesqueros en el largo plazo. Sin perjuicio de ello, presentamos nuestras recomendaciones de mejora al texto de la propuesta para garantizar su aplicación efectiva.

Agradeciéndole la atención de la presente, quedamos a su disposición para ampliar la información aquí presentada en caso lo estime necesario.

Atentamente,



**Carmen Heck Franco**

Directora de Políticas, Perú

## **Opinión sobre el proyecto de Ley 1477/2021-CR, Ley que promueve la implementación de la iniciativa de transparencia pesquera**

### **I. Base legal**

- Constitución Política del Perú
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
- Ley 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Decreto Supremo 031-2007-RE, adecúan normas nacionales sobre el otorgamiento de plenos poderes al derecho internacional contemporáneo
- Decreto Supremo 002-2009-MINAM,
- Decreto Supremo 135-2010-RE, aprueban Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores
- Decreto Supremo 021-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

### **II. Análisis**

El proyecto de Ley tiene como objetivo promover la transparencia en el sector pesquero, siguiendo los principios establecidos por la Iniciativa de Transparencia Pesquera (FITI) y garantizar la rendición de cuentas en el subsector pesca.

Para ello, propone, primero, que las entidades públicas del sector pesquero, de acuerdo con su presupuesto, publiquen en línea la información del sector pesquero señalada en el artículo 3 en sus portales institucionales, la que será accesible y actualizada. Esta información se basa en los 12 requerimientos mínimos de información pesquera que deberían ser publicadas por las autoridades, previstos en el Estándar FITI.

Segundo, el artículo 4 del proyecto de ley señala que el Poder Ejecutivo implementa la Iniciativa de Transparencia Pesquera (FITI) a fin de que el Perú sea un país cumplidor del Estándar FITI.

De la revisión de la exposición de motivos del proyecto de ley, se aprecia que este se sustenta en lo siguiente:

- i) Hay una percepción de poca transparencia en el sector pesquero entre los diversos actores del sector;
- ii) no se conocen si las medidas de ordenamiento pesquero conllevan al desarrollo sostenible de las pesquerías y no existen mecanismos o procedimientos que reduzcan la discrecionalidad del Ministerio de la Producción;
- iii) la poca transparencia dificulta las acciones de fiscalización por parte del congreso e incluso de la propia ciudadanía sobre el uso eficiente de los recursos pesqueros;
- iv) la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública promueve que las entidades públicas publiquen cualquier información adicional que sea relevante para los ciudadanos, pero, en el sector pesquero, hace falta definir qué tipo de información podría ser de interés y relevancia para la ciudadanía;
- v) el no contar con información actualizada o que esta esté incompleta, fragmentada, sea imprecisa o falsa, o que no se proporcione de manera oportuna constituye una

afectación del derecho fundamental de acceso a la información pública, de acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional.

Desde Oceana consideramos importante que se promueva la transparencia pesquera e instamos que, por ley, se establezcan obligaciones del Ministerio de la Producción y organismos adscritos de brindar información sobre los recursos hidrobiológicos y la gestión pesquera, así como establecer mecanismo de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre el manejo de dichos recursos.

La Ley de Transparencia y Acceso a la información pública no ha sido suficiente para promover la transparencia sobre la gestión de los recursos pesqueros. Si bien es posible acceder a la información pública en el marco de esta Ley, este proceso es lento e ineficiente y está lejos de ser ideal, por la dificultad de acceso que representa para los gremios de pescadores poco familiarizados con este tipo de trámites. Además, es frecuente que la información sea entregada en formatos que impiden su análisis inmediato o el poder compartirlo con otros interesados.

La necesidad de transparencia en la gestión pública es ampliamente reconocida como una condición habilitante para la participación informada, el mantener el balance entre los intereses públicos y privados, combatir la corrupción y otras actividades ilegales. Más aún, hay una creciente demanda, en el mercado internacional, de mejorar la trazabilidad<sup>1</sup> de los productos pesqueros, lo que permite el reconocimiento de los beneficios económicos que debe recibir el pescador.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que los derechos de acceso a la información y a la participación en el proceso de toma de decisiones son derechos cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales (Corte Interamericana D.D.H.H. 2017: 29). Asimismo, señala que el Estado debe regirse por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas ejerzan el control democrático de las gestiones estatales y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de la función pública (ídem, pg. 86).

Por ello, saludamos la iniciativa legislativa y presentamos nuestras recomendaciones al texto propuesto:

#### 2.1 La necesidad de contar con obligaciones expresas en materia de transparencia pesquera

Si bien creemos necesario que se determine qué información debe hacerse pública, sugerimos que el proyecto de ley establezca obligaciones más concretas sobre la publicidad de información.

A diferencia de Perú, en la legislación comparada se puede apreciar disposiciones que obligan a la autoridad pesquera a difundir información sobre los estados de los stocks y otra información relevante para el proceso de toma de decisiones. Asimismo, se aprecian disposiciones que regulan el proceso de toma de decisiones e incluyen la participación de actores vinculados a la pesca en dicho proceso<sup>2</sup>. La Ley General de Pesca no contempla ese tipo de disposiciones y si

---

<sup>1</sup> La trazabilidad permite conocer el recorrido del pescado y sus productos desde la captura hasta la mesa del consumidor final, su exportación o su inclusión en otros procesos industriales.

<sup>2</sup> Transparencia en la gestión pesquera: análisis de la gestión comparada

bien ha habido algunos esfuerzos para transparentar la información, esto depende de la voluntad de la gestión de turno.

Sugerimos las siguientes obligaciones:

- Publicar información que servirá para el proceso de toma de decisiones de manera oportuna, es decir, antes de la adopción de las medidas de manejo. Un ejemplo son los reportes de IMARPE o los informes de índole socioeconómico que sustentan las medidas de ordenamiento pesquero. De esta manera se permite a los actores como pescadores, empresas pesqueras realizar comentarios o proporcionar información adicional que sirva para adopción de medidas de ordenamiento que tengan legitimidad.
- Hacer públicos los reportes o matrices de evaluación de los aportes recibidos por parte de la ciudadanía y dotar de predictibilidad sobre el por qué se tomaron o no los aportes brindados.
- Publicar y entregar información en formatos y registros amigables, así como en un lenguaje sencillo, considerando las características culturales de cada población objetivo. La mayor parte de los reportes técnicos que se usan para informar decisiones de política pesquera son, por su propia naturaleza, difíciles de entender para personas ajenas al lenguaje académico y requieren ser modulados para poner en valor la información que contienen. Hay mucha desconfianza en el sector pesquero artesanal y parte de ella tiene su origen en la dificultad para descifrar la complejidad de dichos reportes.
- Asegurar la calidad de los datos e información a ser difundida. Especialmente, la información relacionada a desembarques y capturas, pues se conoce que esta no representa la totalidad de la captura efectiva en el mar peruano. Una de las principales razones de la información incompleta es la ausencia de controles efectivos de desembarcos, en particular en un país con muchos puntos de desembarco que no cuentan con ninguna fiscalización. Esto, sumado a la pesca ilegal representaría un porcentaje de hasta 30% de subregistro para algunas pesquerías. Una situación similar se deriva de la mala identificación de muchas especies de peces que llega a ser muy alta entre especies similares y que introduce una nueva fuente de error en la estadística de desembarcos.
- Integrar en una única plataforma, accesible al público, la información generada por los gobiernos regionales.
- Hacer públicos los acuerdos producto de las interacciones con gremios del sector.

Asimismo, consideramos importante que se establezca la periodicidad para la actualización de la información a la que hace referencia el artículo 3 del proyecto.

## 2.2 Sobre la Iniciativa de Transparencia Pesquera (FiTI)

La Iniciativa de Transparencia Pesquera (FiTI) es una iniciativa global que tiene como objetivo aumentar la transparencia y la participación en la gobernanza de la pesca marítima mediante el apoyo a esfuerzos en esta materia del ámbito nacional, regional e incluso globales<sup>3</sup>. Se trata de un instrumento internacional donde el Perú asumirá compromisos a nivel internacional frente a otros estados parte de esta iniciativa.

---

<sup>3</sup> <https://www.fiti.global/about-the-initiative>

La constitución establece que es atribución del Presidente de la Republica dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados (artículo 118, numeral 11, Constitución y artículo 8, num. 1, literal I) Ley 29158).

Esta competencia se ejerce a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien tiene a cargo la política exterior, las relaciones internacionales y la cooperación internacional (artículo 4, Ley 29357). En virtud de ello, representa al Estado peruano para formalizar y coordinar sus relaciones con otros Estados; y, además, tiene como función negociar y suscribir tratados y demás instrumentos internacionales, así como participar en las negociaciones de aquellos de naturaleza especializada en coordinación con los sectores correspondientes (artículo 5, Ley 29357 y artículo 3 del ROF del Ministerio de R.R.E.E.).

Ahora bien, para que el Perú sea un país candidato de FiTI, se tienen que cumplir con seis requerimientos previstos en el Estándar FiTI, empezando por que el Gobierno emita un compromiso público. De acuerdo con la Guía #1 Los pasos de registro para países que deseen implementar FiTI, este compromiso público del Gobierno debe ser hecho por escrito por el Jefe de Estado o, en su defecto, por un representante del Gobierno debidamente delegado (FiTI 2019: 6).

En ese sentido, para que un representante del Estado, como el Ministerio de la Producción suscriba un tratado o un instrumento internacional como FiTI, es necesario contar con plenos poderes, los cuales son otorgados mediante Resolución Suprema refrendada por el Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 2, Decreto Supremo 031-2007-RE).

Teniendo en cuenta lo expuesto, consideramos que el proyecto de Ley no debería disponer la implementación del FiTI, ya que esto excede las competencias del Congreso de la República y se superpone con las competencias otorgadas al Poder Ejecutivo por la Constitución. Por ello, sugerimos borrar el artículo 4 del proyecto de ley y no hacer referencia a FiTI en todo el texto del proyecto de ley, lo que no impide que se tome en cuenta el estándar de dicha iniciativa al definir qué información del subsector pesca debe ser considerada como información pública y puesta disposición de la ciudadanía a través de los portales institucionales de las entidades correspondientes.

### **III. Conclusiones**

- Los actores del subsector pesquero lo perciben como poco transparente y la Ley General de Pesca vigente no establece medidas conducentes a que el Ministerio de la Producción promueva dicha transparencia.
- El proyecto de ley busca promover la transparencia en el sector pesquero, siguiendo los principios establecidos por la Iniciativa de Transparencia Pesquera (FiTI) y garantizar la rendición de cuentas en el subsector pesca.
- Para su correcta implementación, el proyecto de ley debe dejar de lado la mención a FiTI de forma que su aprobación sea independiente de la implementación de los principios y el estándar de esta Iniciativa.
- Se recomienda, incorporar obligaciones a cargo del Ministerio del Producción para promover la transparencia en el subsector, cuyo cumplimiento deberá ser precisado en el reglamento correspondiente.

### **IV. Bibliografía:**

2017. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017 solicitada por la Republica de Colombia.

2019. Fisheries Transparency Initiative. Guía #1 Los pasos de registro para países que deseen implementar FITI.