

INFORME

El Acuerdo de Escazú y la gestión pesquera: importancia de su ratificación para fortalecer la transparencia en el sector pesquero peruano

Elaborado por:
Selene Benavente



El Acuerdo de Escazú y la gestión pesquera: importancia de su ratificación para fortalecer la transparencia en el sector pesquero peruano

Escrito por: Selene Benavente García¹

El Acuerdo Regional sobre el acceso a la información, la participación pública y el acceso a la justicia en asuntos ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como el Acuerdo de Escazú, fue aprobado el 4 de marzo del presente año en Escazú, distrito de San José - Costa Rica por 24 países de la región, entre ellos el Perú.

El Acuerdo de Escazú es un acuerdo de naturaleza vinculante que se adoptó con la finalidad de afianzar el compromiso de los Estados en la implementación plena y eficaz de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales, derechos consagrados en el Principio X de la Declaración de Río sobre medio ambiente y desarrollo de 1992.

Dos de los derechos de acceso que comprenden el Principio X, el derecho de acceso a la información ambiental y el derecho de acceso a la participación en las decisiones públicas en materia ambiental, son indispensables para asegurar la transparencia en la gestión de los recursos hidrobiológicos y el desarrollo sostenible de la actividad pesquera.

Sobre el Principio X y los derechos de acceso a la información y participación ambiental

Los derechos a la información, participación y justicia son derechos humanos previamente reconocidos por la comunidad internacional en instrumentos como la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos. En 1992, estos derechos fueron reconocidos en el Principio X de la Declaración de Río que señala lo siguiente:

“El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes” (el formato negrita es nuestro).

Tal como lo ha reconocido la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), los derechos a la información, a la participación en la toma de decisiones y a un recurso efectivo (a la justicia) son derechos ambientales de procedimiento cuyo ejercicio respalda una mejor formulación de políticas ambientales que aseguren 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).

¹ Abogada de la Dirección de Política de Oceana en Perú.

De acuerdo a la CIDH mediante el ejercicio de estos derechos se ejerce un control democrático de las personas sobre las gestiones estatales para verificar el adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El derecho de acceso a la información es el derecho base para el ejercicio del derecho de participación; y, en ese sentido, es obligación de los Estados brindar la información de interés público que tiene bajo su control de manera asequible, eficaz y oportuna, en virtud de los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública (CIDH 2017: 86-88).

Transparencia en la gestión pesquera: antecedentes y situación actual

En el sector pesca y acuicultura, los derechos de acceso a la información y acceso a la participación en las decisiones públicas sobre la gestión de recursos hidrobiológicos se encuentran reconocidos desde el año 1995 en el Código de Conducta para la Pesca Responsable del Organismo de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). A diferencia del Acuerdo de Escazú, el Código es un instrumento que no es vinculante.

El Código insta a los Estados y a las organizaciones regionales y subregionales de ordenamiento pesquero a ser transparentes en los mecanismos de ordenación pesquera y en el proceso de toma de decisiones². Específicamente, el Código insta a dar la debida publicidad y difusión eficaz de las medidas de conservación y gestión, sean reglamentos u otras normas jurídicas que rijan su aplicación³ e involucrar a los actores interesados en las pesquerías como la industria, trabajadores de pesca, las organizaciones ambientalistas, entre otros en el proceso de toma de decisiones sobre políticas y normas en materia de ordenación y desarrollo pesquero⁴.

En Perú, la transparencia se refiere normalmente a la gestión financiera y contable de las entidades públicas y no a las decisiones de gestión (Gutiérrez y Sueiro 2017:20). En ese contexto, hace falta asegurar la transparencia en la gestión pesquera y en materia ambiental en general.

En lo que se refiere al sector pesca, ni la Ley General de Pesca ni su reglamento⁵ cuentan con disposiciones explícitas que permitan asegurar la transparencia. No contempla el deber de publicar información pública sobre el estado de las poblaciones de especies de mayor importancia comercial, así como el acceso a la misma. Tampoco cuenta con mecanismos institucionalizados de participación pública en el proceso de toma de decisiones, que registren y valoren la opinión de los actores interesados sobre las decisiones a adoptar. Esta situación genera un margen de discrecionalidad para la adopción de decisiones a cargo del Ministerio de la Producción (PRODUCE).

En un estudio realizado por Gutiérrez y Sueiro (2017: 45 y 46), se realizaron encuestas a 84 expertos del sector pesquero, incluyendo representantes del Estado, del sector privado, ONG y consultores independientes, quienes coincidían con Gupta & Mason que define la transparencia como una *“característica deseable de la gestión pública que consiste en la implementación de las medidas que apoyen la credibilidad y confianza de la sociedad en sus autoridades respecto al uso de los bienes de la nación, incluidos los naturales”* (citado en Gutiérrez y Sueiro 2017: 13), y consideran que se requiere diseñar acciones encaminadas a demostrar la transparencia de la gestión [pesquera] y acordar métodos de verificación independiente, incluyendo la participación de los actores [participantes de la pesquería] y la sociedad civil en general.

² Artículo 7.1.9

³ Artículo 7.1.10

⁴ Artículo 6.13

⁵ Decreto Ley 25977 y su reglamento aprobado por Decreto Supremo 012-2001-PE.

Asimismo, los autores del estudio señalan que los reglamentos de ordenamiento pesquero (ROP), que son el principal instrumento de gestión de las pesquerías, tienen deficiencias en su diseño que no permiten el acceso a información pública por parte de las personas interesadas en la gestión pesquera. De las 10 actividades pesqueras que cuentan con un ROP: 7 tienen un bajo desempeño⁶ en hacer de fácil acceso la data no confidencial; 9 tienen un bajo desempeño en registrar el proceso público de toma de decisiones; 8 tienen un bajo desempeño en tener un proceso abierto y sistemático para evaluar las decisiones tomadas; 8 tienen un bajo desempeño en contar con la participación de los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones (Gutiérrez y Sueiro 2017: 27).

En dicho contexto, los autores recomiendan la conformación de Comités de Coordinación intersectorial o similares (por ejemplo, consejos consultivos) para cada pesquería, implementar sistemas de co-manejo, con la participación de organizaciones de pescadores y realizar un nuevo censo para generar y analizar información que permita ordenar al sector pesca, principalmente (Gutiérrez y Sueiro 2017: 46).

Por otro lado, es necesario destacar que la OCDE y la CEPAL en la Evaluación de Desempeño Ambiental de Perú de 2016, han identificado como una de los principales aspectos a atender la falta de información ambiental, específicamente la falta de listas de especies amenazadas (incluyendo las de fauna marina) y planes de conservación de las mismas; la cual no permite identificar conductas e incentivos perversos que atentan con el desarrollo del sector (Naciones Unidas/ OCDE 2016: 26 y 64-67).

En atención a la recomendación formulada por la OCDE y la CEPAL, el Ministerio del Ambiente aprobó el Plan de Acción para implementar las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú⁷. En materia de transparencia⁸, acceso a la información y participación, se tiene como metas: i) la actualización de base de datos de los recursos hidrobiológicos a nivel nacional, ii) realizar evaluaciones conducentes a conocer la condición de los recursos hidrobiológicos, iii) establecer plataformas de información científica en materia de recursos hidrobiológicos y crear sistemas de difusión de resultados de las evaluaciones, iv) formar redes de investigadores marinos para el intercambio de información para la toma de decisiones, principalmente.

⁶ Entiéndase como bajo desempeño el bajo cumplimiento y la falta de cumplimiento, según corresponda, de acuerdo con la tabla 1 del estudio.

⁷ Por Decreto Supremo 005-2017-MINAM.

⁸ Recomendación 57.1: "Aprovechar el conocimiento científico disponible y reforzar las instituciones con responsabilidad en el suministro de información como IMARPE y el IIAP, con el fin de proporcionar asesoramiento adecuado, independiente e imparcial para la toma de decisiones y el diseño de políticas. Asegurar la transparencia respecto a los datos referentes a la pesca, tanto de capturas y desembarques, como de pesca incidental, descartes, inspecciones, entre otras cosas."

ESTADO DE LA TRANSPARENCIA EN LAS PRINCIPALES PESQUERÍAS PERUANAS

Componentes / ROPs										
1. Responsabilidad										
1.1 Objetivos o reglas de juego explícitas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
1.2 Informes independientes que evalúan periódicamente el desempeño de la pesquería	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
1.3 Rendición de cuentas en el sentido de articular una cadena de responsabilidades	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
1.4 Participación de los grupos de interés en el proceso de toma de decisiones	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
1.5 Indicadores de performance de la pesquería	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
1.6 Indicadores de performance económica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
1.7 Indicadores de performance ecosistémica	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2. Transparencia										
2.1 Data no confidencial fácilmente accesible	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2.2 Registro del proceso público de toma de decisiones	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
2.3 Proceso abierto y sistemático para evaluar las decisiones tomadas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
3. Incentivos										
3.1 Derechos de pesca o de acceso asegurados a individuos o comunidades	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
3.2 Monitoreo y vigilancia efectiva	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
3.3 Mercado para derechos de pesca competitivo y bien desarrollado	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
3.4 Incentivos para no descartar o dañar el hábitat	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4. Evaluación y manejo de riesgos										
4.1 Uso de estrategia de evaluación para el manejo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4.2 Uso efectivo de los puntos de referencia límite	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4.3 Control y manejo efectivo de las capturas, cosechas o descargas	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
4.4 Límites de riesgo bien definidos y acordados	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
5. Adaptabilidad										
5.1 Toma de decisiones responsables y adaptativa	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
5.2 Ajustes continuos al manejo	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
5.3 Estructuras anidadas para la toma de decisiones	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
5.4 Uso sistemático del conocimiento e información de los pescadores	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● CUMPLIMIENTO PLENO

● BUEN GRADO DE AVANCE

● BAJO CUMPLIMIENTO

● AUSENCIA DE CUMPLIMIENTO O CARENCIA DE LA INFORMACIÓN NECESARIA PARA EVALUAR EL COMPONENTE

Tabla 1.

Resultados de la evaluación comparativa (benchmarking), según Grafton et al. (2007) para cinco componentes de la gobernanza pesquera de las diez actividades pesqueras que actualmente cuentan con Reglamentos de Ordenamiento Pesquero en el ámbito marino. Los colores están asociados al desempeño: verde indica cumplimiento; celeste, cumplimiento parcial; amarillo, un bajo cumplimiento; y el fucsia, falta de cumplimiento.

Fuente: Gutiérrez y Sueiro 2017: 27

Importancia de la ratificación del Acuerdo de Escazú y obligaciones del Estado en materia de transparencia pesquera

En la Visión de Lima⁹, los Estados, incluido el Perú, reconocieron que los derechos de acceso: i) son una importante contribución para la formulación y aplicación de políticas y medidas informadas, transparentes y adecuadas para propiciar mayor bienestar a la población y la rendición de cuentas; ii) permiten la expresión de las preocupaciones de la población sobre los problemas y desafíos ambientales, y que estas deben ser acogidas de manera adecuada por las autoridades; iii) son esenciales para la gobernanza de los recursos naturales de la región. En ese sentido, se reconoció que la adopción de un instrumento regional en materia de derechos de acceso (el ahora Acuerdo de Escazú) fortalecerá la aplicación de los derechos de acceso, promoviendo la cooperación, asistencia técnica y fortalecimiento de capacidades, facilitará las acciones y estrategias concertadas para abordar los desafíos comunes en la región, promoverá la construcción de una agenda regional sobre los derechos de acceso, entre otros.

En el Perú, se cuenta con normas vigentes que desarrollan la transparencia estatal en general y de manera específica en materia ambiental; estas son la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁰ (en adelante LTAIP) y el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales¹¹, respectivamente. Si bien varias de las disposiciones contempladas por el Acuerdo se encuentran desarrolladas en la normativa vigente, aún existen desafíos para la implementación cabal de los derechos de acceso en el ámbito de las actividades extractivas y productivas, incluida la actividad pesquera.

- **Sobre el derecho de acceso a la información:**

El Acuerdo de Escazú refuerza las disposiciones vigentes sobre el derecho de acceso a la información, al establecer que las excepciones determinadas por la legislación nacional que motivan la denegatoria de la entrega de información ambiental pública¹² deben aplicarse de manera restrictiva teniendo en consideración el interés público. En el caso que la información que calce dentro de los supuestos de excepciones establecidos en la Ley nacional (en este caso la LTAIP) y también sea de interés público, la autoridad competente ponderará entre el interés de retener la información y el beneficio público resultante de hacerla pública en base a elementos de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. Asimismo, establece que, en casos de denegatoria, quien tiene la carga de la prueba es la autoridad competente¹³.

Por otro lado, el Acuerdo establece la obligación de las autoridades competentes de generar, recopilar, poner a disposición del público y difundir la información ambiental relevante para sus funciones y la obligación de actualización periódica de dicha información. El Acuerdo considera como información ambiental: los informes sobre el estado del medio ambiente, información sobre el uso y la conservación de los recursos naturales y servicios ecosistémicos, informes, estudios e información

⁹ Documento adoptado en la tercera reunión de puntos focales designados por los gobiernos de los países signatarios de la Declaración sobre la aplicación del Principio 10 de la Declaración de Río sobre medio ambiente y el desarrollo en América Latina y el Caribe, llevada a cabo los días 30 y 31 de octubre de 2013.

¹⁰ Ley 27806, cuyo Texto Único Ordenado fue aprobado por Decreto Supremo 043-2003-PCM.

¹¹ Aprobado por Decreto Supremo 002-2009-MINAM.

¹² La LTAIP establece que la denegatoria de acceso a la información pública únicamente se da por la configuración de alguna de las excepciones establecidas en los artículos 15 al 17 de la Ley, sobre información secreta, información reservada e información confidencial, respectivamente.

¹³ Artículo 5, numerales 8 y 9 del Acuerdo de Escazú

científica, técnica o tecnológica en asuntos ambientales elaborados por instituciones académicas y de investigación, públicas o privadas, nacionales o extranjeras, entre otros¹⁴.

La obligación de generar y divulgar la información ambiental se debe realizar de manera sistemática, organizada de manera que sea accesible para todas las personas y estén disponibles de forma progresiva por medios informáticos y georreferenciados. Cada Estado debe publicar y difundir un informe nacional sobre el estado del ambiente, en intervalos regulares que no superen los 5 años y puede contener, entre otros: información sobre el estado de los recursos naturales (incluidos los recursos hidrobiológicos) y acciones nacionales para el cumplimiento de las obligaciones legales en materia ambiental¹⁵.

Asimismo, PRODUCE deberá generar información sobre el desempeño de la actividad pesquera y el impacto de la actividad sobre los recursos hidrobiológicos y el ecosistema, además de la referida a la gestión pesquera en sí misma. Esta información incluye la información y datos que se utiliza para estimar la biomasa de las especies y cuotas de pesca de las especies objetivo y las especies asociadas a las especies objetivo, información sobre la pesca por especie y por puertos, los desembarques (incluyendo desembarques diarios y por puerto), los montos tributados por derechos de pesca y su uso, el registro de los aportes de los grupos de interés en el proceso de diseño de normas, indicadores de desempeño económico y ecosistémico, entre otros. Alguna de esta información requerirá ser elaborada por la autoridad, por ejemplo la relacionada a los indicadores de desempeño de la pesquería en términos ecosistémicos.

En ese sentido, PRODUCE deberá establecer que tipo de información será considerada en el proceso de toma de decisiones y debe ser de acceso público en aras de garantizar el derecho a la participación de los actores interesados; ello sin limitar el acceso a la información de carácter público de otro tipo de información de interés de la ciudadanía. Adicionalmente, debe determinar qué tipo de información se considera dentro de las excepciones establecidas en la LTAIP y en qué supuestos, teniendo en consideración el carácter restrictivo en la interpretación de dichas excepciones. Cabe precisar que el reglamento de transparencia ambiental dispuso que las entidades públicas establezcan un registro de información restringida en un plazo de 180 días desde la vigencia del reglamento¹⁶; sin embargo, en el caso del sector pesca esto no se ha realizado.

El cumplimiento de estas obligaciones, además deberá tener en consideración las recomendaciones formuladas por la OCDE y CEPAL sobre el desempeño ambiental en el sector pesca y recursos hidrobiológicos, así como las metas de corto, mediano y largo plazo al respecto establecidas en el Plan de Acción aprobado por Decreto Supremo Nro. 005-2017-MINAM.

- **Sobre el derecho de acceso a la participación pública**

El Acuerdo de Escazú refuerza las disposiciones en esta materia cuando establece que la participación de los actores interesados se debe dar desde las etapas iniciales del proceso de toma de decisiones; asimismo, resalta la necesidad de que se debe proporcionar al público la información que sea necesaria para ejercer de manera efectiva este derecho¹⁷. Al respecto, el reglamento de transparencia ambiental solo exige que se debe asegurar la participación por lo menos en la etapa previa a la toma de decisión o ejecución de una medida¹⁸.

¹⁴ Ídem, artículo 6, numerales 1 y 3.

¹⁵ Ídem, artículo 6, numerales 3 y 7.

¹⁶ Primera Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 002-2009-MINAM.

¹⁷ Artículo 7, numeral 4 del Acuerdo de Escazú

¹⁸ Artículo 27, literal a) del Decreto Supremo 002-2009-MINAM.

Asimismo, establece que los espacios de participación pública se dan en los procesos de revisión, reexaminación, o actualización de proyectos y actividades que tengan o puedan tener impacto significativo en el ambiente, así como respecto de otros asuntos ambientales de interés público como la elaboración de políticas, estrategias, planes, programas, normas y reglamentos, etc. que tengan o puedan tener un impacto significativo sobre el ambiente¹⁹. Consideramos que la gestión de recursos hidrobiológicos y su impacto sobre los ecosistemas son asuntos ambientales de interés público, por lo que la discusión sobre la elaboración, actualización, etc. de políticas, estrategias, etc. debe contar con la participación del público interesado.

Según el Acuerdo las observaciones que se formulen deben ser consideradas por la autoridad antes de adoptar una decisión y, una vez adoptada la decisión, debe comunicar a quienes participaron en el proceso sobre la decisión adoptada, los motivos y fundamentos que la sustentan, y el modo en que se tuvieron en cuenta sus observaciones. Toda esta información, a su vez, será pública y accesible para cualquier interesado²⁰.

A la fecha, PRODUCE prepublica los proyectos de decretos supremos relacionados a la gestión de la actividad pesquera y de los recursos hidrobiológicos para que el público interesado pueda hacer comentario u observaciones; no obstante, hace falta hacer público los comentarios de los actores que participan de este proceso y cómo estos han sido considerados por la autoridad para adoptar las decisiones.

También hace falta establecer mecanismos adecuados para garantizar la participación desde la etapa inicial del proceso de toma de decisiones. Consideramos que uno de estos mecanismos podría ser establecer consejos consultivos cuyos integrantes sean representantes tanto del sector público como privado (representares de la industria pesquera, pescadores artesanales, academia y ONG). Un ejemplo de este mecanismo son los Consejos Zonales de Pesca de carácter consultivo de Chile²¹.

Conclusiones y recomendaciones finales

La ratificación del Acuerdo de Escazú es importante y necesaria para fortalecer la normativa vigente sobre transparencia en asuntos ambientales y, específicamente en la gestión pesquera. Es también una oportunidad para afianzar la implementación efectiva de los derechos de acceso, especialmente de acceso a la información y a la participación pública.

Una vez ratificado el Acuerdo, el papel de PRODUCE consistirá en implementar los estándares proporcionados por el Acuerdo de Escazú. Consideramos que el mecanismo adecuado para ello es la incorporación de estos estándares en la Ley General de Pesca y desarrollar las disposiciones complementarias que sean necesarias.

Se requiere también que el desempeño del PRODUCE en materia de transparencia de la gestión pesquera cuente con un mecanismo de verificación independiente; en ese sentido, se recomienda que se desarrolle e implemente normativa en esta materia para el sector pesca, determinando indicadores de desempeño.

¹⁹ Artículo 7, numerales 2 y 3 del Acuerdo de Escazú.

²⁰ Ídem, artículo 7, numerales 7 y 8.

²¹ Los Consejos Zonales de Pesca son organismos zonales, establecidos con la finalidad de desconcentrar las medidas administrativas que adopte la autoridad de pesca (SUBPESCA) y hacer efectiva la participación de los agentes del sector pesquero en el nivel zonal. Tienen carácter consultivo o resolutivo. Son 8 Consejos Zonales de Pesca por macroregión. Está conformado por representantes del sector público del nivel nacional y regional, así como representantes de universidades, armadores, plantas procesadoras y acuicultores de la zona.

Con la ratificación del Acuerdo de Escazú, el Estado peruano asume distintos compromisos internacionales referidos a la implementación de los derechos de acceso y PRODUCE debe contribuir con el cumplimiento de estos compromisos desde el sector pesca.

Bibliografía:

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS

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

GUTIÉRREZ M. y SUEIRO J.C.

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

NACIONES UNIDAS/ ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO

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

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

1995 Código de Conducta para la Pesca Responsable. Roma: FAO.