



Iniciativa de Acceso Perú

“Situación del Acceso a la Información, a la Participación Social y a la Justicia Ambiental en el Perú”

Resumen Ejecutivo

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Isabel Calle Valladares
Iliana Urtecho Fuentes

Agosto, 2005



1. Presentación y agradecimientos

La Iniciativa de Acceso Perú nace como parte integrante de una iniciativa a nivel de América Latina, que a su vez integra una coalición global de organizaciones de la sociedad civil llamada “*The Access Initiative*”, que promueve el acceso a la información, a la participación pública y a la justicia en las decisiones que afectan el medioambiente, y que está fundada en el Principio 10 de la Declaración de Río de Janeiro.

La Iniciativa de Acceso América Latina, de la cual forma parte el Perú, busca evaluar los sistemas de participación pública nacionales, el marco jurídico e institucional y los mecanismos de gestión, para obtener así, un diagnóstico independiente sobre el grado de avance de la implementación del Principio 10 de la Declaración de Río. Así pues, este trabajo tiene la finalidad de elaborar recomendaciones y propuestas que mejoren el ejercicio de estos derechos en cada uno de los países donde se desarrolla esta Iniciativa.

Por ello, este Informe titulado “*Situación del Acceso a la Información, a la Participación Social y a la Justicia Ambiental en el Perú*” representa el estudio, realizado durante el año 2004 por la Iniciativa de Acceso Perú, respecto del estado de los derechos de acceso en el Perú.

La Iniciativa de Acceso Perú está conformada, desde mayo de 2004, por las siguientes organizaciones de la sociedad civil: la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (Organización líder), la Asociación de Consumidores y Usuarios, CARE Perú, el Centro de Investigación en Geografía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica del Perú y el Consejo de la Prensa Peruana.

Cabe señalar que, la Iniciativa de Acceso Perú cuenta con el respaldo de un Consejo Asesor conformado por el Grupo Técnico Nacional de Ciudadanía Ambiental del Consejo Nacional del Ambiente – CONAM, Ing. Carlos Loret de Mola, Presidente del CONAM; Rvdo. Joaquín García, Presidente del Centro de Estudios Teológicos de la Amazonía; Ecologista Antonio Brack, Consultor PNUD y la Dra. Pepi Patrón, Transparencia.

2. Objetivo del estudio

Esta Iniciativa tiene como objetivo principal elaborar y dar a conocer el diagnóstico actual de la concreción social de los derechos de acceso a la información, participación pública y acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales en el Perú, de manera que se llegue a conocer la intensidad real de ejercicio, respeto y garantía que están teniendo en los



últimos años estos derechos consagrados por nuestra actual Constitución. Para ello, la investigación se ha realizado a partir de estudios de caso, guiados por la metodología desarrollada por la Iniciativa de Acceso, que determina las debilidades y fortalezas del tratamiento de nuestros derechos de acceso.

Si bien, este estudio describe y especifica cada uno de estos derechos, a partir de casos de estudio, también es un instrumento que nos permitirá proponer mecanismos para superar los errores, reforzar los avances y sugerir acciones que promuevan el desarrollo y concreción de estos derechos. Esperamos que este estudio cumpla su cometido y sirva para ayudar a promover acciones y procesos de corto, mediano y largo plazo en la mejora del acceso a estos derechos en el país.

3. Síntesis de resultados por capítulo

En este punto, se han resumido los resultados de cada uno de los casos estudiados a fin de determinar el estado de los derechos de acceso en el Perú en el marco metodológico propuesto por *The Access Initiative*.

Como veremos a continuación, los resultados han sido sistematizados en cuadros que establecen valores numéricos, los cuales determinan si el desempeño, acorde con cada categoría y subcategoría ha sido débil (hasta el 33%), intermedio (hasta el 66%) o fuerte (hasta el 100%).

Estas calificaciones puramente cuantitativas, sirven de base para procesar, gracias a un documento complementario, los resultados obtenidos y con ello, calificar de manera cualitativa estos resultados, siendo los criterios aplicables los siguientes: calidad, orientado a verificar la capacidad y los esfuerzos por parte del Estado para generar información; y accesibilidad, para referirnos al grado en que el público puede obtener la información.

Capítulo 1: Acceso a la información

El acceso a la información es un componente indispensable para el proceso de participación ciudadana y el acceso a la justicia, en la medida que otorga a la población mayor capacidad para participar, oportuna y adecuadamente en las decisiones públicas que les pueden afectar. Sin duda, el acceso a la información pública es fundamental para el desarrollo de sociedades más participativas y justas.



A. Legislación

Tal y como lo indica la tabla, en el Perú nuestra Constitución ha consagrado el derecho de acceso a la información como derecho fundamental de la persona humana, así pues, se ha emitido normativa especial que establece el procedimiento general para el acceso a la información pública. Asimismo, se han dictado normas que regulan el acceso a la información pública de tipo ambiental; por ello, la calificación de nuestro marco normativo respecto al derecho de acceso a la información es *fuerte*.

Tabla 1A

Promedio de los indicadores de legislación para acceso a la información

	Débil	Intermedia	Fuerte
La Constitución garantiza el acceso a la información ambiental			100.00
Existencias de leyes especiales sobre acceso a la información ambiental			92.50
Existencias de leyes específicas sobre acceso a la información medio ambiental			81.25

B. Emergencias

En esta subcategoría se evalúa el acceso a la información que las entidades responsables difunden durante y después de una emergencia ambiental. Se evaluaron dos casos: el caso Choropampa, que fue una emergencia a gran escala debido a un derrame de mercurio en la región Cajamarca (al norte del país) y el caso de derrame de petróleo en zona de selva, emergencia de menor escala, ocurrido en una zona donde opera la empresa Pluspetrol S.A. En ambos casos, la calificación de la accesibilidad a la información ha mostrado un desempeño *intermedio* por parte de los actores involucrados en cada caso, sea el Estado o la empresa; igualmente que en el caso de la calificación de la calidad de la información después de la emergencia.

Cabe anotar que en la calificación de la calidad de la información durante la emergencia, ambos casos obtuvieron calificaciones *débiles* por lo que salta a la vista que el desempeño del Estado y los responsables de la emergencia ambiental no actuaron de la manera más adecuada para superar adecuadamente estas emergencias.



Tabla 1B

Promedio de los indicadores de calidad y accesibilidad durante y después de las emergencias

Tipo	Nombre del caso	Calidad		Accesibilidad	
		Durante	Después	Durante	Después
Emergencia a gran escala	Caso Choropampa	33.00	45.73	37.33	46.19
Emergencia a pequeña escala	Caso de derrame de petróleo en zona de selva	33.00	48.50	37.33	48.75

C. Sistemas de monitoreo

En esta subcategoría se evalúa el acceso a información sobre monitoreos regulares de la calidad del aire y del agua. Por ello, se evaluó el desempeño de la Dirección General de Salud Ambiental – DIGESA, respecto de información sobre la vigilancia de la calidad del aire en la ciudad de Lima y para el caso de los monitoreos de agua potable, el caso de estudio fue SEDAPAL, empresa pública prestadora de servicios de saneamiento para Lima. Cabe indicar que el desempeño de DIGESA ha sido calificado como *intermedio*, en tanto, SEDAPAL ha obtenido un valor *fuerte* en cuanto a la calidad de la información que ofrece y ambas instituciones han obtenido un desempeño *intermedio* en cuanto a accesibilidad.

Tabla 1C

Promedio de los indicadores de calidad y accesibilidad de los sistemas de monitoreo de aire y de agua

Tipo	Nombre del caso	Calidad	Accesibilidad
Sistema de Monitoreo de la Calidad del Aire	DIGESA Lima	62.50	48.87
Sistema de Monitoreo de la Calidad del Agua	SEDAPAL	100.00	48.31

D. Informes sobre las condiciones del medio ambiente

En esta subcategoría se evalúa si el gobierno publica reportes sobre los impactos ambientales. En este rubro se evaluaron el Informe Anual sobre el



Estado del Ambiente emitido por el Consejo nacional del Ambiente – CONAM, autoridad ambiental nacional y los Informes Ambientales preparados por el Instituto Nacional de Estadística e Información – INEI. El desempeño en cada uno de los casos ha sido *fuerte*.

Tabla 1D

Promedio de los indicadores de calidad y accesibilidad de los informes sobre las condiciones del medio ambiente

Titulo del Informe	Calidad	Accesibilidad
Informe Anual sobre el Estado del Ambiente	81.25	76.14
Informes ambientales a cargo del INEI	81.25	72.57

E. Informes sobre el desempeño de las industrias

Esta subcategoría evalúa si las instalaciones industriales entregan información ambiental precisa y a tiempo. Para el desarrollo de este punto, se evaluaron empresas del sector minero: las empresas mineras de la Comunidad de María, la Compañía Minera Antamina y la Minera Majaz; y empresas del sector pesquero: Austral Group en Paracas y SIPESA S.A en Chimbote.

Tabla 1E

Promedio de los indicadores de calidad y accesibilidad de los informes de cumplimiento

Nombre de la industria	Sector	Calidad	Accesibilidad
Compañía Minera Antamina	Energía y Minas Subsector minero	67.63	57.33
Minera Majaz	Energía y Minas Subsector minero	31.00	27.56
Mineras Comunidad de María	Energía y Minas Subsector minero	42.63	36.89
Austral Group en Paracas	Pesca	37.25	36.89
SIPESA S.A. en Chimbote	Pesca	37.25	36.89

Los resultados reflejan un desempeño intermedio de cada una de las empresas en cuanto a calidad y accesibilidad de sus informes de cumplimiento



de obligaciones ambientales. Las únicas excepciones son la Cia. Minera Antamina, que tuvo un desempeño fuerte en cuanto a la calidad de información que brindan y la minera Majaz, fue calificada con un desempeño débil en cuanto a calidad, debido a que la empresa Majaz es una empresa en fase de exploración minera, y de conformidad con la normatividad vigente no se encuentra obligada a presentar informes de cumplimiento ni reportes de monitoreos.

Capítulo 2: Acceso a la participación

La participación de la ciudadanía en asuntos de interés público es un derecho reconocido en diversas legislaciones a nivel internacional y tiene por finalidad permitir al ciudadano expresar sus opiniones, plantear sus consultas y colaborar, con su conocimiento, en la formulación de políticas, proyectos y normas que puedan causar algún efecto en la comunidad.

A. Legislación

En esta subcategoría se analiza si existen o no, bases legales que garanticen el ejercicio efectivo al derecho de participar. Así pues, se ha obtenido un desempeño *fuerte*, en la medida que nuestra Constitución consagra el derecho de participar en asuntos públicos de cualquier índole política, social y cultural. Asimismo, se han emitido normas que aseguran la participación en distintos ámbitos del quehacer público, incluidos los procesos de evaluación ambiental que requieren proyectos normativos, políticos o proyectos de inversión.

Tabla 2A

Promedio de los indicadores de legislación para acceso a la participación

	Débil	Intermedia	Fuerte
La Constitución garantiza el acceso a la participación			100.00
Existencias de legislaciones especiales sobre acceso a la participación			100.00
Existencias de legislación sobre acceso a la participación en asuntos medio ambiental			100.00



B. Acceso a la participación en Políticas

En esta subcategoría se evalúa el fomento a la participación ciudadana que las autoridades responsables ejercen en relación a sus políticas, planes, programas, legislación y/o estrategias. En este punto, se evaluaron el Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos y la Estrategia Nacional Forestal. En ambos casos el desempeño resultó con calificación *intermedia*.

Tipo	Nombre del caso	Calidad	Accesibilidad
Plan	Plan Nacional de Gestión Integral de Residuos Sólidos	57.00	41.57
Estrategia	Estrategia Nacional Forestal	63.08	65.93

C. Acceso a la participación en Proyectos

En esta subcategoría se evalúa el fomento a la participación ciudadana que las autoridades responsables ejercen en relación a sus proyectos. Para el desarrollo de esta sub categoría, se evaluaron el caso Tambogrande, llamado así por el pueblo que mostró resistencia ante las actividades mineras que se pretendían llevar a cabo en esa zona del norte del país; y el caso Camisea, respecto de la etapa de ubicación y ejecución de la Planta de Fraccionamiento del gas natural, en Paracas. En ambos casos, el desempeño obtuvo calificación *intermedia*.

Nombre del caso	Calidad	Accesibilidad
Caso Tambogrande	64.79	54.71
Caso Camisea	65.93	59.10

Capítulo 3: Acceso a la justicia

Esta categoría se busca determinar la suficiencia (o carencias) de los marcos legales nacionales para asegurar el acceso a la justicia en la toma de decisiones ambientales e identificar la situación legal otorgada a los ciudadanos que desean plantear una controversia.



A. Resultados asociados a Legislación

A través de este apartado se busca presentar el panorama general del Perú en materia de acceso a la justicia en temas ambientales. Nuestra Constitución consagra el derecho fundamental de acceso a la justicia, para tutelar nuestros derechos. Asimismo, existen procesos específicos para salvaguardar la vigencia de nuestros derechos; así pues, existen procesos constitucionales, civiles, penales y procedimientos administrativos.

Los resultados en cuanto a legislación son los siguientes:

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción Legal			80.00
Interés Público			80.00
Tribunales/Foro		60.00	
Procesos	No corresponde / No evaluado		
Apelación			100.00

B. Resultados asociados a Prácticas

En este punto, no se pudieron abordar los casos tales y como han sido planteados en la metodología propuesta, ya que en el Perú no se han registrado casos de acceso a la justicia por denegación de información pública en materia ambiental ni casos de acceso a la justicia por denegación de participación en materia ambiental.

En cuanto a casos de acceso a la justicia por daño ambiental, se analizó el caso Choropampa. Los resultados obtenidos son los siguiente:

	Débil	Intermedia	Fuerte
Acción legal			80.00
Interés jurídico ¹	No evaluado		
Tribunales/Foro		46.70	

¹ En el caso Choropampa, no se realizó una denuncia administrativa, sino que el proceso se inició de oficio. No se realizó ninguna denuncia civil porque se realizaron transacciones extrajudiciales y tampoco se formalizó la denuncia por delito ecológico. Por ello, no se ha evaluado esta categoría; encaminada a calificar si se ha concedido o no legitimación procesal a las partes en el caso concreto.

	Débil	Intermedia	Fuerte
Oportunidad		40.00	
Normas		40.00	
Proceso ²	No evaluado		
Reparación	20.00		
Resultado		45.00	
Apelación			80.00
Mecanismos extrajudiciales			100.00
Factores extra jurídicos		46.70	

Capítulo 4: Fortalecimiento de capacidades

El fortalecimiento de capacidades del propio Estado o del público en general permite garantizar un adecuado y oportuno acceso a la información y participación ciudadana, ya que de lo contrario sería muy difícil poder ejercer dichos derechos de manera oportuna y eficiente.

A. Legislación

En esta subcategoría se analiza si existen o no, bases legales para sustentar la creación de capacidades.

En el Perú, existen normas constitucionales y legales que no sólo defienden el medio ambiente, sino que está consagrado el derecho de toda persona de gozar de un ambiente sano. Asimismo, el Estado promueve la formación de asociaciones privadas y públicas, que realicen actividades en pro de contribuir a estos fines de defensa del medio ambiente. Por ello los resultados ha obtenido un desempeño *fuerte*.

Tabla 4A

Promedio de los indicadores de legislación para fortalecimiento de capacidades

	Débil	Intermedio	Fuerte
La Constitución permite asociaciones que defiendan el medio ambiente			100.00

² En el caso Choropampa, no hemos evaluado esta categoría en la medida que nunca se llevó a cabo una denuncia civil o penal. No hemos evaluado el procedimiento administrativo para ello.



	Débil	Intermedio	Fuerte
Facilidades tributarias			100.00

B. Esfuerzos del Estado para fortalecer sus propias capacidades

Esta subcategoría evalúa las acciones gubernamentales para fortalecer sus propias capacidades.

En este punto se evaluaron las capacidades del Consejo Nacional del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, la Contraloría General de la República, la Corte Superior de Justicia y la Corte Suprema de Justicia de la República. El promedio general, arroja una calificación *intermedia* teniendo en cuenta las capacidades actuales y las que están cultivando para el futuro, como representantes de la administración del Estado peruano.

	Débil	Intermedio	Fuerte
Esfuerzo del Estado para fortalecer sus propias capacidades		50.00	

C. Esfuerzos del Estado para fortalecer capacidades del público general

Esta subcategoría evalúa las acciones gubernamentales para fortalecer la capacidad ciudadana de hacer uso de los principios de acceso y de las leyes que interpretan y garantizan esos principios.

Se evaluaron los esfuerzos que realiza el Consejo Nacional del Ambiente, el Ministerio de Energía y Minas, el Instituto Nacional de Recursos Naturales, el Ministerio de Educación, dos Centros Educativos y dos ONG nacionales: Grupo Gea Perú y Derecho, Ambiente y Recursos Naturales (DARN). El promedio ha obtenido un nivel *intermedio*.

	Débil	Intermedio	Fuerte
Esfuerzos del Estado para fortalecer las capacidades del público		62.50	



4. Conclusiones finales y Recomendaciones

Capítulo 1: Acceso a la Información

- Existe un marco constitucional y legal que establece claramente el derecho de toda persona a acceder a toda información pública. Sin embargo, aún se requiere la divulgación de dichas normas y sus alcances. La garantía constitucional implementada es el *Hábeas Data*.
- La Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública es aún una norma con muchas limitaciones que dificultan su efectiva aplicación: la ausencia de información sistematizada, la ausencia de información confiable, la existencia aún de una cultura del secreto, el desconocimiento de la ley por algunas autoridades, la excesiva carga de trabajo en las autoridades ambientales que dificulta poder absolver las consultas de la población en el plazo establecido por ley, excesivos formalismos, el centralismo de la información, el reto de la descentralización, entre otros.
- Es importante reforzar la figura del SINIA, a efectos de colocar a disposición del público la información sobre materia ambiental que tengan en su poder las diferentes autoridades públicas.
- Es necesario implementar un mecanismo eficiente de información de emergencias ambientales, que cree obligaciones tanto a la empresa responsable como a las autoridades para que la población pueda conocer qué hacer y cómo superar las afectaciones presentes y futuras que ocasionan las emergencias. Esto debe complementarse con mecanismos de sanción eficientes y resarcitorios; así como, promover la implementación de sistemas de comunicación en la agenda de la responsabilidad social de las empresas.
- Debe implementarse un instrumento regulatorio que establezca las acciones de la empresa frente a una emergencia fuera de las instalaciones, que incluyan programas de capacitación y entrenamiento.
- Asimismo, los reportes ambientales también son regulados por la normatividad vigente, por lo que han sido publicados periódicamente, pero con problemas en el manejo de información ambiental actualizada. Por ello, se debe impulsar fuertemente la generación, sistematización y actualización permanente de información ambiental y bases de datos. Debe promoverse el uso del Internet, medios de comunicación masivos, materiales impresos, etc.



- Existe normatividad que regula a los sectores industrial y pesquero para que realicen monitoreos de emisiones y efluentes de contaminantes de cada una de sus instalaciones, pero el cumplimiento de la misma se ve debilitada por la falta de exigibilidad de las normas. El Estado debe mejorar los sistemas de información que maneja sobre el desempeño ambiental de las empresas, a fin de que esto sea accesible de manera fácil y rápida. Es recomendable implementar el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), que ha demostrado ser un sistema de información que promueve una cultura de mayor transparencia y responsabilidad ambiental.

Capítulo 2: Acceso a la Participación

- La legislación ha contemplado mecanismos de participación ciudadana, pero aún tiene limitaciones en términos reales.
- La legislación reconoce que la población tiene iniciativa legislativa (no menos del 0.3% de la población electoral nacional), sin embargo no asegura la participación de la ciudadanía en el diseño de las normas.
- La Legislación ambiental relativa la participación ciudadana se ha centrado básicamente en el proceso de evaluación de impacto ambiental. Por ello, cada sector ha regulado este tema de manera independiente.
- La legislación ha desarrollado en menor grado lo referente a otros mecanismos participativos.
- No se ha legislado adecuadamente sobre los deberes y responsabilidades de los ciudadanos que participan en una toma de decisiones, por lo que existe la posibilidad de ejercer de manera desmedida este derecho, o de impedir su correcto funcionamiento.
- La legislación no asegura la participación de la ciudadanía en el diseño de las normas, políticas, estrategias, planes, etc.
- Es importante establecer otros instrumentos mediante los cuales población tome conocimiento y pueda participar en políticas, planes, programas o estrategias; por ejemplo, reforzar la información a través de manuales explicativos, prepublicaciones, página web, otros.
- Debe ponerse en la agenda el tema de la interculturalidad en el contexto del acceso a la participación en temas ambientales.



- Es necesario que la población que participa en consultas públicas pueda llegar a conocer qué sucede con sus comentarios o sugerencias.
- Debe sistematizarse el proceso de una manera uniforme. Es importante que los documentos propios de la audiencia pública o talleres públicos estén disponibles a través de una serie de instrumentos: SINIA, páginas web, oficinas a nivel nacional, regional y local.
- El SEIA está diseñado para evaluar proyectos y no para evaluar las políticas que los avalan.
- No hay asistencia técnica o capacitación a la población en relación a impactos del proyecto, lo que la pone en posición de desventaja al momento de tomar decisión o en proceso de negociación. Hay apoyo de organizaciones de la sociedad civil, pero es necesario que el estado también participe. Para ello, una propuesta sería la necesidad de crear un fondo para impulsar el acceso a la participación de la ciudadanía en asuntos públicos de índole ambiental.

Capítulo 3: Acceso a la Justicia

- El marco legal aplicable en primera instancia para acceder a la justicia en caso de que el acceso a la información o a la participación haya sido negado, o bien que exista un daño ambiental, es eminentemente administrativo. Sin embargo, al margen de esta vía, se puede iniciar procesos judiciales.
- En el caso de denegación del acceso a la información, se puede presentar un *Habeas Data*.
- En el caso de denegación del acceso a la participación, se puede presentar una acción de amparo.
- De acuerdo a nuestra normativa vigente, el instrumento para acceder a la justicia en caso de que ocurra un daño ambiental, es básicamente, el proceso ante los tribunales civiles para pedir la reparación del daño demandando por responsabilidad civil extracontractual.
- No es recomendable la vía administrativa, ya que no repara los daños ocasionados por un daño ambiental. Si bien existen multas y sanciones para el causante de los mismos; nuestra regulación no establece que dicha multa vaya directamente a la reparación de la población afectada.



- Como lo señaláramos, para pedir reparación del daño ambiental, debe demandarse por la vía de la responsabilidad civil extracontractual, la misma que sufre de una serie de deficiencias tratándose de reparaciones en casos de daño ambiental.
- Es importante señalar que si bien es cierto la normatividad ha establecido mecanismos alternativos de resolución de conflicto, éstos todavía no son usados por las partes.

Capítulo 4: Fortalecimiento de Capacidades

- El marco legal peruano permite y garantiza la constitución de organizaciones que tengan como objetivo beneficiar a la sociedad; entre las disposiciones contempladas en la legislación, se identifica al cuidado y defensa del medio ambiente como objeto social.
- A nivel normativo, no existen impedimentos para la conformación de organizaciones civiles que trabajen en materia ambiental.
- Asimismo, la legislación tributaria, brinda facilidades y fomentan el trabajo de la sociedad civil organizada a favor del medio ambiente.
- Existen leyes claras que refuerzan el ejercicio del derecho de acceso a la información y que establecen la obligación de que en cada entidad del gobierno exista una persona encargada de recepcionar estos pedidos y canalizarlos a la entidad correspondiente de absolver la consulta.
- Queda pendiente la tarea del gobierno de capacitar a sus funcionarios respecto del acceso a la información y la participación ciudadana. Esto debe ser tanto a nivel de funcionarios de la Administración Pública, como de funcionarios judiciales.
- Se requiere implementar acciones por parte del gobierno para fortalecer sus propias capacidades a través de la capacitación a funcionarios gubernamentales para proporcionar información y ayuda a los usuarios que requieren información.
- Se requiere fortalecer las capacidades de la propia población, a fin de que estas puedan participar de manera eficiente y eficaz en los procesos de toma de decisión.
- La educación ambiental debe extenderse a todos los sectores de la sociedad, pues es la base de una participación responsable y comprometida.