



Sociedad Peruana de Ecodesarrollo

**MARCO CONCEPTUAL
Y JURÍDICO – INSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE LA
TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA
INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO PERUANO
Y EL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE**

*Lucila Pautrat
Augusto Arrasco Díaz*

Lima, Mayo 2012



MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO – INSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO PERUANO Y EN EL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: MARCO CONCEPTUAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

- I.1 Contenido del Derecho Fundamental de acceso a la información pública
- I.2 El principio de Transparencia como garantía para la vigencia del Derecho Fundamental de acceso a la información pública
- I.3 Transparencia como principio de la Gestión Pública
- I.4 Transparencia como condición de la Gobernabilidad y la Gobernanza
- I.5 Transparencia como fin y su contribución para generar Valor Público

CAPÍTULO II: MARCO NORMATIVO – INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

- II.1 Promoción de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública a nivel internacional
 - II.1.1 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
 - II.1.2 El Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios del Fondo Monetario Internacional
 - II.1.3 Investigaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO
 - II.1.4 Reportes de Corrupción Mundial de Transparencia Internacional
 - II.1.5 Informes del Proyecto “Promoviendo la Transparencia en el Sector Forestal” – Global Witness / DFID-UK
 - II.1.6 Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas
- II.2 Marco Normativo - Institucional de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Perú
 - II.2.1 Normas constitucionales que reconocen la transparencia y el acceso a la información pública como pilares de la organización del Estado peruano
 - II.2.2 Transparencia en las Políticas Nacionales
 - ❖ Acuerdo Nacional
 - ❖ Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional
 - ❖ Política Nacional del Ambiente
 - ❖ Política Agraria
 - ❖ Plan de Acción del Perú para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto



- II.2.3 La Ley Nº 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública
- II.2.4 Otras normas legales que reconocen e incorporan el principio de Transparencia en las actuaciones del Estado
 - ❖ Ley Marco de Modernización del Estado
 - ❖ Ley Orgánica del Poder Ejecutivo
 - ❖ Ley General del Ambiente
 - ❖ Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
 - ❖ Ley del Procedimiento Administrativo General
 - ❖ Ley del Código de Ética de la Función Pública
- II.2.5 Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos y Protocolo de Enmienda al APC Perú – Estados Unidos.
- II.2.6 Portales de Transparencia de las entidades públicas
- II.3 Marco Normativo Institucional de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre
 - II.3.1 Ley Forestal y de Fauna Silvestre
 - II.3.2 Estrategia Nacional Forestal
 - II.3.3 Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal
 - II.3.4 Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre
 - II.3.5 Lineamientos Técnicos sobre sistematización y administración de la información forestal y de fauna silvestre
 - II.3.6 Otros documentos que reconocen la trascendencia de la transparencia y el acceso a la información pública para el sector forestal
 - ❖ Productos de la Mesa Nº 2
 - ❖ Informes de la Defensoría del Pueblo sobre el Sector Forestal y de Fauna Silvestre
 - II.3.7 Propuestas normativas que recogen instrumentos para la mejora de la transparencia y el acceso a la información pública en el sector forestal: Propuesta de Política Nacional Forestal



MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO – INSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE LA TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL ESTADO PERUANO Y EN EL SECTOR FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE

Lucila Pautrat & Augusto Arrasco

I. INTRODUCCIÓN

La adecuada gestión de los ecosistemas naturales guarda relación directa con la calidad de las prácticas públicas. Estados con regímenes deficientes en gobernabilidad, transparencia, y acceso a la información pública generan condiciones propicias para la corrupción, las cuales a su vez inciden en una mayor degradación de los recursos naturales. Adicionalmente, ello limita los derechos de los ciudadanos a la información, lo cual repercute en sus oportunidades de acceder a los recursos y desarrollar actividades económicas formales, generando un deterioro en los niveles de calidad de vida, incremento de la pobreza, y exacerbando los conflictos sociales. En tal sentido, es imprescindible para los actores públicos y privados del Sector Forestal y de Fauna Silvestre comprender las interrelaciones entre estas dimensiones y sus procesos; con el fin de mejorar las prácticas en transparencia y acceso a la información. De allí la necesidad de promover e implementar cambios esenciales en la cultura de la administración estatal, así como en las políticas y sus instrumentos, de tal modo que permitan una mayor apertura del Estado a nuevos paradigmas de gestión y gerencia pública.

La consecución de una gestión pública eficiente, de excelencia en el servicio y desde un enfoque de derechos en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, plantea retos orientados a promover y contribuir a generar las condiciones humanas, culturales y materiales a fin de contar con instituciones públicas que han logrado institucionalizar una “cultura de la transparencia”. En tal sentido, la gestión pública nacional y regional debe garantizar el ejercicio pleno del derecho constitucional de acceso a la información pública, generando no sólo respuestas adecuadas a las solicitudes presentadas, sino además, promoviendo la organización y difusión de la información, debido a su condición de “bien público”, y garantizando la calidad en la atención a los ciudadanos.

El presente documento constituye un modesto aporte a la comprensión del marco conceptual del Principio de Transparencia y el Derecho de Acceso a la Información Pública, precisando los alcances y contenidos del derecho de acceso a la información pública; los momentos del Principio de Transparencia, así como la relación entre ambos, y su relación con otros elementos del Estado de Derecho, como son la gestión pública, la gobernabilidad, la gobernanza y el valor público. Adicionalmente se ofrece una panorámica del marco normativo – institucional de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública en el Perú, a la vez que se desarrolla el contexto jurídico aplicable a ambos conceptos, detallando los derechos que asisten a todos los ciudadanos y las respectivas limitaciones en el ejercicio de este derecho, así como las obligaciones que imponen las normas a las instituciones del Estado, detallando las aplicables específicamente para las entidades del sector forestal y de fauna silvestre. Asimismo, profundiza en el análisis de las políticas e instrumentos de política que hacen posible que la gestión pública sea transparente y la información accesible para toda la ciudadanía.



CAPÍTULO I MARCO CONCEPTUAL DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA Y EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

La transparencia y el derecho al acceso a la información pública son dos de los pilares sobre los cuales se funda el Estado de Derecho y en consecuencia, nuestro sistema de gobierno. Si bien ambos principios se encuentran estrechamente vinculados, su análisis y estudio requiere tratamientos particulares e independientes, a fin de comprender cabalmente su contenido.

Por un lado, el Derecho de acceso a la información pública –el cual tiene como origen, el derecho a la libertad de expresión–, ha adquirido el primer grado normativo en nuestro ordenamiento jurídico, debido a su “constitucionalización”. Al respecto, el artículo 2.5º de la Constitución Política del Perú, reconoce como un derecho fundamental de todas las personas, el derecho a “(...) *solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido*”. A partir de dicho derecho, se desprende la obligación para todo el Estado de informar a la ciudadanía de lo que acontece en la gestión pública, asegurando así la debida actuación de todos los órganos de la administración estatal.

Por su parte, el Principio de Transparencia es frecuente identificarlo y necesario aplicarlo en entornos tan disímiles como lo son un proceso judicial; la elaboración, aprobación y ejecución del presupuesto público; e incluso, la elección de autoridades. En vista de ello, su estudio es abordado desde diferentes disciplinas académicas y por tanto, podemos encontrar definiciones desde diversas perspectivas. Así por ejemplo, la Real Academia de la Lengua Española conceptualiza a la transparencia –a partir de sus raíces latinas *trans*, a través, y *parens, entis*, que aparece– como aquello que tiene cualidad de transparente, es decir, claro, evidente, que se comprende sin duda o ambigüedad¹. La filosofía política liberal la concibe como una de las piezas claves de los grandes sistemas de elaboración política debido a que permite a todos los hombres tener la facultad de observar cómo proceden los asuntos del Estado². Desde la macroeconomía, se sostiene que es un “*importante requisito de las operaciones gubernamentales que permite una macroeconomía fiscal sustancial y una honesta política fiscal*”³. Incluso si la relacionamos con el derecho fundamental al acceso a la información pública, podemos decir que ésta es una de las garantías que imprime eficacia en dicho derecho⁴.

Conforme con ello, se examina la evolución del Derecho al acceso a la información pública, su contenido y su relación con el principio de transparencia. Luego de ello, se analiza el contenido de la transparencia a partir su relación con la gestión pública; así como su importancia y contribución para alcanzar objetivos primordiales del Estado, como son la gobernabilidad, la gobernanza y el valor público.

¹ http://buscon.rae.es/drael/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=transparente.

² Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: “Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política”. 2008, México Distrito Federal, p. 5.

³ Kopits y Craig. “Transparency in government operations”. Fondo Monetario Internacional, Washington DC, 1998. El documento puede ser revisado en: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/op/158/op158.pdf>.

⁴ Cfr. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: “Transparencia: libros, autores e ideas”. 2005, México Distrito Federal, p. 64.



I.1 Contenido del Derecho Fundamental de Acceso a la Información Pública

Si bien con la Constitución Política del Perú de 1993, el derecho de acceso a la información pública logra reconocimiento expreso en nuestro ordenamiento jurídico como un derecho constitucional y fundamental de todas las personas, éste tiene un origen precedente, en la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789⁵, en cuyo artículo 11º se reconoce la libertad de expresión de todos los hombres:

“La libre comunicación de los pensamientos y las opiniones es uno de los derechos más preciosos del hombre: todo ciudadano puede entonces hablar, escribir e imprimir libremente, salvo su obligación de responder al abuso de esta libertad en los casos determinados por la ley”.

Conforme con esta Declaración, toda persona tiene la libertad de expresar sus ideas sin que un tercero pueda limitarlas, y en caso abuse de dicha libertad, será responsable por ello. En ese sentido, esta libertad generaba, como obligación para el Estado, la no interferencia en la manifestación de ideas y pensamientos de las personas.

Posteriormente, con los avances de la tecnología que permitieron la masificación de la difusión de información (a través de medios de comunicación como los diarios, la radio o la televisión), no tardaron en aparecer situaciones de abuso de poder por parte de gobiernos autoritarios, los cuales no sólo limitaban el ejercicio de la libertad de expresión, sino además manipulaban los medios de comunicación a fin de *“aniquilar el pensamiento libre y la capacidad de disenter”*⁶.

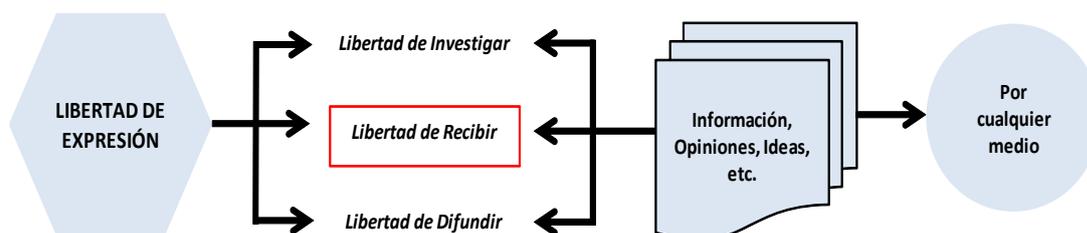
Ante dicho escenario, la Asamblea General de las Naciones Unidas comprendió la necesidad de reforzar el contenido del derecho a la libertad de expresión, estableciendo en la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), que dicho derecho implica más que la obligación del Estado de no obstaculizar la exposición libre de ideas de las personas. Al respecto, el artículo 19º de la citada Declaración reconoce que:

“Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas sin limitaciones de fronteras, por cualquier medio de expresión”.

De acuerdo con ello, podemos identificar que el derecho humano a la libertad de expresión comprende tres tipos de libertades, las cuales se interrelacionan entre sí: (i) la libertad de buscar información; (ii) la libertad de recibir información; y, (iii) la libertad de difundir información; las cuales pueden ser mejor comprendidas a través del siguiente gráfico:

⁵ En: <http://www.cervantesvirtual.com/FichaObra.html?Ref=10937>.

⁶ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública: “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”. México Distrito Federal, 2009, p. 12.



Fuente: Instituto Federal de Acceso a la Información (2009)

Posteriormente, los nuevos alcances de este derecho son también reconocidos por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 (artículo 19.2º), así como por la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículo 13º). En lo que respecta a este último instrumento internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado a través de su sentencia del 19 de setiembre del 2006 caso –Claude Reyes vs. Chile⁷–, que al reconocerse expresamente en el artículo 13º de la Convención, los derechos a “buscar” y a “recibir” “informaciones”, se protege el derecho de toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado –con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención– y, consecuentemente:

“(…) dicho artículo [el artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos] ampara el derecho de las personas a recibir dicha información y la obligación positiva del Estado de suministrarla, de forma tal que la persona pueda tener acceso a conocer esa información o reciba una respuesta fundamentada cuando por algún motivo permitido por la Convención el Estado pueda limitar el acceso a la misma para el caso concreto. Dicha información debe ser entregada sin necesidad de acreditar un interés directo para su obtención o una afectación personal, salvo en los casos en que se aplique una legítima restricción. Su entrega a una persona puede permitir a su vez que ésta circule en la sociedad de manera que pueda conocerla, acceder a ella y valorarla. De esta forma, el derecho a la libertad de pensamiento y de expresión contempla la protección del derecho de acceso a la información bajo el control del Estado, el cual también contiene de manera clara las dos dimensiones, individual y social, del derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, las cuales deben ser garantizadas por el Estado de forma simultánea”⁸.

Por su parte, a través de una serie de Resoluciones de la Organización de Estados Americanos (OEA) –tales como la Resolución N° 1932 del 2003⁹ y la Resolución N° 2057 del 2004¹⁰– la OEA reafirma que “toda persona tiene la libertad de buscar, recibir, acceder y difundir informaciones y que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia” y en consecuencia, “que los Estados tienen la obligación de respetar y hacer respetar el acceso a la información pública a todas las personas y de promover la adopción de disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para asegurar su reconocimiento y aplicación efectiva”¹¹.

⁷ <http://www.corteidh.or.cr/casos.cfm?idCaso=245>.

⁸ Cfr. Caso López Álvarez, supra nota 72, párr. 163; Caso Ricardo Canese, supra nota 72, párr. 80; y Caso Herrera Ulloa, supra nota 72, párrafos. 108-111.

⁹ Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 10 de Junio de 2003, mediante Resolución 1932

¹⁰ Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 08 de Junio de 2004, mediante Resolución 2057.

¹¹ Ver: Párrafos 1 y 2 de las citadas Resoluciones.



Conforme con lo señalado inicialmente, a nivel nacional, el artículo 2º numeral 5 de la Constitución Política del Perú reconoce el derecho fundamental de toda persona:

“A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional”.

No obstante su incorporación dentro del listado de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución de 1993; resulta importante recordar que la falta de un marco normativo que estableciera parámetros específicos para acceder efectivamente a la información pública, hicieron que durante la década de los 90, el ejercicio de este derecho sea limitado.

En ese orden cronológico, fue a partir de los años 2000 y 2001 que se dio inicio al debate público para lograr un mayor nivel de transparencia en el Estado y por tanto, garantizar el ejercicio efectivo del derecho al acceso a la información pública. Así por ejemplo, en el año 2001, la Defensoría del Pueblo manifestaba la vigencia de la tradicional *“cultura del secreto”*, conforme con la cual existe una negativa de parte del funcionario público para proporcionar información pública sin justificación razonable o en todo caso, debía contar con autorización expresa para hacerlo. Dicho comportamiento favorece la corrupción, y con ello, el descrédito de las entidades públicas y la desconfianza de los administrados frente a ellas. En ese sentido, la Defensoría del Pueblo enfatizó en *“la necesidad de fomentar una cultura de transparencia en nuestra Administración Pública, y una mayor participación de la ciudadanía en la decisión de los asuntos públicos y, por tanto, en la fiscalización de la actuación de los funcionarios públicos”*¹².

Por su parte, el Ministerio de Economía y Finanzas de dicha época reconocía que *“una actitud de transparencia por parte de los órganos públicos no se genera espontáneamente”* debido a que mantener la asimetría de información frente a la ciudadanía favorece a los funcionarios para efectos de lograr éxito político y la permanencia en la función. En ese sentido, un comportamiento transparente no sólo se lograría a través de funcionarios íntegros con vocación de servicio, sino a través de un fuerte sistema de incentivos que fomente tal comportamiento. Conforme con ello, el incumplimiento a normas de transparencia debería ser sancionado de manera automática, a través de una sanción política (como la reducción de la probabilidad de un nuevo éxito electoral), profesional (pérdida de imagen entre sus pares y superiores), o económica (como la destitución del cargo). Como parte de dicho análisis, el Ministerio de Economía y Finanzas sentenció que *“en la medida en que la ciudadanía se muestra desinteresada frente a temas de transparencia, estos mecanismos de sanción no serán efectivos y los funcionarios públicos seguirán el impulso natural de esconder información sobre sus actos. La pasividad y el desinterés ciudadano por fiscalizar y exigir más de sus funcionarios públicos puede ser proporcional al grado de eficiencia, predictibilidad y calidad del servicio público”*¹³.

A partir del debate nacional sobre la necesidad de establecer una lucha directa e inmediata contra la *cultura del secretismo*, se logró la discusión parlamentaria de un marco legal que

¹² Defensoría del Pueblo. 2001. Informe Defensorial N° 60 “El acceso a la Información Pública y la Cultura del Secreto”. Lima, Perú, p. 33.

¹³ Ministerio de Economía y Finanzas. 2001. “Resultados de Consulta Ciudadana. Transparencia Económica y Fiscal: Estado de avance y tareas pendientes”. Lima, Perú. p. 28.



permitiera incorporar un sistema de transparencia en la gestión pública y con ello, garantizar el ejercicio del Derecho al acceso a la información pública. En ese sentido, con fecha 03 de agosto de 2002 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Ley N° 27806, “Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, la cual, luego de ser modificada por la Ley N° 27927¹⁴, fue unificada mediante el Decreto Supremo N° 043-2003-PCM (publicado con fecha 24 de abril de 2003 en el Diario Oficial “El Peruano”), aprobándose así el Texto Único Ordenado de la Ley N° 27806. Esta Ley marca un hito importante en la promoción del Derecho al acceso a la información pública y por tanto, al reconocimiento de la transparencia como un elemento fundamental para su concreción.

Con relación a dicha Ley, debemos resaltar que conforme con su artículo 3º, se señala expresamente que todas las actividades y disposiciones de las entidades públicas están sometidas al “*Principio de Publicidad*”, el cual implica que:

1. Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por la Ley;
2. El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública; y,
3. El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad.

Sobre la base de este marco jurídico, el Tribunal Constitucional –en la sentencia recaída en el expediente N° 1797-2002-HD/TC¹⁵– apunta las siguientes consideraciones esenciales del derecho de acceso a la información pública y su relación con la transparencia:

- a) Desde una **dimensión individual**, se trata de un **derecho que garantiza que nadie sea arbitrariamente impedido de acceder a la información** que guarden, mantengan o elaboren las diversas instancias y organismos que pertenezcan al Estado, sin más limitaciones que aquellas que se han previsto como constitucionalmente legítimas. Este derecho posibilita que los individuos, aisladamente considerados, puedan trazar, de manera libre, su proyecto de vida, pero también el pleno ejercicio y disfrute de otros derechos fundamentales. Por tanto, desde su dimensión individual, el derecho de acceso a la información pública se presenta como un presupuesto para el ejercicio de otras libertades fundamentales, como puede ser la libertad de investigación, de opinión o de expresión, por citar algunos ejemplos.
- b) Desde una **dimensión colectiva**, garantiza el **derecho de todas las personas de recibir la información necesaria y oportuna**, a fin de que pueda formarse una opinión pública, libre e informada, presupuesto de una sociedad auténticamente democrática.
- c) En ese sentido, la **información pública** debe ser entendida como un **auténtico bien público o bien colectivo**, no sólo con el fin de posibilitar la plena eficacia de los principios de publicidad y transparencia de la Administración pública –sobre los que se funda el régimen republicano– sino además, como un medio de control institucional sobre los

¹⁴ Sobre la Ley N° 27927, el constitucionalista Samuel Abad señala que si bien la Ley N° 27806 constituyó un paso importante para garantizar el derecho de la ciudadanía a estar informado, dicha ley “*introdujo ciertas restricciones que condujeron a que la Defensoría del Pueblo interpusiera una acción de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional contra algunos de sus dispositivos. Debido a tales cuestionamientos el Congreso de la República, para evitar que el Tribunal declare la inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, decidió reformarla a través de la Ley 27927, publicada el 4 de febrero del 2003*”. Ver: Abad, Samuel. “Transparencia y acceso a la información pública: avances y retos pendientes”, pp. 1 - 2.

¹⁵ En: <http://tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/01797-2002-HD.html>.



representantes de la sociedad; y, desde luego, para instar el control sobre aquellos particulares que se encuentran en la capacidad de poder inducir o determinar las conductas de otros particulares o, lo que es más grave en una sociedad como la que nos toca vivir, su misma subordinación.

- d) Por tanto, el **derecho de acceso a la información pública es consustancial a un régimen democrático**. En efecto, no sólo constituye una concretización del principio de dignidad de la persona humana –consagrado en el primer artículo de la Constitución Política– sino también un componente esencial de las exigencias propias de una sociedad democrática, ya que su ejercicio posibilita la formación libre y racional de la opinión pública. **La democracia es, por definición, el “gobierno del público en público”** (Norberto Bobbio). De ahí que disposiciones como la del artículo 109° –sobre la publicación de las normas legales en el Diario Oficial para su entrada en vigencia– o del artículo 139° numeral 4 –sobre la publicidad de los procesos judiciales como un principio de la función jurisdiccional–, de la Constitución, no son sino concretizaciones, a su vez, de un principio constitucional más general, como es, en efecto, el principio de publicidad de la actuación estatal.
- e) Por ello, la publicidad en la actuación de los poderes públicos constituye la regla general, y el secreto, cuando cuente con cobertura constitucional, la excepción. Si el **Estado democrático de derecho** presupone (i) la división de poderes, (ii) el respeto de los derechos fundamentales y (iii) la elección periódica de los gobernantes; ciertamente éste **no podría asegurarse si es que no se permitiera a las personas poder ejercer un control sobre las actividades de los representantes del pueblo**. Uno de los modos posibles de cumplir dicho principio y, con ello, las demandas de una auténtica sociedad democrática, es precisamente reconociendo el derecho de los individuos de informarse sobre la actuación de los órganos estatales y sus representantes.
- f) El contenido constitucionalmente garantizado por **el derecho de acceso a la información pública no sólo comprende la mera posibilidad de acceder a la información solicitada** y, correlativamente, la obligación de dispensarla de parte de los organismos públicos. Si tal fuese sólo su contenido protegido constitucionalmente, se correría el riesgo de que este derecho y los fines que persigue resultaran burlados cuando, por ejemplo, los organismos públicos entregasen cualquier tipo de información, independientemente de su veracidad o no. **Por tanto, no sólo se afecta el derecho de acceso a la información cuando se niega su suministro**, sin existir razones constitucionalmente legítimas para ello, **sino también cuando la información que se proporciona es fragmentaria, desactualizada, incompleta, imprecisa, falsa, no oportuna o errada**. De ahí que **si en su faz positiva este derecho impone a los órganos de la Administración pública el deber de informar, en su faz negativa, exige que la información que se proporcione no sea falsa, incompleta, fragmentaria, indiciaria o confusa**.
- g) **Si este derecho garantiza el acceso, conocimiento y control de la información pública**, a fin de favorecer la mayor y mejor participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, así como la transparencia de la actuación y gestión de las entidades gubernamentales, entonces es necesario asegurar que **por lo menos la información sea veraz, actual y clara**.

No obstante lo anterior, es preciso señalar que, al igual como es el caso del resto de derechos fundamentales, el derecho al acceso a la información pública se debe ejercer conforme con



ciertos límites válidos, reconocidos a nivel internacional y posteriormente, regulados por ley. Al respecto, el propio artículo 13º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las restricciones del derecho al acceso a la información pública deben cumplir los siguientes requisitos¹⁶:

1. Deben fijarse por ley, a fin de asegurar que no queden al arbitrio del poder público. Dicha ley debe dictarse por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.
2. Deben responder a un objetivo permitido por la Convención. Así por ejemplo, el artículo 13º, inciso 2 de la Convención permite que se realicen las restricciones necesarias para asegurar *“el respeto a los derechos o a la reputación de los demás o a la protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud, la moral pública”*.
3. Deben ser necesarias en una sociedad democrática, es decir, deben tener por finalidad satisfacer un interés público imperativo. La restricción debe ser proporcional al interés que lo justifica, y debe ser conducente para alcanzar el logro de ese legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el ejercicio del derecho.

I.2 El Principio de Transparencia como garantía para la vigencia del derecho fundamental de acceso a la información pública

Habiendo comprendido la magnitud de los alcances del derecho fundamental de acceso a la información pública, es preciso dar paso al análisis de su relación con el Principio de Transparencia.

Al respecto, debemos resaltar el énfasis del Tribunal Constitucional respecto de cómo la transparencia habilita la eficacia del derecho al acceso a la información pública, así como de otros principios constitucionales tales como la democracia. En ese sentido, podemos decir que la transparencia es uno de los elementos esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho, la cual debe conllevar a una efectiva fiscalización de la ciudadanía sobre el poder público.

Ello ha sido reconocido por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente N° 02814-2008-PHD/TC¹⁷, en la cual se señala que la *“cultura del secreto”*, –la cual supone erróneamente que la documentación de las instituciones públicas le pertenece al servidor público y éste debe evitar que sea develada y expuesta ante la opinión pública– **constituye un paradigma antitético con la democracia constitucional, por lo que la lucha por desterrar tales prácticas se enmarca en un proceso que exige un cambio de paradigmas, apuntando hacia una “Cultura de Transparencia”**. No obstante, el Tribunal señala, que la emisión de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública no es suficiente, requiriéndose también *“que tal paradigma se materialice y que el acceso a la información pública se concrete, esto es, hacer este derecho una práctica común y efectiva en el quehacer de la ciudadanía y la opinión pública. Con ello se asegura un control mayor de la ciudadanía sobre la administración pública”*¹⁸.

¹⁶ Beltrán, Cecilia. 2008. “Reconocimiento del derecho de acceso a la información pública y su importancia para el Derecho nacional”. En: Gaceta Constitucional N° 11, Lima, Noviembre de 2008, p. 48.

¹⁷ Ver: <http://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/02814-2008-HD.html>

¹⁸ Ver: Fundamento Jurídico N° 9 de la Sentencia bajo comentario.



Junto con ello, recientemente el Tribunal Constitucional –a través de la sentencia recaída en el expediente N° 06070-2009-PHD/TC– ha reconocido mayor relevancia al Principio de Transparencia en el Estado democrático, señalando que:

“Ahí donde el poder emana del pueblo, como señala la Constitución en su artículo 45º, éste debe ejercerse no sólo en nombre del pueblo sino de cara a él. La puesta en práctica del principio de transparencia coadyuva a combatir los índices de corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder permitiendo que el pueblo tenga acceso a la forma como se ejerce la delegación del poder. Una de las manifestaciones del principio de transparencia es, sin duda, el derecho de acceso a la información pública que este Colegiado tiene desarrollado en su jurisprudencia (véase, entre otras, la STC 1797-2002-HD/TC). No obstante, el principio de transparencia no agota aquí sus contenidos, en la medida en que impone también una serie de obligaciones para los entes públicos no sólo con relación a la información. Así, por ejemplo, se ha sostenido que no cualquier información crea transparencia en el ejercicio del poder público, sino aquella que sea oportuna y confiable para el ciudadano. En tal sentido, el Instituto del Banco Mundial, encargado de crear los índices de gobernabilidad, ha establecido cuatro componentes que configuran una información transparente: accesibilidad, relevancia, calidad y confiabilidad. De este modo, las leyes de acceso a la información, como ocurre con la Ley N° 27806, son sólo un instrumento que debe permitir la concretización del principio de transparencia; no obstante, un acceso efectivo y oportuno requiere de acciones de parte de los poderes públicos que hagan posible una información útil, manejable y sobre todo confiable y oportuna que sólo se logra con la transformación de las administraciones hacia un modelo transparente de actuación y gestión” (subrayado agregado).

Como se desprende del análisis del Tribunal Constitucional, el Principio de Transparencia va más allá de su integración al derecho fundamental de acceso a la información pública; lo cierto es que cada vez más, la transparencia adquiere un importante rol para la vigencia de la democracia y la gobernabilidad de nuestro país.

De acuerdo con lo dictaminado por el Supremo Interprete, además de exigir a las instituciones públicas a convertirse en una suerte de “grandes bibliotecas públicas” ante las cuales cualquier persona tenga el derecho de acceder a los documentos que elaboran, utilizan y registran –maximizando así el uso social de la información de carácter pública–, la transparencia representa para el Estado peruano, el compromiso de formular e implementar políticas orientadas no sólo a proveer información pública ante la solicitud de las personas; sino además, a organizar, difundir y promover el uso de dicha información. En otras palabras, a implementar “Políticas de Transparencia”, las cuales suponen:

“(…) un replanteamiento completo de la manera en que los organismos del gobierno compilan, administran, organizan, usan, conservan o destruyen la información. Se trata de una auténtica “revolución” de largo aliento en la manera de ejercer el poder y que, por ello, implica enormes dificultades políticas y técnicas que debemos superar en los años que vienen”¹⁹.

¹⁹ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2009. “El acceso a la información como un derecho fundamental: la reforma al artículo 6º de la Constitución mexicana”. México Distrito Federal. p. 20.



Conforme con ello, podemos concluir que la relación entre el Derecho Fundamental de acceso a la información pública y la transparencia recae en las siguientes ideas:

- a) **La información pública debe ser entendida como un bien público**, y no más como patrimonio de los funcionarios públicos. En consecuencia, la información de las entidades públicas debe estar organizada de manera tal que esté a disposición de cualquier persona, de manera completa y oportuna.
- b) El acceso a la información pública hace posible que se pueda observar las decisiones jurisdiccionales, los proyectos normativos, la planificación gubernamental, y en general todas las acciones estatales. Esta posibilidad de vigilar al Estado **exige a sus funcionarios a actuar de manera transparente, logrando así su legitimidad**, por cuanto *“sólo discutiendo abiertamente acerca de la naturaleza de estas acciones políticas, sólo dando razones frente a un público capaz de evaluar, dudar, criticar y proponer, es que se construye un argumento genuinamente público y se prueba la validez de lo propuesto”*²⁰.
- c) La transparencia **genera la obligación del Estado de formular e implementar “Políticas de Transparencia”** a fin de promover y repotenciar el derecho de acceso a la información pública, desarrollando un nuevo sistema de administración que permita que la información pública tenga un valor agregado, diversificando así su uso por parte de la ciudadanía.

I.3 La Transparencia como Principio de la Gestión Pública

Si bien la transparencia tiene una relación directa con el derecho fundamental al acceso a la información pública, ésta no implica la única forma de comprender a la primera. En tal sentido, una primera aproximación para comprender el concepto de **transparencia** está estrechamente vinculada con el estudio de la gestión pública. Así por ejemplo, la transparencia puede ser definida de la siguiente forma:

*“Es el compromiso que establece una organización gubernamental por dar a conocer al público que lo solicite la información existente sobre un asunto público. Esta información puede tomar muy diversas formas y referirse a distintos aspectos de cómo la organización está tratando los asuntos públicos (...) Transparencia significa que la información que existe y fluye en el gobierno está también a disposición del público (...)”*²¹.

En ese sentido, para comprender el concepto e importancia de la transparencia, se hace necesario comprender el concepto de **gestión pública**. Al respecto, esta última puede ser entendida como *“(...) el conjunto de actividades, estructuras, procedimientos, reglas, normas e incentivos establecidos dentro del servicio público que proporciona, monitorea y controla directa o indirectamente los productos y servicios del sector público”*²².

²⁰ Ídem, p. 21.

²¹ Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. 2008. “La transparencia como problema”. México, Distrito Federal, Quinta Edición p. 17.

²² Scharter, 2008. “How good is your government: assessing the quality of public management” Ontario, Canada. P: 6. En: <http://www.scharterconsulting.com/documents/howgood.pdf>. Al respecto, Scharter señala lo siguiente: *“public management is the activities, structures, processes, procedures, rules, norms and incentives established within the public service that facilitate, monitor and control the direct or indirect production of outputs by the public sector”*.



No obstante, otros expertos consideran que la gestión pública va más allá del cumplimiento de metas bien definidas. El sentido de la gestión pública es entonces, el establecimiento e implementación de políticas públicas²³ que permitan alcanzar el potencial completo de una institución pública. Por ello, los gestores públicos deben asumir como componentes centrales de su trabajo, la responsabilidad por el establecimiento y cumplimiento de metas y objetivos institucionales, el mantenimiento de la credibilidad institucional, la dirección de los recursos y el posicionamiento de la organización en el ambiente político en el cual se halla inmersa su institución²⁴.

De acuerdo con ello, podemos afirmar que la gestión pública viene evolucionando desde una perspectiva que puso énfasis al ejercicio responsable pero discreto de la administración pública, hacia una gestión mucho más activa y dinámica aplicable en los niveles de planificación, organización y ejecución gubernamental. Como parte de dicha evolución, encontramos propuestas como la del Banco Mundial, institución que propone el concepto de una “nueva gestión pública”, incorporando una cultura enfatizada en el ciudadano y en la rendición de cuentas. Este concepto sugiere mejorar la eficiencia y responsabilidad de los funcionarios de mayor nivel, mediante la desvinculación de la prestación de bienes y servicios públicos de los controles políticos. No obstante, esta nueva tendencia no ha logrado el impacto esperado sobre todo en países en vías de desarrollo²⁵.

Conforme con ello, es fundamental incorporar en la gestión pública, sistemas activos y eficientes de transparencia, los cuales impliquen colocar la información pública en la vitrina pública para que todos los ciudadanos puedan revisarla, analizarla, exigir el cumplimiento de la ley e incluso emplearla para exigir la sanción de actos ilegales –como por ejemplo, ante los casos de corrupción presentes en nuestro país. En ese sentido, la transparencia permite que los ciudadanos ejerzan el control democrático de las gestiones estatales. Esto último nos lleva a recordar que ante la imposibilidad de que la ciudadanía pueda ejercer control sobre la gestión pública, nos encontramos ante el riesgoso escenario del uso arbitrario del poder público, lo cual puede conllevar a su desnaturalización y por tanto, a la aparición de Estados dictatoriales y contrarios a los derechos fundamentales de la persona.

Por todo lo antes visto, se reconoce a la transparencia como un principio esencial de la gestión pública, el cual permite conocer la efectividad de la acción gubernamental, con lo cual los ciudadanos pueden verificar si las decisiones adoptadas por los funcionarios y autoridades públicas se adecuan a sus necesidades y preferencias. Es decir, la transparencia permite a los

²³ Si bien no existe un consenso académico sobre la definición y contenido de “Políticas públicas”, podemos decir que éstas son el conjunto de las acciones que adopta el Estado en el cumplimiento de sus funciones para lograr favorecer a la ciudadanía. A modo de ejemplo, se cita a continuación algunas definiciones propuestas por expertos en la materia:

- *“Es el conjunto de políticas (leyes, planes, acciones, conductas) que adopta un gobierno. Dado que los gobiernos ejercen autoridad y responsabilidad (en diferentes grados) sobre la colectividad en general, éstos consideran adecuado implementar planes y métodos de acción para gobernar tal sociedad”*. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU.
- *“Son las acciones del gobierno y las intenciones que determinan esas acciones. Las políticas públicas no son otra cosa que las consecuencias de la lucha entre el gobierno y con quien consigue qué”*. Cochran, Clarke, Profesor de Ciencias Políticas y Profesor Adjunto del Departamento de Gestión y Organización de Salud de la Texas Tech University.
- *“Son la suma de actividades gubernamentales, de actuación directa o a través de agentes, la cual influencia en la vida de la ciudadanía”*. Peters, Guy, profesor de la Escuela Maurice Faulk para Gobierno Americano de la Universidad de Pittsburgh.

²⁴ Moore, Mark H. 2001. “A Conception of Public Management”, 1984, pp. 2 – 3. En: “Public Management”, Lynn y Stein, Universidad de Chicago, p: 3 – 4. Es decir, dar validez a los programas y proyectos que permitan solucionar los problemas públicos y que estén relacionados directamente con la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, en conclusión que el gobierno genere valor público.

²⁵ http://www.mh-lectures.co.uk/npm_2.htm. Como ejemplo de ello, se hace referencia a las “agencias ejecutivas” que vienen implementando los gobiernos de Australia, Canadá, Francia, Reino Unido, entre otros, las cuales prestan bienes y servicios públicos con un mayor grado de autonomía, permitiendo así un mayor nivel de concentración en los objetivos de la institución.



ciudadanos medir si la gestión pública realmente crea **valor público**. Con relación a esta última idea, debemos recordar que está referida al valor creado por el Estado al proveer servicios, promulgar normas o realizar cualquier acción, todas las cuales permiten no sólo la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, sino más importante, de sus preferencias. Sin perjuicio de que este asunto sea tratado más adelante, es preciso adelantar la importancia del valor público –por ser una finalidad de la gestión pública– y su relación con la transparencia – por ser el medio que permite acercarse a esta finalidad.

De acuerdo con todo lo anterior, podemos señalar que la transparencia, como principio de la gestión pública, cumple los siguientes fines:

- a) Garantiza que la participación de los diversos actores en la gestión pública sea efectiva, eficiente, informada y motivada;
- b) Fortalece el ejercicio de la ciudadanía y de la democracia; y,
- c) Permite conocer si la gestión pública genera valor público.

I.4 Transparencia como condición de la Gobernabilidad y la Gobernanza

Conforme se ha señalado, la transparencia se constituye en una de las condiciones que requieren los países para el establecimiento y mantenimiento del orden democrático y por ende, para lograr el fortalecimiento de la gobernabilidad. Corresponde entonces dar paso al estudio de la gobernabilidad a fin de entender con mayor precisión, la relación entre ambos conceptos.

En la década de 1970 inicia la construcción del concepto de “gobernabilidad”, el cual alude a la “relación de gobierno”, o relación entre gobernantes y gobernados. No obstante, su contenido ha dependido de los contextos socio – económicos suscitados hasta la actualidad, motivo por el cual en la literatura podemos encontrar numerosas definiciones. En ese sentido, y gracias al valioso estudio planteado por Prats²⁶, podemos identificar hasta cuatro grandes grupos que van acuñando su conceptualización –los mismos que presentan tanto semejanzas como diferencias–, las cuales pueden ser mejor comprendidas a través del siguiente cuadro:

TEORÍAS Y AUTORES	CONTEXTO Y DEFINICIÓN DE GOBERNABILIDAD
I. <i>Teoría desarrollada por encargo de la Comisión Trilateral</i> ²⁷ : Crozier, Hungtinton y Watanuki, 1975	Ante la necesidad de superar el desajuste entre unas demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó la década de 1970, se planteó el concepto de gobernabilidad como <u>“la distancia entre las demandas sociales y la habilidad de las instituciones públicas para satisfacerlas; así pues, la gobernabilidad se definía, en sentido amplio, como la capacidad de las instituciones públicas de hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades”</u> .

²⁶ Prats, Joan Oriol, 2003. “El concepto y el análisis de la Gobernabilidad”. Estudio publicado en la revista “Instituciones y Desarrollo” N° 14 - 15 (2003) pp. 239 – 269, En: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/Elconceptoyel.pdf>.

²⁷ La Comisión Trilateral es una Organización Internacional Privada fundada en 1973 para fomentar una mayor cooperación entre los Japón, Estados Unidos y Europa.

<p>II. <i>Teoría desarrollada en los procesos de transición hacia la democracia:</i> O'Donnell 1979; Przeworski 1988</p>	<p>Ante la necesidad de lograr la consolidación de las democracias en transición, se consideró por gobernabilidad, <u>“aquel estado de un país que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas.</u> Así pues, implícito a la gobernabilidad estaba la mejora del desempeño económico-social reforzado y generador de la mejora de lo político”.</p>
<p>III. <i>Teoría desarrollada por organismos internacionales:</i> PNUD, Banco Mundial – 2000</p>	<p>Definición adoptada por instituciones como el Banco Mundial y el PNUD, refiriéndose a la gobernabilidad como <u>“el conjunto de tradiciones e instituciones que determinan cómo se ejerce la autoridad en un país; esta comprende:</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1) El proceso de selección, supervisión y sustitución de los gobiernos, sus mecanismos de rendición de cuentas (accountability) al público en general; 2) La capacidad del gobierno para administrar los recursos públicos de forma eficaz y elaborar, poner en marcha y ejecutar políticas y leyes adecuadas para el desarrollo del país y el bien común; y, 3) El respeto, por parte de los ciudadanos y del Estado, de las instituciones que rigen sus relaciones económicas y sociales”²⁸.
<p>IV. <i>Teoría desarrollada ante la construcción de la Unión Europea:</i> Renata Mayntz – 2000; Adrienne Héritier -1999; Fritz Scharpf – 2000</p>	<p>En el marco de la construcción de la Unión Europea, como estructura de toma de decisiones a través de redes multinivel de actores gubernamentales y no gubernamentales, la gobernabilidad se relaciona con:</p> <p>“(a) Una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la <u>eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo</u> más que por o desde el pueblo; y,</p> <p>(b) Una nueva forma de entender las <u>políticas públicas en clave multinivel y de red</u>, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias”²⁹.</p>

Elaboración propia

De las anteriores propuestas, podemos identificar como común denominador de la gobernabilidad, que ésta se refiere a la manera en que las instituciones del Estado atienden las demandas de la ciudadanía a fin de lograr su desarrollo. No obstante, cada una de estas propuestas introducen en la definición de la gobernabilidad, conceptos tan diversos –aunque ello no signifique que sean complementarios– tales como la consolidación de la democracia; la elección y rendición de cuentas de los gobernantes; el respeto hacia las instituciones que rigen la sociedad; o, la gobernanza. En ese sentido, Prats señala que “dependiendo de la corriente

²⁸ Daniel Kaufmann, Aart Kraay y Pablo Zoido – Lobatón, 2000. “La gobernabilidad es fundamental: del análisis a la acción”, Finanzas & Desarrollo, Junio del 2000. p 01.

²⁹ Prats, Joan. 2003. Op. Cit. p 242.



que sigamos, se llega a una aproximación u otra al concepto de gobernabilidad, lo que dificulta la comunicación y el entendimiento entre perspectivas que comparten, como mínimo, la nomenclatura de su marco de referencia”³⁰.

En vista de ello, y sobre la base del enfoque institucionalista³¹, podemos entender a la gobernabilidad como “la capacidad de un sistema sociopolítico para gobernarse a sí mismo”, razón por la cual se entiende que ésta se deriva del “alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico; es decir, de sus capacidades de autoreforzarse”³².

Por tanto, el grado de gobernabilidad dependerá de la capacidad del refuerzo –*enforcement*– de las instituciones, las cuales deben alinear efectivamente las necesidades y capacidades de su propio sistema. Este alineamiento, cabe precisar, se concreta a través de la formulación e implementación de políticas públicas llevadas a cabo en los diferentes niveles de gobierno, respondiendo a diferentes problemas y por distintos actores estratégicos.

Partiendo de esta definición, es posible advertir una doble dimensión de la gobernabilidad: una dimensión analítica y una de índole normativa:

- a) La **dimensión analítica** se fundamenta en reglas formales e informales³³, cuyos efectos sobre la interacción de actores estratégicos (gobernanza) genera un grado observable mayor o menor de alineamiento entre necesidades y capacidades. Bajo esta dimensión, la gobernabilidad hace referencia a “*las condiciones necesarias y suficientes para que las instituciones políticas transformen de manera efectiva las demandas o necesidades en políticas o regulaciones*”. Así, un mayor grado de gobernabilidad vendrá asociado a un mejor alineamiento entre demandas y políticas a través de las instituciones. Asimismo, desde esta perspectiva, la gobernabilidad tiene una dimensión positiva y una negativa. Desde la vertiente negativa, la gobernabilidad vendrá definida como ausencia de conflictividad, estado que se produce ante la inexistencia de formulación de políticas, como en el caso de las crisis de gobierno. Por tanto, la capacidad de formulación y las variables que la definan, determinará en qué medida existe o no ingobernabilidad; es decir, en qué medida un gobierno es capaz de tomar decisiones reconocidas como legítimas, e implementarlas generando valor público.

Por otro lado, la vertiente positiva reconoce que si bien la formulación de políticas legítimas es una condición necesaria para la gobernabilidad, ésta no se efectiviza si no se logra la implementación de dichas políticas. Por tanto, la gobernabilidad es la capacidad de implementación y aplicación efectiva de dichas políticas; es decir, para transformar demandas en políticas.

³⁰ Ídem, p: 242.

³¹ El “Institucionalismo” es un enfoque de la ciencia política que estudia la sociedad a partir de sus instituciones formales y su nivel de efectividad.

³² Prats, Joan. Op. cit. p 244.

³³ Las normas formales deben ser entendidas como las normas de exigencia jurídica, tales como las normas constitucionales sobre los derechos de propiedad o los contratos. Por su parte las normas informales tienen un carácter de exigencia social, tales como la costumbre. North, Douglas, “Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Nueva York, Cambridge University Press, 1990.



- b) La **dimensión normativa** se refiere a la identificación valorativa de las necesidades básicas y los objetivos a cumplir por las políticas públicas. Desde este punto de vista, **la gobernabilidad se asocia a mayores niveles de democracia y bienestar**, en tanto:
- (i) serán las fórmulas democráticas las que mejor canalicen las necesidades y las demandas ciudadanas; y,
 - (ii) será en términos de bienestar entendido como desarrollo humano que se juzgue la bondad de las políticas públicas.

Conforme con todo lo anterior, el Informe “Recursos Mundiales 2002 – 2004: Decisiones para la Tierra, Balance, Voz y Poder”³⁴ reconoce que la gobernabilidad está referida a la adopción de decisiones y cómo se logran éstas, sobre el ejercicio de la autoridad y sobre todos aquellos que adoptan decisiones a todo nivel –gestores públicos, empresarios, ganaderos y consumidores. En pocas palabras, la gobernabilidad se refiere a los responsables del poder, cómo ejercen dicho poder y cómo rinden cuenta de las decisiones adoptadas³⁵.

En ese sentido, el reporte abarca el concepto de “**gobernabilidad ambiental**”, entendida como el proceso por el cual se adoptan las decisiones ambientales, los principios que involucran dicho proceso, la representación de los diversos actores que se desarrollan en un determinado ambiente y los responsables de las acciones que se adoptan sobre dicho ambiente³⁶. En dicho contexto, se proponen siete (07) elementos que deben aplicarse para generar una buena gobernabilidad ambiental³⁷, entre los cuales destacamos la aplicación de parámetros de transparencia y rendición de cuentas:

SETE ELEMENTOS DE LA GOBERNABILIDAD AMBIENTAL

Elementos	Criterios a Considerar para su implementación
I. Instituciones y Leyes	<ul style="list-style-type: none">• <i>Certeza sobre qué Autoridades elaboran y hacen cumplir las normas para el uso de los recursos naturales.</i>• <i>Certeza sobre el marco normativo que define las reglas de uso de los recursos naturales, infracciones y sanciones por su incumplimiento.</i>• <i>Certeza sobre los órganos que resuelven los conflictos por uso de los recursos naturales.</i>• <i>Concretar los procesos de Descentralización y fortalecimiento de Autoridades Regionales.</i>• <i>Considerar el rol de los Organismos Internacionales (ONU, OMC, otros).</i>• <i>Tomar en cuenta las políticas, leyes, regulaciones tratados internacionales y regímenes para su efectivo cumplimiento, en materia ambiental y económica.</i>

³⁴ Banco Mundial, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente – PNUMA y el Instituto de Recursos Mundiales (WRI). 2002. En: http://pdf.wri.org/wr2002_execsumm.pdf.

³⁵ Al respecto, el informe señala: “*Governance is about decisions and how we make them. It is about the exercise of authority, about being in charge. It relates to decision-makers at all levels— government managers and ministers, business people, property owners, farmers, and consumers. In short, governance deals with who is responsible, how they wield their power, and how they are held accountable*”. Ídem, p: 3.

³⁶ Al respecto, el informe señala: “*Environmental governance is also about the manner in which decisions are made: in secret or in public? Who has a seat at the table during deliberations? How are the interests of affected communities and ecosystems represented? How are decision-makers held responsible for the integrity of the decision process and for the results of their decisions?*” Ibidem.

³⁷ Ídem, p: 7.



	<ul style="list-style-type: none">• <i>Considerar códigos de conducta ética corporativa (pública y privada.)</i>• <i>Contar con órganos de resolución de conflictos en sede administrativa (órganos resolutorios y tribunales revisorios).</i>
II. Derechos de participación y representación	<ul style="list-style-type: none">• <i>Certeza sobre los mecanismos de Participación e incidencia de los ciudadanos en el diseño e implementación de las Políticas públicas.</i>• <i>Certeza sobre los mecanismos de representatividad de los ciudadanos y grupos sociales minoritarios en el diseño, toma de decisiones e implementación de las Políticas relacionadas al uso de los recursos naturales.</i>• <i>Vigencia de normas que garanticen la Libertad de Información.</i>• <i>Aplicación de mecanismos para la revisión y aportes de los ciudadanos sobre los Planes y Acciones ambientales</i>• <i>Vigencia de normas y mecanismos que garanticen la legitimidad de obrar de los ciudadanos en materia ambiental, y permitan presentar quejas o demandas ante Autoridades Judiciales y/o Administrativas, a fin de promover la revisión de una decisión administrativa o fallo judicial</i>• <i>Contar con legisladores, autoridades representativas y ONGs que representen a las poblaciones, comunidades y otros grupos de interés ambientales.</i>
III. Nivel de Autoridad	<ul style="list-style-type: none">• <i>Adecuado nivel de jerarquía de la Autoridad de Recursos Naturales o de la Autoridad Ambiental dentro de la Estructura del Estado</i>• <i>Contar con una efectiva distribución de Competencias, Presupuestos y Capacidades en los diferentes niveles de gobierno</i>
IV. Transparencia y rendición de cuentas	<ul style="list-style-type: none">• <i>Vigencia de mecanismos de Transparencia de las Instituciones encargadas de la Administración y Control de los recursos naturales.</i>• <i>Efectividad de los mecanismos de Rendición de Cuentas en los procesos de toma de decisiones (Organismos supervisores, regulación y publicidad de los procesos, auditorías financieras, directorios corporativos, consejos consultivos participativos con actores relevantes, otros).</i>• <i>Efectiva publicidad de las normas, decisiones y quejas.</i>• <i>Disponibilidad de los informes públicos de la gestión e impactos de las entidades públicas y privadas.</i>
V. Derechos de Propiedad y Derechos Acceso a los Recursos Naturales	<ul style="list-style-type: none">• <i>Garantizar el respeto a los derechos de propiedad de las poblaciones indígenas y locales.</i>• <i>Garantizar la transparencia, equidad y legalidad en el otorgamiento de derechos de uso de los recursos naturales.</i>• <i>Garantizar una adecuada regulación de las normas de responsabilidad ambiental y social de dichos derechos.</i>

<p>VI. Mercados y flujos financieros</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Considerar la Influencia de las políticas económicas, prácticas financieras y comportamiento del mercado en las decisiones de gestión de los recursos naturales</i> • <i>Promover flujos de inversión y mecanismos de crédito en el sector privado.</i> • <i>Apoyo financiero gubernamental y préstamos a través de bancos de desarrollo multilaterales.</i> • <i>Implementar políticas comerciales y aduaneras.</i> • <i>Promover estrategias de negocios corporativos.</i> • <i>Promover estrategias y organismos para la organización de los consumidores.</i> • <i>Promover iniciativas de los grupos de interés relacionadas con los principios de buen gobierno corporativo y la protección del ambiente.</i>
<p>VII. Ciencia y riesgo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Incorporar variables sociales y ecológicas en la toma de decisiones de gestión de recursos naturales, a fin de reducir los riesgos a las poblaciones humanas y ecosistemas, e identificar nuevas oportunidades.</i> • <i>Contar con Consejos Consultivos de Especialistas Científicos para el Cuidado del Medio Ambiente, la gestión sostenible de los recursos naturales, y la gestión de riesgos ambientales.</i> • <i>Contar con Bases de Datos e Inventarios de los recursos naturales.</i> • <i>Contar con Sistemas de Monitoreo Biológico y Ecosistémico en base a información cartográfica georeferenciada a nivel de campo e información satelital.</i> • <i>Contar con sistemas de Inteligencia Financiera y Económica, y censos poblacionales.</i> • <i>Contar con Bases de Datos actualizadas sobre Seguridad Industrial, Salud y Monitoreo Ambiental.</i>

Habiéndose ya abordado el concepto de gobernabilidad, es preciso hacer referencia al concepto de **“gobernanza”**, a fin de comprender la distinción entre ambos y su complementariedad.

Conforme con lo señalado en el literal a) anterior, –sobre la dimensión analítica de la gobernabilidad –, la **“gobernanza”** puede ser entendida como la interacción de actores estratégicos³⁸ que determinan el nivel de gobernabilidad de un país. De acuerdo con ello, Prats señala que ésta *“es fundamentalmente una herramienta analítica y descriptiva en cuanto los patrones de interacción ‘son los que son’, aunque, en la medida que también son el resultado de la acción de los actores, también tiene una dimensión normativa”*³⁹.

Es decir, si la gobernanza sirve para entender los procesos de interacción entre dichos actores, entonces su finalidad es describir dichos procesos y analizarlos, con el fin de conocer los

³⁸ Cabe precisar que por “actores estratégicos” nos referimos a aquellos que cuentan con recursos de poder suficientes (como el control de funciones públicas, de factores de producción, de información, entre otros) para impedir o perturbar el funcionamiento de las reglas o procedimientos de toma de decisiones y de solución de conflictos colectivos; es decir, cuentan con poder de veto sobre una determinada política.

³⁹ Prats Joan. Op. cit. p 243.



factores sobre los cuales los actores estratégicos determinan el nivel de gobernabilidad del país. Es importante aclarar que, conforme con la anterior cita, estos procesos de interacción no están libres de injerencias, por cuanto el comportamiento de los actores estará supeditado a los límites fijados por las instituciones formales (tales como los impuestos por las normas constitucionales respecto de los derechos de propiedad o los contratos) e informales (es decir, de exigencia social, tales como la costumbre).

A modo de ejemplo, podemos citar el principio de “gobernanza ambiental” reconocido en la Ley General del Ambiente, mediante el cual se establece lo siguiente:

***“Artículo XI del Título Preliminar de la Ley General del Ambiente
Del principio de gobernanza ambiental***

El diseño y aplicación de las políticas públicas ambientales se rigen por el principio de gobernanza ambiental, que conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia” (subrayado agregado).

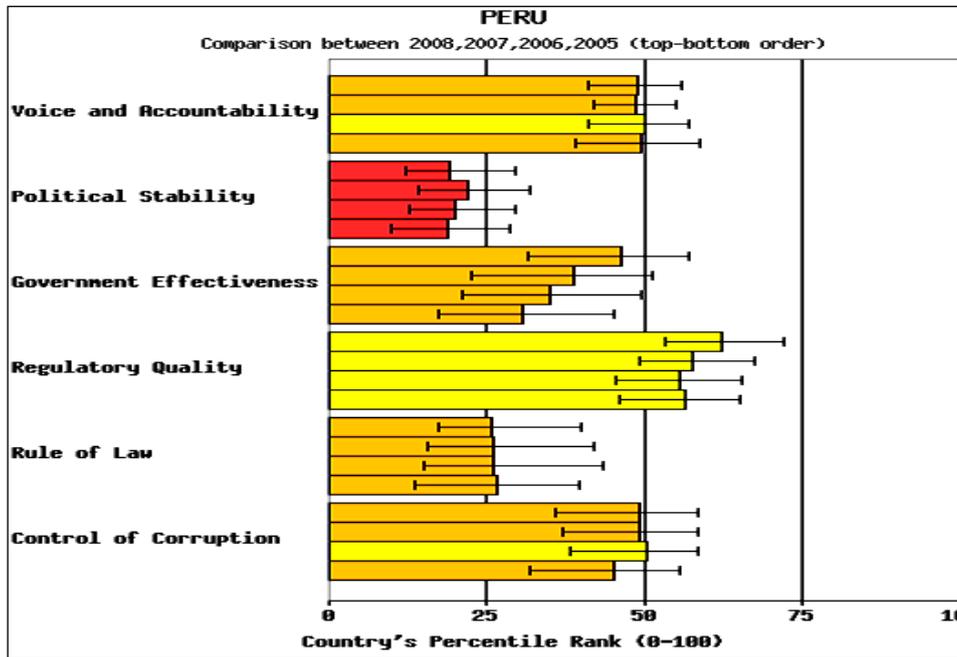
En tal sentido, podemos decir que la gobernanza es “*la interacción entre actores estratégicos causada por la arquitectura institucional*” y por ende, la gobernabilidad es la capacidad conferida a través de dicha interacción al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, para “*transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas*”⁴⁰.

Durante la última década, la comunidad internacional viene desarrollando varios esfuerzos a fin de evaluar y medir las condiciones institucionales y el nivel de gobernabilidad de los países alrededor del mundo, y sobre la base de sus resultados, promover respuestas para fortalecer la gobernabilidad. A modo de ejemplo, encontramos los “Indicadores Mundiales de Gobernabilidad” desarrollados por el Banco Mundial para 212 países entre los años 1996 al 2008. Estos indicadores miden la gobernabilidad en seis dimensiones:

- i) Voz y Rendición de Cuentas,
- ii) Estabilidad Política y Ausencia de Violencia,
- iii) Efectividad Gubernamental,
- iv) Calidad Regulatoria,
- v) Estado de Derecho, y
- vi) Control de la Corrupción.

En lo que respecta al nivel de gobernabilidad del Perú, el último estudio desarrollado por el Banco Mundial arrojó los siguientes resultados:

⁴⁰ Ídem, p: 246.



Fuente: http://info.worldbank.org/governance/wgi/sc_chart.asp#

Conforme con todo lo antes estudiado, y ante un escenario en el que tanto la gobernanza como la gobernabilidad son determinantes en la formulación, implementación y aplicación de las políticas públicas que promueven el desarrollo del país, la transparencia se convierte en una de las piezas clave para lograr un mayor nivel de confianza de la ciudadanía respecto de los procesos de decisiones públicas, y por tanto, legitimar el actuar del Estado.

Si bien principios como eficacia, legitimidad, estabilidad, participación ciudadana, entre otros, deben ser entendidos como aspiraciones de las políticas públicas e incorporados como lineamientos para la toma de decisiones de la administración pública, es a través de la aplicación de mecanismos de transparencia que los principios antes citados podrán ser incorporados concretamente en la gestión pública. Los indicadores de gobernabilidad del Banco Mundial son un claro ejemplo de la necesidad de garantizar que las decisiones estatales sean potencialmente sometidas a sistemas de rendición de cuentas; estén libres de actos de corrupción; apunten a lograr actuaciones gubernamentales efectivas; y en general, promuevan la estabilidad política y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Conforme con ello, tanto para la generación de certeza sobre la aplicación de los principios antes señalados; para la evaluación puntual de las políticas públicas que requieran ser formuladas (o replanteadas); y, en el seguimiento a las que vienen siendo implementadas; la transparencia se convierte en el elemento central para conocer la verdadera capacidad del Estado para convertir las necesidades en políticas públicas.

De tal forma, sólo con información cierta, oportuna y por tanto, transparente, se logrará saber el verdadero nivel de gobernabilidad el país, sin lo cual no se puede realmente afirmar que las políticas públicas se convierten en canales adecuados para la satisfacción de las necesidades y problemas que la sociedad demanda, y como consecuencia de ello, conocer y apuntar hacia un verdadero nivel de desarrollo humano, social y económico del país.



1.5 La Transparencia como fin y su contribución para generar Valor Público

Tal como se comentó anteriormente, la transparencia es un elemento clave para lograr que la gestión pública produzca “valor público”, lo cual constituye uno de sus fines. Ahora bien, cabe preguntar ¿qué se debe entender por valor público y por qué éste se convierte en un fin último de la gestión del Estado?. Al respecto, si bien podemos encontrar diferentes significados para el término “valor”⁴¹, si partimos desde una perspectiva axiológica, el filósofo Riseri Frondizi lo define de la siguiente manera:

“(…) es una cualidad estructural que surge de la reacción de un sujeto frente a propiedades que se hallan en un objeto. Es decir, el valor es algo fundamentalmente relacional. Hablamos no de una estructura, sino de una cualidad estructural que surge de la reacción de un sujeto frente a propiedades que se hallan en un objeto. Por otra parte, esa relación no se da en el vacío, sino en una situación física y humana determinada”⁴².

En otras palabras, y partiendo del ejemplo del valor de un objeto, dicho valor será el resultado de la interpretación que cada quien realice (de acuerdo con sus propios criterios, aprendizaje y experiencia) sobre la utilidad, importancia o interés sobre tal objeto. Ahora bien, si el concepto de “valor” implica el “juicio valorativo” que realice cada individuo, al referirnos a “valor público”, ¿sobre qué objeto debemos realizar dicho juicio de valor?

Con relación a esta última idea, podemos señalar que el “valor público” está referido al valor creado por el Estado cada vez que provee servicios a la ciudadanía, promulga leyes y regulaciones o ejecuta otras acciones, debiendo satisfacer a través de dichas acciones, no sólo a las necesidades de los ciudadanos, sino también, sus preferencias .

Ello es así debido a que las acciones que adoptan las instituciones públicas no necesariamente responden a la regla de la oferta y la demanda, como regla que nos permite determinar el valor de los bienes, la cual además reconoce la libertad de elección de los consumidores sobre los productos y servicios ofrecidos. A diferencia del mercado, el Estado toma decisiones de gestión sobre la premisa del poder delegado. Dichas decisiones serán consideradas legítimas por la ciudadanía en la medida en que los beneficios de los bienes y servicios que brinda el Estado sean significativamente mayores que las restricciones que este impone, generando así valor público y una adhesión voluntaria al cumplimiento de la ley⁴³.

Ante dicha situación, la transparencia se convierte en un elemento de mayor relevancia para que, de manera objetiva, se pueda evaluar si la gestión pública efectivamente genera valor público, por cuanto acerca a la sociedad a la información que permite realizar dicho juicio de valor. Además, sobre la base de esa evaluación, el Estado podrá replantear las políticas públicas a fin de lograr satisfacer las preferencias de la ciudadanía.

En ese sentido, y conforme se ha señalado anteriormente, es necesario fortalecer los niveles de gobernanza y gobernabilidad del Estado, para lo cual las políticas públicas deben aprobarse,

⁴¹ Si bien el término “valor” proviene del verbo latino *valere*, que significa estar bien, tener salud, vigor, fuerza; esta palabra se emplea en diferentes espacios: en matemáticas, hace referencia a una cantidad (positiva o negativa); en economía, hace referencia al costo de un bien y su monto de intercambio; entre otros.

⁴² Frondizi, Riseri. “Introducción a los problemas fundamentales del hombre”. Fondo de Cultura Económica, 1977, p. 213.

⁴³ Ver: Kelly, Gavin y Stephen Muer: “Creating Public Value: an analytical framework for public service reform”, 2002, p. 4.



ejecutarse y reformularse de manera transparente y participativa. Para ello, las instituciones responsables de dichos procesos deberán:

- (i) Considerar los diferentes problemas sociales, sus orígenes y consecuencias;
- (ii) Incluir a los distintos actores estratégicos en los procesos de diseño, aprobación, ejecución y monitoreo de las políticas de Estado;
- (iii) Difundir la información pública relacionada con dichos problemas, de manera certera, oportuna y comprensible, a fin reducir la asimetría de información y lograr una efectiva participación de todos los actores en los procesos de toma de decisiones; y
- (iv) Discutir dichas políticas a través de sus diferentes niveles de gobierno.



CAPÍTULO II

MARCO NORMATIVO – INSTITUCIONAL DE LA TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

La transparencia y el acceso a la información pública influyen directamente en el perfeccionamiento del sistema democrático, favorecen las condiciones para incrementar la gobernanza y la gobernabilidad del país, y por tanto, fortalecen el ejercicio pleno de los derechos fundamentales de la ciudadanía. En ese sentido, resulta necesario insertar ambos conceptos en todos los niveles de acción del Estado y por tanto, implementar políticas públicas dirigidas a lograr mayores niveles de transparencia.

Muestra de ello son los múltiples estudios y proyectos que vienen implementando organismos internacionales tales como las Naciones Unidas, el Fondo Monetario Internacional, Transparencia Internacional, entre otros, con la finalidad de que los Estados pongan en marcha prácticas que efectivicen el derecho fundamental de acceso a la información pública e institucionalicen la transparencia en su actuar.

Conforme con ello, se desarrollan los temas de Transparencia y Acceso a la Información desde una perspectiva normativa – institucional, de manera que se pasa del ámbito teórico – conceptual, hacia las políticas, planes y acciones gubernamentales que buscan efectivizar el ejercicio del Derecho de acceso a la información pública e incorporar y fortalecer la aplicación del Principio de Transparencia. Para ello, primero se analizarán algunas de las propuestas internacionales más relevantes sobre la transparencia y el derecho al acceso a la información pública, y luego, los mecanismos nacionales y sectoriales que se vienen promoviendo para dar efectividad a estos pilares de la organización de nuestro Estado.

II.1 Promoción de la Transparencia y el Acceso a la Información a nivel internacional

A nivel internacional, desde hace unas décadas se vienen realizando esfuerzos por poner en marcha iniciativas dirigidas a promover el derecho al acceso a la información pública, así como reforzar prácticas transparentes en los Estados. Ejemplo de ello son la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas; el Código de Buenas Prácticas en Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional; los trabajos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (ONU-CEPAL) sobre Tecnologías de la Información y Comunicaciones (aplicaciones TIC) para aumentar la transparencia de los gobiernos a través de la publicación en línea de información de la administración pública, entre otras. A continuación, una breve reseña de algunas de estas propuestas internacionales.

II.1.1 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción

Uno de los principales instrumentos internacionales que tiene entre sus propósitos promover la transparencia y el acceso a la información pública es la “Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”, aprobada mediante Resolución 58/4, de fecha 31 de octubre del año 2003⁴⁴.

⁴⁴ Actualmente esta Convención ha sido firmada por 140 miembros de las Naciones Unidas y cuenta con un total de 148 Estados parte. En lo que respecta a nuestro país, ha sido aprobada por el Congreso de la República mediante Resolución Legislativa N° 28357 y ratificada mediante Decreto Supremo N° 075-2004-RE.



Con respecto de la necesidad de luchar contra la corrupción, debemos recordar que como parte del preámbulo de la Convención citada, la Asamblea de las Naciones Unidas manifestó su preocupación por la gravedad de los problemas y amenazas que representa la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades, al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia, y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Al respecto, el Secretario General de las Naciones Unidas ha señalado que quienes sufren “*primero y en peor medida*” los efectos de este fenómeno, son los más vulnerables del mundo. A modo de ejemplo, señaló que la malversación de fondos público trae consigo menos recursos para financiar la construcción de infraestructura básica para el desarrollo humano, como son las escuelas, hospitales y carreteras⁴⁵.

Ante dicha preocupación, y con el fin de combatir esta problemática, esta Convención propone a los Estados parte a que adopten medidas para: (i) promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir eficaz y eficientemente la corrupción; (ii) promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; y (iii) promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos⁴⁶. Conforme con ello, la Convención plantea principalmente 5 campos de acción:

1. Prevención de la corrupción;
2. Criminalización y cumplimiento de la ley;
3. Cooperación internacional;
4. Recuperación de activos; y,
5. Asistencia técnica e intercambio de información.

Con respecto de las medidas de “prevención de la corrupción” –desarrolladas en el Capítulo II de la Convención–, se exhorta a los Estados parte a formular, aplicar, mantener en vigor y evaluar periódicamente sus “*políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas*”⁴⁷. En ese sentido, el referido capítulo sugiere una serie de medidas que se refieren tanto al sector público como al sector privado, las cuales abarcan desde el establecimiento de un órgano concreto de prevención de la corrupción, hasta códigos de conducta y políticas de promoción de la buena gobernanza, el imperio de la ley, la transparencia y la obligación de rendir cuentas; resaltando además, el importante papel del conjunto de la sociedad, –a través de las organizaciones no gubernamentales y las iniciativas comunitarias– invitando a cada Estado Parte a alentar activamente su participación y a aumentar la conciencia general del problema de la corrupción⁴⁸. En lo que respecta a la prevención de la corrupción a través del principio de transparencia, la Convención propone a los Estados parte que consideren adoptar las siguientes medidas:

⁴⁵ Sobre el particular: “Secretary-General, Ban Ki-moon said at the occasion of International Anti-Corruption Day on 9 December 2009 that it the world’s vulnerable who suffer “first and worst” by corruption such as the theft of public money or foreign aid for private gain. The result, he says, is fewer resources to fund the building of infrastructure such as schools, hospitals and roads”. Ver: <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/index.html>.

⁴⁶ Ver: Artículo 1 de la Convención.

⁴⁷ Ver: Artículo 5 de la Convención.

⁴⁸ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. “Guía Legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción”. Nueva York, 2007, p. 2.



MEDIDAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN A TRAVÉS DE LA TRANSPARENCIA		Artículo de la Convención
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas en la contratación de funcionarios públicos 	<p><i>Adoptar sistemas de convocatoria, contratación, retención, promoción y jubilación de empleados públicos –y, cuando proceda, de otros funcionarios públicos no elegidos–, los cuales estarán basados en principios de eficiencia y transparencia y en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.</i></p>	Artículo 7.1 a)
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas en la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos 	<p><i>Adoptar medidas legislativas y administrativas apropiadas, para aumentar la transparencia respecto de la financiación de candidaturas a cargos públicos electivos y, cuando proceda, respecto de la financiación de los partidos políticos.</i></p>	Artículo 7.3
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas para la prevención de conflictos de intereses 	<p><i>Adoptar sistemas destinados a promover la transparencia y a prevenir conflictos de intereses, o a mantener y fortalecer dichos sistemas.</i></p>	Artículo 7.4
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas en la contratación pública 	<p><i>Adoptar las medidas necesarias para establecer sistemas apropiados de contratación pública, basados en la transparencia, la competencia y criterios objetivos de adopción de decisiones, que sean eficaces, para prevenir la corrupción, los cuales deberán abordar, entre otras cosas:</i></p> <p><i>a) La difusión pública de información relativa a procedimientos de contratación pública y contratos;</i></p> <p><i>b) La formulación previa de las condiciones de participación, incluidos criterios de selección y adjudicación y reglas de licitación, así como su publicación;</i></p> <p><i>c) La aplicación de criterios objetivos y predeterminados para la adopción de decisiones sobre contratación pública; y,</i></p> <p><i>d) Un mecanismo eficaz de examen interno, incluido un sistema eficaz de apelación.</i></p>	Artículo 9.1
<ul style="list-style-type: none"> • Medidas en la hacienda pública 	<p><i>Adoptar medidas apropiadas para promover la transparencia y la obligación de rendir cuentas en la gestión de la hacienda pública, las cuales deberán adoptar, entre otras cosas:</i></p> <p><i>a) Procedimientos para la aprobación del presupuesto nacional;</i></p> <p><i>b) La presentación oportuna de información sobre gastos e ingresos;</i></p> <p><i>c) Un sistema de normas de contabilidad y auditoría,</i></p>	Artículo 9.2



	<p>así como la supervisión correspondiente;</p> <p>d) Sistemas eficaces y eficientes de gestión de riesgos y control interno; y</p> <p>e) Cuando proceda, la adopción de medidas correctivas en caso de incumplimiento de los requisitos establecidos.</p>	
<ul style="list-style-type: none">• Medidas para el acceso a la información pública	<p>Adoptar medidas que sean necesarias para aumentar la transparencia en la administración pública, incluso en lo relativo a su organización, funcionamiento y procesos de adopción de decisiones, cuando proceda; las cuales podrán incluir, entre otras cosas:</p> <p>a) La instauración de procedimientos o reglamentaciones que permitan al público en general obtener, cuando proceda, información sobre la organización, el funcionamiento y los procesos de adopción de decisiones de su administración pública y, con el debido respeto a la protección de la intimidad y de los datos personales, sobre las decisiones y actos jurídicos que incumban al público;</p> <p>b) La simplificación de los procedimientos administrativos, cuando proceda, a fin de facilitar el acceso del público a las autoridades encargadas de la adopción de decisiones; y</p> <p>c) La publicación de información, lo que podrá incluir informes periódicos sobre los riesgos de corrupción en su administración pública.</p>	Artículo 10
<ul style="list-style-type: none">• Medidas para promover la transparencia en el sector privado	<p>Adoptar medidas para prevenir la corrupción y mejorar las normas contables y de auditoría en el sector privado; las cuales podrían consistir, entre otras cosas, en:</p> <p>a) Promover la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades privadas pertinentes;</p> <p>b) Promover la formulación de normas y procedimientos encaminados a salvaguardar la integridad de las entidades privadas pertinentes, incluidos códigos de conducta para el correcto, honorable y debido ejercicio de las actividades comerciales y de todas las profesiones pertinentes y para la prevención de conflictos de intereses, así como para la promoción del uso de buenas prácticas comerciales entre las empresas y en las relaciones contractuales de las empresas con el Estado;</p> <p>c) Promover la transparencia entre entidades privadas, incluidas, cuando proceda, medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas; entre otras.</p>	Artículo 12



<ul style="list-style-type: none">• Medidas para promover la transparencia en la ciudadanía	<p><i>Medidas adecuadas para fomentar la participación activa de personas y grupos que no pertenezcan al sector público, como la sociedad civil, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones con base en la comunidad, en la prevención y la lucha contra la corrupción, y para sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la corrupción, así como a la amenaza que ésta representa. Dichas medidas deben reforzarse con otras tales como:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>a) Aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones;</i><i>b) Garantizar el acceso eficaz del público a la información;</i><i>c) Realizar actividades de información pública para fomentar la intransigencia con la corrupción, así como programas de educación pública, incluidos programas escolares y universitarios;</i><i>d) Respetar, promover y proteger la libertad de buscar, recibir, publicar y difundir información relativa a la corrupción.</i>	Artículo 13
--	--	--------------------

II.1.2 El Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios del Fondo Monetario Internacional

Un segundo organismo internacional que viene desplegando esfuerzos por promover que los gobiernos del mundo implementen políticas y prácticas de transparencia en sus gestiones es el Fondo Monetario Internacional – FMI.

Como parte de su finalidad de “fomentar la cooperación monetaria internacional, afianzar la estabilidad financiera, facilitar el comercio internacional, promover un empleo elevado y un crecimiento económico sostenible y reducir la pobreza en el mundo entero”⁴⁹, el Fondo Monetario Internacional –que agrupa a un total de 187 países miembros– viene realizando las siguientes actividades para promover una mayor transparencia fiscal:

“El FMI asesora a los países miembros en la aplicación de políticas económicas y financieras que fomenten la estabilidad, reduzcan la vulnerabilidad ante las crisis y estimulen el crecimiento sostenido y un alto nivel de vida. Además, analiza los factores y las tendencias de la economía mundial que afectan al bienestar del sistema monetario y financiero internacional y promueve el diálogo entre sus países miembros sobre las consecuencias regionales e internacionales de las políticas económicas y financieras que adoptan. El FMI en la actualidad publica la mayor parte de sus análisis. Además de estas actividades, denominadas “supervisión”, el FMI brinda asistencia técnica para ayudar a fortalecer la capacidad institucional de los países miembros, y pone a su disposición recursos para facilitar ajustes en el caso de que se produzca una crisis de balanza de pagos⁵⁰”.

⁴⁹ Ver: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/glances.htm>.

⁵⁰ Ver: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/fiscals.htm>.



Bajo esta lógica, debemos recordar que en el año 1998, el FMI publicó el documento “Transparencia en las Operaciones Gubernamentales”⁵¹, a través del cual esta organización reconoció que la transparencia en las operaciones gubernamentales es largamente considerada como una importante precondition para la sostenibilidad fiscal macroeconómica, la gobernanza, y en general, la disciplina fiscal. Conforme con ello, para el FMI, la transparencia fiscal es definida como la apertura hacia el público, de la estructura y funciones gubernamentales, políticas fiscales, la contabilidad pública y sus proyecciones. Involucra acceso completo a información confiable, comprensible, oportuna y comparable internacionalmente, sobre las acciones gubernamentales, para que el electorado y los mercados financieros puedan evaluar objetivamente la posición financiera del gobierno y los verdaderos costos y beneficios de sus actividades, incluyendo sus impactos económicos y sociales, presentes y futuros.⁵²

Posteriormente, y en vista de la relevancia identificada por el FMI, respecto de que los Gobiernos hagan pública y pongan a disposición toda la información financiera gubernamental relevante, con fecha 26 de septiembre del año 1999, el Comité Provisional del FMI aprobó el “Código de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios”. Dicho Código plantea la importancia de dar a conocer al público en forma comprensible, accesible y oportuna los objetivos de las políticas monetaria y financiera; el marco jurídico, institucional y económico de la misma; las decisiones de política y sus fundamentos; los datos y la información relacionada a estas políticas; y, los términos en que los organismos deben rendir cuentas.

Conforme con ello, en su parte introductoria, se señala que las prácticas de transparencia planteadas en el Código se centran en: 1) la claridad de las funciones responsabilidades y objetivos de los bancos centrales y los organismos financieros; 2) los procesos mediante los cuales el banco central formula y publica las decisiones de política monetaria y, los organismos financieros, las políticas financieras; 3) el acceso del público a la información sobre las políticas monetarias y financieras; y, 4) la rendición de cuentas y las garantías de integridad del banco central y los organismos financieros⁵³.

Es así que el Código bajo comentario está dividido en 7 partes, las cuales reúnen un conjunto de principios que deben ser observados por los bancos centrales –o la institución que haga de sus veces, responsable de la aplicación de las políticas monetaria y financiera de los países miembro del FMI– las cuales son:

- Claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de los bancos centrales en materia de política monetaria.
- Transparencia del proceso de formulación y divulgación de las decisiones de política monetaria
- Acceso del público a la información sobre la política monetaria
- Rendición de cuentas y garantías de integridad del banco central
- Claridad de las funciones, responsabilidades y objetivos de los Organismos Financieros encargados de la política financiera
- Transparencia del proceso de formulación y divulgación de las políticas financieras

⁵¹ Fondo Monetario Internacional. “Transparency in Government Operations”. Washington, 1998.

⁵² Ver: “Transparency in Government Operations”, p. 1.

⁵³ Ver: Párrafo 3 de la parte introductoria del Código de de Buenas Prácticas de Transparencia en las Políticas Monetarias y Financieras: Declaración de Principios.



- Rendición de cuentas y garantías de integridad de los organismos financieros

Si bien estos principios deben ser considerados por las instituciones financieras estatales que dirigen las políticas monetarias, consideramos que éstos podrían ser empleados en otros campos del gobierno distintos al económico-financiero, como una valiosa referencia que sirva de marco estructural orientador para el establecimiento de sus propios principios, adecuándolos a sus realidades y características intrínsecas.

II.1.3. Investigaciones de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura - FAO

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) es el organismo especializado de la ONU que tiene por mandato mejorar la nutrición, aumentar la productividad agrícola, elevar el nivel de vida de la población rural y contribuir al crecimiento de la economía mundial. Para dar cumplimiento a dicho mandato, la FAO centra sus actividades en cuatro (04) esferas, entre las cuales se encuentra el ofrecimiento de información desarrollada por expertos que realizan investigaciones especializadas y brindan apoyo técnico a sus ciento noventa y un (191) países miembros en la elaboración de políticas agrícolas, así como la formulación de leyes eficaces y el diseño de estrategias nacionales con el fin de alcanzar las metas de desarrollo rural y la reducción de la pobreza⁵⁴.

De acuerdo con ello, la FAO ha venido realizando investigaciones a través de las cuales reconoce la formulación del concepto de “buena gobernanza forestal”, la cual permite el logro de la ordenación forestal sostenible, garantiza la eficacia de los planes para la reducción de la emisión de gases efecto invernadero por deforestación y degradación de los bosques, así como reducir las actividades forestales ilícitas en el sector forestal. Si bien se trata de un concepto en evolución, éste se está formando y se define en forma operativa, mediante diversas iniciativas que utilizan indicadores para medir, controlar y evaluar la gobernanza en los diferentes niveles (internacional, nacional o local)⁵⁵.

Como parte de las investigaciones de la FAO sobre la materia, en el año 2010 la Unión Europea realizó una reunión de coordinación sobre la aplicación de leyes, la gobernanza y el comercio forestal en el marco de la iniciativa FLEGT (Forest Law Enforcement, Governance and Trade) en la sede de la FAO en Roma. Como resultados de dicha reunión, los representantes de las principales organizaciones forestales identificaron la necesidad de elaborar indicadores de gobernanza prácticos y factibles, por lo cual aprobaron la idea de realizar un taller internacional sobre el tema.

En septiembre de ese año, se organizó un simposio internacional para hacer un balance del progreso y de las enseñanzas aprendidas de la experiencia en la elaboración y aplicación de indicadores en áreas específicas de gobernanza. En dicha reunión se acordó preparar un marco común, o un conjunto de principios y criterios para la evaluación y el seguimiento de la gobernanza forestal, a fin de evitar superposiciones o duplicación de esfuerzos, especialmente a nivel de país, así como fomentar sinergias entre las iniciativas de gobernanza forestal para mejorar su eficacia. Estos principios y criterios deberían ser lo suficientemente genéricos para permitir una aplicación amplia, y a la vez lo suficientemente específicos para responder a las

⁵⁴ Cfr.: <http://www.fao.org/about/es/>.

⁵⁵ Cfr.: <http://www.fao.org/forestry/governance/monitoring/es/>.



exigencias concretas de aplicación. El Programa sobre los bosques (PROFOR) de la FAO y del Banco Mundial fue convocado para reunir un grupo de expertos y profesionales, incluyendo expertos de países usuarios potenciales, para elaborar un “Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal”, el cual fue publicado en el 2011⁵⁶.

El Documento Marco busca facilitar la descripción, diagnóstico, seguimiento, evaluación y presentación de informes sobre el estado de la gobernanza forestal de un país determinado. Para ello, se ha elaborado un listado integral y pertinente de los elementos principales que describen la gobernanza forestal; así como puntos de referencia para organizar la información pertinente con la gobernanza del sector forestal para su uso, en y entre los países, durante el seguimiento y evaluación de la gobernanza forestal y de los recursos forestales. Asimismo, busca promover oportunidades de debates nacionales más amplios sobre la gobernanza del sector forestal y sectores relacionados.

Como se ha señalado antes, si bien continúa el debate sobre los límites conceptuales y las definiciones operacionales del concepto la “gobernanza”, hay un amplio consenso bibliográfico sobre los rasgos y procesos clave que caracterizan la “buena gobernanza”, los cuales son: (i) la participación de las partes interesadas; (ii) la transparencia en la toma de decisiones; (iii) la responsabilidad de los actores y de los responsables de las decisiones; (iv) el estado de derecho; (v) la previsibilidad; (vi) gestión eficiente y efectiva de los recursos naturales, humanos y financieros; y, (vii) una redistribución justa y equitativa de los recursos y beneficios. Asimismo, para lograr una buena gobernanza, se requiere de relaciones de apoyo y cooperación mutua entre el gobierno, el sector privado y la sociedad civil. Conforme con ello, el Documento Marco se sustenta en la siguiente base fundamental, conformada por tres pilares y seis principios generalmente aceptados de “buena gobernanza forestal”:

PILARES Y PRINCIPIOS DE LA GOBERNANZA



Fuente: Marco para la evaluación y seguimiento de la Gobernanza Forestal

En esa línea, el Documento Marco tiene como elementos básicos tres pilares, trece componentes y setenta y siete sub componentes, conforme se desarrolla a continuación:

⁵⁶ <http://www.fao.org/docrep/015/i2227s/i2227s00.pdf>.

PILAR 1: MARCOS POLÍTICOS, JURÍDICOS, INSTITUCIONALES Y REGLAMENTARIOS	
1.1 POLÍTICAS Y LEYES RELACIONADAS CON LOS BOSQUES	<ul style="list-style-type: none"> Existencia y calidad de las políticas, leyes y reglamentos que gobiernan el uso y la gestión forestal.
	<ul style="list-style-type: none"> Claridad y coherencia de las políticas, leyes y reglamentos que gobiernan el uso y la gestión forestal.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado las leyes y reglamentos forestales facilitan la implementación efectiva y eficiente y evitan realizar demasiado trabajo o exigencias innecesarias.
	<ul style="list-style-type: none"> Consistencia de las leyes forestales con los compromisos y obligaciones internacionales pertinentes.
1.2 MARCO JURÍDICO DE APOYO Y PROTECCIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS, PROPIEDAD Y DERECHOS DE USO DE TIERRAS	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado el marco jurídico reconoce y protege los derechos de propiedad relacionados con los bosques, incluyendo el derecho al carbón.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado el marco jurídico reconoce los derechos consuetudinarios y tradicionales de las poblaciones indígenas, de las comunidades locales y de los usuarios tradicionales de los bosques.
	<ul style="list-style-type: none"> Consistencia entre derechos formales e informales relacionados con los recursos forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado el marco jurídico ofrece medios efectivos para resolver disputas mediante un debido proceso.
1.3 CONCORDANCIA ENTRE LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO MÁS AMPLIAS CON LAS POLÍTICAS FORESTALES	<ul style="list-style-type: none"> Consistencia y coordinación de los programas y estrategias nacionales de desarrollo con las políticas forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> Consistencia y coordinación de las políticas, leyes y reglamentos sectoriales (p.ej., minas, agricultura, transporte, energía) con las políticas, leyes y reglamentos forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado las leyes forestales apoyan y permiten medios de vida sostenible de las comunidades que dependen de los bosques.
	<ul style="list-style-type: none"> Consistencia de los programas de uso de tierras con las metas y prioridades de la política forestal.
	<ul style="list-style-type: none"> Consistencia de las políticas forestales con las políticas para la mitigación del cambio climático y para la adaptación.
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de medios, incluyendo mecanismos de coordinación política intersectorial de alto nivel, para armonizar las políticas de desarrollo y forestal.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado las políticas de uso de tierras garantizan la igualdad de género.
1.4 MARCOS INSTITUCIONALES	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado los mandatos en materia forestal de las agencias nacionales son claros y de apoyo mutuo.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado los mandatos en materia forestal de los gobiernos nacionales y regionales son claros y de apoyo mutuo.



	<ul style="list-style-type: none"> Adecuación, previsibilidad y estabilidad del presupuesto de las agencias forestales y de los recursos organizacionales.
	<ul style="list-style-type: none"> Disponibilidad y suficiencia de la información, tecnología, herramientas y recursos organizacionales para cumplir con el mandato de la agencia.
1.5 INCENTIVOS FINANCIEROS, INSTRUMENTOS ECONÓMICOS Y REDISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de disposiciones jurídicas y mecanismos para una redistribución equitativa de los ingresos forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> Equidad en la distribución del acceso a los recursos forestales, a los derechos y a los ingresos.
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de incentivos económicos y políticas para promover el aumento del valor añadido y la utilización sostenible de la madera y de los productos forestales no madereros.
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia de incentivos para la gestión sostenible de los bosques y de medidas para corregir subsidios inadecuados y distorsiones en los precios de los productos forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> Transparencia y competitividad de los procedimientos, como las subastas para la asignación de los recursos forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> Mecanismos para la internalización de externalidades sociales y ambientales sobre el uso de los recursos forestales, incluyendo el pago por los servicios ambientales derivados de los bosques.
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia y suficiencia de salvaguardias contra riesgos sociales y ambientales derivados de las políticas y actividades que tienen que ver con los bosques.

- Pilar 2:

PILAR 2: PROCESOS DE PLANIFICACIÓN Y DE TOMA DE DECISIONES	
2.1 PARTICIPACIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado los marcos jurídicos ofrecen oportunidades para la participación pública en las políticas y decisiones en materia forestal y oportunidades para replantear y proponer soluciones.
	<ul style="list-style-type: none"> Existencia y eficacia de los procesos que garantizan y facilitan la participación de interesados clave, incluyendo sanciones por los fracasos.
	<ul style="list-style-type: none"> Transparencia de los procesos y accesibilidad de las orientaciones sobre cómo participar en la planificación forestal, procesos de toma de decisiones y su implementación a todos los niveles.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado los procesos participativos garantizan la participación de las mujeres en la toma de decisiones en materia forestal.
	<ul style="list-style-type: none"> En qué grado se compromete el gobierno, creando espacios y apoyando la participación de la sociedad civil, las poblaciones indígenas y las comunidades que dependen de los bosques, en los procesos de gestión forestal y en la toma de decisiones.



	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de los gobiernos a diferentes niveles para incluir a la sociedad civil y otros interesados forestales en las políticas forestales, en la toma de decisiones y en la implementación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia y eficacia de la resolución de conflictos y de los procedimientos conciliatorios.
2.2 TRANSPARENCIA Y RESPONSABILIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • En qué grado el marco jurídico apoya el acceso público a la información, promueve el debate científico relacionado con las políticas forestales y aplica sanciones a las agencias que no cumplen con la obligación de revelar información.
	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad, oportunidad, integridad y accesibilidad de la información forestal disponible para los interesados, incluyendo noticias públicas sobre las acciones pendientes de las agencias forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia en la asignación de concesiones, permisos y derechos de uso sobre los productos forestales madereros y no madereros.
	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia en la recolección de ingresos forestales, presupuesto, gastos, contabilidad, redistribución y auditoría.
	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia, eficacia e independencia de los mecanismos externos de supervisión gubernamental de las agencias forestales.
	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia y amplitud del uso de mecanismos internos de responsabilidad, tales como organismos internos de seguimiento, indicadores de cumplimiento y recompensas y sanciones.
	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia y responsabilidad de las agencias privadas, entidades corporativas, organizaciones empresariales y de la sociedad civil que trabajan en el sector forestal.
2.3 CAPACIDAD Y ACCIÓN DE LAS PARTES INTERESADAS	<ul style="list-style-type: none"> • Presencia de organizaciones de la sociedad civil sólidas e independientes, incluyendo organismos de verificación y seguimiento no gubernamentales y organismos de control.
	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad de la sociedad civil, poblaciones indígenas y pequeñas y medias empresas de participar y comprometerse en la planificación forestal, toma de decisiones e implementación.
	<ul style="list-style-type: none"> • Adopción e implementación de normas ambientales y sociales voluntarias y de salvaguardia por parte de los actores del sector privado, incluyendo los bancos que operan en el sector forestal.
	<ul style="list-style-type: none"> • En qué grado los gobiernos estimulan a las entidades corporativas y empresas de negocios operativas en el sector forestal para que cumplan con los códigos de conducta, normas y salvaguardias recomendados a nivel internacional.

PILAR 3: IMPLEMENTACIÓN, APLICACIÓN Y CONFORMIDAD	
	<ul style="list-style-type: none"> • Competencia y eficacia del personal de las agencias que trabajan con la administración forestal.
	<ul style="list-style-type: none"> • Calidad y eficacia de los sistemas de gestión de datos e información.

3.1 ADMINISTRACIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Competencia, eficacia y transparencia del seguimiento y evaluación y accesibilidad a los resultados.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En qué grado los resultados del seguimiento y de la evaluación se han incorporado claramente en los planes de la administración forestal.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia de la recolección, intercambio y redistribución de impuestos forestales, derechos, precios y rentas.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En qué grado la administración forestal, en el terreno, cumple con las políticas, leyes y planes adoptados.</i>
3.2 APLICACIÓN DE LAS LEYES FORESTALES	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Propiedad y consistencia de la aplicación de sanciones por infracciones a las leyes y reglamentos forestales.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia de la separación entre la autoridad jurisdiccional y los responsables por la aplicación de las leyes forestales.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia de las medidas y herramientas para prevenir los crímenes forestales.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia de los incentivos para que los funcionarios y las agencias apliquen las leyes forestales, incluyendo la investigación y el proceso correspondiente.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Capacidad de las agencias de aplicación de la ley para suprimir, detectar y prevenir crímenes y actividades forestales ilegales.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Alcance, propiedad y eficacia de las agencias que aplican las leyes en el uso de herramientas, instrumentos e información para aplicar las leyes.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Capacidad y voluntad de las agencias judiciales y de aplicación de la ley para afrontar efectivamente los casos de crímenes en materia forestal.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En qué grado los tribunales y mediadores son accesibles, justos, honestos e independientes trabajan de forma oportuna; y producen resultados que se pueden cumplir.</i>
3.3 ADMINISTRACIÓN DE LA TENENCIA DE TIERRAS Y DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amplitud y precisión de la documentación y accesibilidad de la información relacionada con la tenencia y los derechos forestales.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Existencia y eficacia de la implementación de procesos y mecanismos para resolver controversias y conflictos en materia de tenencia y derechos.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia de los mecanismos de compensación cuando se han extinguido los derechos.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Propiedad de los mecanismos que garantizan la seguridad de la tenencia de los propietarios de los bosques y de los titulares de derechos.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amplitud, idoneidad y propiedad de la coordinación y cooperación entre los gobiernos nacionales y regionales en las actividades forestales.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amplitud, idoneidad y propiedad de la coordinación y cooperación dentro y entre las agencias nacionales con mandatos relacionados con el sector forestal.</i>

3.4 COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Grado de cooperación y coordinación de las agencias nacionales de aplicación de la ley, incluyendo la policía y las aduanas, en la aplicación de las leyes forestales a diferentes niveles y entre las diferentes agencias.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En qué grado otras agencias gubernamentales (tierra, minerales, agricultura, transporte, comunicaciones, protección ambiental, finanzas, etc.) coordinan y cooperan con las agencias forestales en materias relacionadas con los bosques.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>En qué grado en las actividades forestales se respetan los derechos humanos, laborales, la seguridad, el medio ambiente y otras leyes relevantes.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia en la implementación de los compromisos internacionales en materia forestal.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia de la cooperación transfronteriza en la gestión de los recursos forestales comunes y en otras actividades internacionales relacionadas con los bosques.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia de la cooperación transfronteriza en la aplicación de la ley para combatir el comercio ilegal de productos forestales</i>
3.5 MEDIDAS PARA COMBATIR LA CORRUPCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Implementación y eficacia de las reglas de adquisición del sector público en materia forestal.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Existencia, propiedad y eficacia de las normas de conducta para los empleados públicos, nombrados políticos y funcionarios elegidos.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Participación del sector privado en los esfuerzos para afrontar la corrupción, incluyendo la adopción de códigos de conducta y garantizando la transparencia de los pagos.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Existencia y eficacia de canales para informar sobre la corrupción y dar debida protección de quienes la denuncian.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Amplitud y eficacia de las acciones de seguimiento, incluyendo la persecución procesual de todas las partes involucradas en casos de corrupción.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Implementación de un sistema de seguimiento sobre los controles internos y auditorías internas y externas.</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Eficacia y efectividad de los sistemas de recolección de ingresos forestales, gastos, presupuesto, contabilidad, redistribución y auditorías.</i>

Fuente: "Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal"

Cada país debe definir sus indicadores para describir / medir –a nivel cuantitativo y/o cualitativo– un subcomponente de gobernanza en un momento determinado, analizando además, sus cambios en el tiempo. Al compararlo con las condiciones que definen lo que se desea o no para un subcomponente de gobernanza, los indicadores se pueden utilizar para juzgar si y en qué grado la condición indicada y los cambios en el subcomponente se pueden considerar positiva o negativamente. Entonces, los indicadores se pueden designar para identificar las acciones necesarias para modificar o investigar cambios en aspectos determinados de la gobernanza en un país en un momento determinado; comparar aspectos



de gobernanza entre países; entre otras⁵⁷. El documento marco agrupa a los indicadores en tres grupos:

- a) **Indicadores de aportes**.- miden el recurso empleado y las actividades o intervenciones realizadas para generar resultados de gobernanza.
- b) **Indicadores de productos**.- miden o describen productos tangibles o intangibles y resultados logrados o facilitados por medio de la aplicación de recursos y de la implementación de actividades e intervenciones en la gobernanza.
- c) **Indicadores de resultados**.- miden o describen los resultados finales, o de orden superior derivados individual o colectivamente de los productos de gobernanza⁵⁸.

La elección de los indicadores responde a los objetivos, áreas de interés y las limitaciones que enfrentan los datos y la disponibilidad de recursos. En ese sentido, se espera que los usuarios seleccionen algunos entre los subcomponentes del Documento Marco y desarrollen nuevos indicadores, o modifiquen los ya existentes según sea necesario o apropiado. Entre las consideraciones para elegir a los indicadores, el documento marco reconoce las siguientes:

- i. *Disponibilidad, calidad y que presenten el mayor grado de consistencia y fiabilidad de los datos / información;*
- ii. *Costos de la recolección de información;*
- iii. *Facilidad de la interpretación y comunicación; y,*
- iv. *Capacidad de los usuarios para medir los indicadores seleccionados y para analizar y explicar los resultados al público destinatario*⁵⁹.

No obstante se busca seleccionar a los indicadores sobre la base de datos objetivos, debido a la escasez de datos necesarios, así como la naturaleza misma de los aspectos de la gobernanza, la mayoría de los indicadores se basan en percepciones y opiniones subjetivas. Sin perjuicio de ello, con una metodología sólida –que por ejemplo, permita; (i) medir sólida y directa un subcomponente a través de información subjetiva (por ejemplo, a través de una escala de cuatro puntos); (ii) recoger las opiniones de manera transparente e inclusiva; entre otras– las medidas cuantitativas basadas en percepciones pueden ofrecer buenos resultados de la realidad.

El propio marco reconoce que no es necesario incluir todos los subcomponentes, sino priorizar aquellos que permitan dar mayor cobertura a la condición y calidad del aspecto de gobernanza bajo estudio. Asimismo, para tomar en cuenta las prioridades, exigencias y preocupaciones de los múltiples actores interesados, se pueden convocar espacios públicos para seleccionar los componentes de gobernanza a ser evaluados. Estos espacios pueden contribuir en la especificación y selección de los indicadores apropiados. De esta manera, la verificación, triangulación y revisión minuciosa puede consolidar la precisión, factibilidad y credibilidad de los indicadores seleccionados, ayudando a reducir la subjetividad y parcialidad.

Por último, es importante señalar que si bien diferentes grupos de opinión podrían no estar de acuerdo con los resultados de las mediciones o con su interpretación, se debe tomar especial atención a los puntos en desacuerdo, pues pueden ofrecer, por sí mismos, elementos valiosos e ilustrar los aspectos que requieren de mayor atención. Tal como se reconoce en el documento marco:

⁵⁷ Cfr.: “Marco para la evaluación y seguimiento de la gobernanza forestal”, p. 13, 19 – 20.

⁵⁸ Idem, p: 20.

⁵⁹ Ibidem.



“El diálogo y los debates informados son más importantes que los resultados del proceso de medición. Estos diálogos entre los interesados y entre estos y los gobiernos, a diferentes niveles, son oportunidades para crear consenso sobre las acciones apropiadas a tomar y los aspectos que investigar para garantizar el seguimiento de estos aspectos y una mejor gobernanza forestal en el tiempo”⁶⁰.

II.1.4. Reportes de Corrupción Mundial de Transparencia Internacional

Un tercer ejemplo de los esfuerzos internacionales que buscan promover prácticas de gobierno transparentes son los realizados por la organización no gubernamental “Transparencia Internacional”. Al respecto, dicha organización dedica su trabajo a combatir los devastadores efectos de la corrupción, a través de una coalición global –que reúne a miembros de la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos a través de “capítulos” (instituciones representantes) establecidos en más de 90 países– con la misión de “*crear cambios para lograr un mundo libre de corrupción*”⁶¹.

De acuerdo con ello, a partir del año 2001 y en adelante, Transparencia Internacional viene publicando anualmente “Reportes de Corrupción Mundial”, a través de los cuales, expertos en la materia analizan los problemas actuales, identifican los nuevos retos y exploran diferentes soluciones en el campo de la corrupción. Estos informes son divididos en tres secciones:

1. Enfoque temático, prevé un análisis sobre un asunto clave de esta problemática y sus retos, habiendo sido abordados temas tales como la relación de la corrupción y sus impactos con el agua como bien para el consumo humano (2008) y con los sistemas de administración judicial (2007).
2. Reportes por países, que presenta perspectivas nacionales de la corrupción, brindadas por expertos trabajando en determinados países.
3. Investigaciones, las mismas que muestran las evaluaciones empíricas más actuales, así como los avances metodológicos para diagnosticar y evaluar la corrupción⁶².

Así por ejemplo, el “Reporte de Corrupción Mundial 2009”⁶³ gira en relación a la corrupción desde el sector privado. Al respecto, el Informe señala que en ninguna otra época de la historia como la actual, el sector privado y el mercado han estado más relacionados con la prosperidad económica, la estabilidad política y la sostenibilidad ambiental de las sociedades, jugando entonces, un rol central y expansivo en la mejora del bienestar de las sociedades, comunidades e individuos. Sin embargo, si la integridad corporativa se convierte en negociable, se puede dar lugar a que la corrupción florezca y ahonde en las instituciones y relaciones de confianza sobre las cuales fundamenta su existencia, como lo son las comunidades, mercados, gobiernos o relaciones internacionales. Ahora bien, en vista de que en las últimas décadas se viene promoviendo y fortaleciendo una ciudadanía activa en la lucha contra la corrupción, Transparencia Internacional considera preciso el momento de evaluar y explorar qué funciona y qué no. Advirtiendo el surgimiento de riesgos de corrupción en los negocios, el Reporte de Corrupción 2009 identifica estrategias innovadoras de integridad corporativa e instrumentos regulatorios para enfrentar estos riesgos.

⁶⁰ Op cit. p. 23.

⁶¹ Ver: http://www.transparency.org/about_us.

⁶² Ver: http://www.transparency.org/publications/gcr/faq_gcr_2009#1.

⁶³ Transparencia Internacional. “Reporte de Corrupción Mundial 2009”. Berlín, 2010. Dicho reporte puede ser descargado en el siguiente enlace: http://www.transparency.org/publications/publications/annual_reports/ti_ar2009.



En lo que respecta a los resultados de la percepción de la corrupción a nivel global, el “Índice de Percepción de la Corrupción 2009” incluido en el Reporte establece que, sobre una escala de 0.0 (que representa altos niveles de corrupción) a 10.0 (que representa la ausencia de corrupción), al año 2009, la corrupción en el Perú fue percibida en 3.7 puntos, ocupando el puesto 75 de 180 países evaluados⁶⁴.

Entre sus investigaciones más recientes, en el año 2011 Transparencia Internacional ha publicado el “Informe Global de la Corrupción: Cambio Climático”⁶⁵, el cual analiza los principales riesgos de corrupción relacionados a cuestiones climáticas, a través de cuatro áreas claves:

- **Gobernabilidad:** Investigar los principales desafíos de gobernabilidad para hacer frente al cambio climático.
- **Mitigación:** Reducir las emisiones de gases de efecto invernadero con transparencia y rendición de cuentas
- **Adaptación al cambio climático:** Identificar los riesgos de corrupción en el desarrollo de la resistencia al clima, el financiamiento y la implementación de las estrategias de adaptación.
- **Gobernabilidad forestal:** Responder a los desafíos de corrupción que prevalecen en el sector forestal, e incorporar la integridad a las estrategias internacionales destinadas a frenar la deforestación y promover la reforestación.

Conforme con ello, esta investigación introduce el concepto de “governabilidad climática”, el cual establece que los procesos y las relaciones que se desarrollan en el ámbito internacional, nacional, empresarial y local en relación al cambio climático, deben asegurar que las inversiones –políticas, sociales y financieras– que el sector público y privado destinen a medidas de adaptación y mitigación, se gestionen de manera adecuada y equitativa. Conforme con ello, se señala la necesidad de asegurar la calidad de la gobernabilidad climática a través del fortalecimiento drástico de sus mecanismos –tales como la participación ciudadana, la rendición de cuentas, la transparencia, inclusión, respuesta y respeto de la legalidad en las decisiones sobre políticas y su desarrollo, entre otros– con el objetivo de reducir los riesgos de corrupción e incrementar la efectividad y el éxito de las políticas sobre cambio climático⁶⁶.

Por otro lado, desde el año 2001, Transparencia Internacional viene trabajando en un “Índice de Percepción de la Corrupción” el cual busca medir la percepción que se tiene sobre el nivel de corrupción en el sector público –aquella que involucra a funcionarios y servidores públicos así como políticos. Debido a la complejidad de medir de manera absoluta el nivel de corrupción, Transparencia Internacional considera necesario que se pueda conocer la percepción que existe en torno a los niveles de corrupción en cada país. En ese sentido, recolecta información a través de encuestas de alta calidad dirigidas a observadores de todo el mundo, incluyendo a expertos que viven y laboran en cada uno de los países que son evaluados, quienes opinan sobre su percepción en torno a los niveles de corrupción. Por tanto, este índice no busca identificar en qué países existe más corrupción, sino convertirse en una herramienta que permita valorizar la percepción de la corrupción en la administración pública en la política.

⁶⁴ Ver: Reporte de Corrupción Mundial 2009, pp. 48 – 51.

⁶⁵ http://www.transparency.org/whatwedo/pub/promoting_revenue_transparency_2011_report_on_oil_and_gas_companies.

⁶⁶ Cfr.: Reporte de Corrupción Mundial 2011, pp. xxvii – xxix.



Los resultados de dichas encuestas se establecen sobre una escala de 0.0 (que representa altos niveles de corrupción) a 10.0 (que representa la ausencia de corrupción). A partir de los resultados obtenidos, se realiza una comparación entre todos los países en los que se aplicó la encuesta, clasificando los niveles de percepción desde la menos negativa (puesto N° 01) hasta la más negativa (el último puesto dependerá del número de países en los que se haya aplicado la encuesta)⁶⁷.

De acuerdo con la última versión del Índice –correspondiente al año 2011–, el Perú obtuvo una puntuación de 3.4 puntos y se clasificó en el puesto 80 de los 183 países evaluados⁶⁸, tal como podemos apreciar a continuación:

RANK	COUNTRY	SCORE
77	Vanuatu	3.5
80	Colombia	3.4
80	El Salvador	3.4
80	Greece	3.4
80	Morocco	3.4
80	Peru	3.4
80	Thailand	3.4
86	Bulgaria	3.3
86	Jamaica	3.3
86	Panama	3.3

Fuente: Índice de Percepción de la Corrupción 2011

Otras instituciones internacionales –tales como el Banco Mundial⁶⁹ o la Organización de Naciones Unidas⁷⁰– han logrado realizar aproximaciones a la evaluación de la transparencia, que aunque no son mediciones en sentido cuantitativo, sí permiten estimar los niveles de avances o retrocesos respecto de las políticas, estrategias y acciones que vienen adoptando los Estados para alcanzar mayores niveles de transparencia y acceso a la información pública.

A modo de ejemplo, podemos citar el documento “Repensando la Gobernabilidad” publicado en el año 2003 por el Director de Gobernanza Global y Capacidad Regional del Banco Mundial. En dicho documento, entre otros asuntos tratados, el autor realizó un análisis a los resultados de la encuesta dirigida a los Directores Generales de Corporaciones (realizada en el Foro Mundial de Economía para el Reporte de Competitividad Global); información que fue complementada con los indicadores elaborados por el Banco Mundial para su investigación sobre Gobernanza Mundial. Con dicha información, el documento analiza la relación entre “Transparencia y el crecimiento del Producto Bruto”, demostrando que *“a mayor transparencia, mayor crecimiento del PBI”*. Para medir la transparencia en dicho caso, tal como podemos observar a continuación, el Banco Mundial empleó como indicadores: (i) el

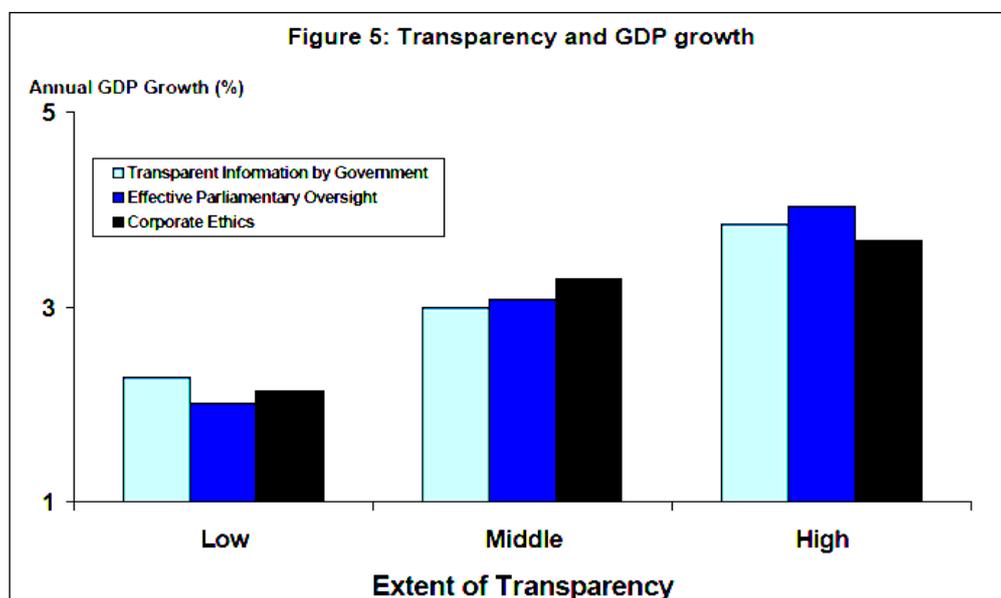
⁶⁷ http://cpi.transparency.org/cpi2011/in_detail/.

⁶⁸ Cfr.: <http://cpi.transparency.org/cpi2011/results/>.

⁶⁹ Ver el documento “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”, formulado en el año 2003 por Daniel Kaufmann, Director de Gobernanza Global y Capacidad Regional del Banco Mundial.

⁷⁰ Comisión Económica para el África. “Assessing Public Financial Management and Accountability in the Context of Budget Transparency in Africa”. Organización de Naciones Unidas, 2005, pp. 76 – 77.

nivel de transparencia de la información por parte de los gobiernos (ii) la revisión efectiva del Parlamento sobre las acciones gubernamentales y; (iii) la ética corporativa⁷¹.



Fuente: World Bank, 2003.

Finalmente, entre las acciones realizadas en nuestro país para generar conciencia pública sobre la corrupción y las maneras de combatirla, el Reporte de Corrupción Mundial señala que en el 2009, Proética –institución peruana afiliada a Transparencia Internacional–, creó la “Red Nacional contra la Corrupción”, integrada por diversos representantes del país. Dicha red busca fortalecer la capacidad local para la lucha contra la corrupción, proporcionando capacitaciones para identificar y comprender sus distintas manifestaciones, especialmente a nivel local, y establecer medidas anticorrupción.

II.1.5. Informes del proyecto “Promoviendo la Transparencia en el Sector Forestal”

En el año 2009, Global Witness -organización internacional fundada en el año 1993 y dedicada a la investigación de conflictos relacionados con los recursos naturales y la corrupción asociada a violaciones de derechos humanos y ambientales– inició el proyecto “Promoviendo la Transparencia en el Sector Forestal”, con el objetivo de mejorar las políticas y las prácticas del sector forestal en un máximo de ocho países ricos en bosques, haciendo que gobiernos sean más receptivos y responsables⁷². Así, el proyecto analiza el nivel de acceso público a la información, como medio de evaluar la transparencia y los progresos realizados hacia la mejora de la política y la práctica del sector forestal.

Inicialmente el proyecto evaluó los niveles de transparencia en cuatro países, entre los cuales se incluyó al Perú. Al año 2011, el proyecto abarcó los siguientes países:

- Camerún (desde el 2009)
- Ghana (desde el 2009)
- Liberia (desde el 2009)
- Perú (desde el 2009)

⁷¹ KAUFMANN, Daniel. “Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy”. Banco Mundial, 2003, p. 18 - 20.

⁷² Cfr.: <http://www.transparenciaforestal.info/about-us/>.



- Guatemala (desde el 2010)
- República Democrática del Congo (desde el 2011)

Las investigaciones realizadas en cada uno de estos países se realizan a través de organizaciones “socias” al proyecto –ONG locales que trabajan en gobernanza forestal en los respectivos países. Como resultado de dichas investigaciones, se vienen elaborando anualmente un “boletín de transparencia” –Report Card– que sirve de herramienta de evaluación. Este boletín reúne los datos mediante 70 preguntas divididas en 15 temas (acordados por los socios del proyecto), cada uno de los cuales es un elemento para medir la responsabilidad. Sobre la base de los resultados obtenidos, se ponen de relieve las lecciones aprendidas, conclusiones temáticas y recomendaciones para mejorar la transparencia en cada país⁷³. Es preciso señalar que los resultados entre países no son directamente comparables debido a los diferentes contextos de cada país, así como las metodologías aplicadas por cada uno de los socios.

Asimismo, cada socio elabora sus respectivos. A enero del año 2011 dicha iniciativa presentó el “Informe Anual 2010: Transparencia en el Sector Forestal Peruano, Mejorando la Gobernanza a través de la Transparencia”⁷⁴. El documento presenta resultados a través de cinco matrices que evalúan la gestión de las entidades públicas con competencias en la gestión y conservación de los bosques del Perú –dos referidas a portales de transparencia, dos sobre el acceso a la información pública y una sobre la disponibilidad de información del sector forestal. Como parte de dicha investigación, se elaboraron doce (12) conclusiones y once (11) recomendaciones; respecto de estas últimas, destacamos:

- *“El proceso de descentralización forestal se debe centrar en la transferencia de recursos financieros y desarrollo de capacidades necesarias para la gestión de los recursos forestales y de las condiciones adecuadas para la participación efectiva de los actores regionales. Se recomienda a los Gobiernos Regionales que han recibido las funciones en materia forestal que implemente programas de participación en la definición, implementación y evaluación de las políticas públicas regionales en materia forestal.*
- *En el proceso de preparación para REDD (Reducción de Emisiones de la Deforestación y Degradación de los bosques) se recomienda contar con un plan de participación y consulta amplia para todos los actores y, en particular, uno de consulta previa, libre e informada para los pueblos indígenas para la Estrategia Nacional REDD. Asimismo, el gobierno nacional debe establecer un espacio de coordinación entre las diferentes autoridades involucradas tanto directamente e indirectamente en la gestión de los bosques.*
- *Las instituciones competentes en la gestión y conservación de los bosques deben hacer mayores esfuerzos por mejorar su cumplimiento de la legislación sobre transparencia y acceso a la información pública en cuanto a los portales de transparencia. Asimismo, deben mejorar la atención de las solicitudes de acceso a la información pública, con el fin de facilitar el ejercicio pleno del derecho de participación debiendo eliminar*

⁷³ Cfr. <http://www.transparenciaforestal.info/background/>.

⁷⁴ <http://www.transparenciaforestal.info/cms/file/153>.



cualquier exigencia, cobro y requisitos innecesario, así como actitudes que obstaculicen, limiten o impidan el eficaz acceso a la información pública.

- *Se recomienda hacer un especial esfuerzo por poner a disposición información correspondiente a indicadores macroeconómicos (contribución del sector, empleos, exportaciones, etc.), derechos otorgados (registros, pago de derechos, ordenamiento, etc.), inventarios sobre recursos forestales (inventarios, listas de especies, sistemas de información geográfica, etc.) y sobre planes de manejo y volúmenes de aprovechamiento que son los bloques de información relevante que mostraron un porcentaje más bajo de disponibilidad.*
- *Se recomienda a las instituciones competentes en la gestión y conservación de los bosques la implementación conjunta de un portal de transparencia forestal, en el cual los actores del sector forestal puedan acceder de manera fácil y centralizada a la información relevante del sector. Este portal, luego podría estar articulado al Sistema Nacional de Información y Control Forestal”.*

Por otro lado, en el año 2011 la “Iniciativa de Transparencia y Rendición de Cuentas”⁷⁵ elaboró la publicación “Abriendo el Gobierno: una guía para las mejores prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana a través del sector público”⁷⁶, con el fin de presentar las más actuales y mejores prácticas reconocidas por expertos internacionales en dieciséis diferentes campos de la gestión pública y la apertura del gobierno – que van desde temas generales como la apertura de la información del gobierno y el derecho a la información, hasta materia específicas como la transparencia del presupuesto público así como de los fondos de cooperación, y la transparencia en los diferentes sectores de la economía como en la industria extractiva, pesquera, entre otros campos de la gestión pública. Cada uno de estos temas está desarrollado en tres niveles de potencial compromiso en materia de apertura del gobierno:

- *Pasos iniciales* para aquellos países que tienen un bajo nivel de apertura de gobierno;
- *Otros pasos sustanciales* para aquellos países que ya han alcanzado un progreso moderado sobre la apertura del gobierno; y,
- *Pasos más ambiciosos*, aplicables a aquellos países que tienen un desempeño avanzado en materia de apertura de gobierno.

Uno de los temas abarcados es el tema forestal, presentado por Global Witness⁷⁷, entidad que presenta las siguientes metas y recomendaciones en materia de apertura de gobierno:

⁷⁵ La Iniciativa de Transparencia y Rendición de Cuentas –“Transparency and Accountability Initiative” en inglés– es un esfuerzo conjunto de ocho organizaciones privadas y ONG vinculadas a la promoción de la apertura de los gobiernos, compañías y otras organizaciones con el objetivo de que puedan rendir cuentas a la población. Para mayor información, revisar: <http://www.transparency-initiative.org/about>.

⁷⁶ En: <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/09/Opening-Government.pdf>.

⁷⁷ En: <http://www.transparency-initiative.org/wp-content/uploads/2011/09/11-Forestry1.pdf>.



MEDIDAS PROPUESTAS POR GLOBAL WITNESS PARA MEJORAR LOS NIVELES DE APERTURA DE GOBIERNO EN MATERIA FORESTAL

<ul style="list-style-type: none">• Meta de los “Pasos Iniciales” (Primer Nivel) <p>El gobierno fortalece la transparencia y la participación (a través del acceso a la información y la toma de decisiones), a través de:</p> <ol style="list-style-type: none">1. El desarrollo e implementación de sistemas para la administración de información; y,2. El establecimiento de protocolos para la consulta de la política y el consentimiento libre, previo e informado relacionado al manejo del bosque.	<ul style="list-style-type: none">• Recomendaciones para los Gobiernos: <ol style="list-style-type: none">1. <i>Codificar un protocolo de consulta para que grupos interesados y comunidades afectadas conozcan que serán informados cuándo y cómo se llevará a cabo el proceso de consulta en el transcurso de la formulación de la política y además, cómo se incorporarán sus contribuciones.</i>2. <i>Cooperar con las diferentes entidades independientes dedicadas a la evaluación de la transparencia en el sector forestal y otros sectores, similar al Índice de Apertura del Presupuesto o el Índice de Percepción de la Corrupción.</i>3. <i>Desarrollar sistemas para recaudar por revelar información, similar a la Iniciativa de Transparencia de la Industria Extractiva (EITI por sus siglas en inglés).</i>4. <i>Adoptar un registro de recursos naturales para asegurar las mejores prácticas en la determinación de concesiones. Este debe incluir el consentimiento libre, previo e informado de pueblos indígenas y otros titulares de derechos. Los contratos de concesión deben estar disponibles públicamente, y que puedan posteriormente incorporarse como parte de la iniciativa EITI.</i>
<ul style="list-style-type: none">• Meta de los “Otros pasos sustanciales” (Segundo Nivel) <p>Los gobiernos no deben causar daños a los bosques, comprometiéndose a la protección de sus valores sociales y ambientales, a través:</p> <ol style="list-style-type: none">1. La transparencia y el monitoreo participativo de tales compromisos;2. La validación de tales compromisos a través de evaluadores independientes; y,3. La implementación de todas las acciones correctivas.	<ul style="list-style-type: none">• Recomendaciones para los Gobiernos <ol style="list-style-type: none">1. <i>Complementar los mecanismos REDD+ con los objetivos de los programas nacionales forestales y convenios internacionales relevantes.</i>2. <i>Desarrollar estructuras de transparencia y efectiva gobernanza forestal.</i>3. <i>Los conocimientos y derechos de pueblos indígenas y miembros de comunidades locales deben ser respetados, tomando en consideración obligaciones internacionales y circunstancias y normas nacionales.</i>4. <i>Debe haber una completa participación de los stakeholders relevantes, en particular poblaciones indígenas y comunidades locales.</i>5. <i>Las acciones REDD+ deben ser consistentes con la conservación de bosques naturales y diversidad biológica. No deben facilitar la conversión de bosques naturales (para tala y usos agroindustriales) y por el contrario, deben ser empleados para incentivar la protección y conservación de los bosques naturales y sus servicios ecosistémicos, así como para mejorar</i>



	<p><i>otros beneficios sociales y ambientales.</i></p> <ol style="list-style-type: none">6. <i>Deben realizarse acciones para disminuir los riesgos de reducciones de bosques</i>7. <i>Deben realizarse acciones para reducir la emisión de GEI.</i>
<p>• Meta de los “Pasos más ambiciosos” (Tercer Nivel)</p> <p>Los gobiernos buscan nuevos paradigmas para los bosques, comprometiéndose a la eliminación de todos los subsidios de la industria del sector forestal que terminan en deforestación o degradación de bosques naturales. En lugar de ello, usan sus propios fondos y asistencia internacional para desarrollar regímenes de administración de participación forestal que brinden un mayor rango de bienes y servicios.</p>	<p>• Recomendaciones para los Gobiernos</p> <ol style="list-style-type: none">1. <i>Debe haber un cambio estratégico de paradigma de eliminación de la conversión forestal industrial (tala y agroindustria) hacia un escenario óptimo, que coloca a la participación en el centro de la toma de decisiones.</i>2. <i>La destrucción de los bosques naturales que quedan en el mundo, incluso bajo planes de manejo forestal sostenible, deben ser prohibidos a la asistencia internacional.</i>3. <i>Los esfuerzos de desarrollo de políticas, investigación científica y estrategias de desarrollo nacional deben apuntar hacia el uso del bosque, el cual reduce la pérdida de biodiversidad y las emisiones de carbono, y sostiene viviendas y economías rurales.</i>

Fuente: Iniciativa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2011, pp. 45 – 48.
Elaboración propia

II.1.6 Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva

En el marco de las reuniones de la Asamblea del Milenio sobre desarrollo sostenible desarrolladas entre los días 26 de agosto y 04 de septiembre de 2002, se anunció el lanzamiento de la “Iniciativa de Transparencia en la Industria Extractiva” (EITI – Extractive Industries Transparency Initiative) como una iniciativa voluntaria –respaldada por una coalición de empresas, gobiernos, inversionistas y organizaciones de la sociedad civil– que tuviera por finalidad permitir a los ciudadanos exigir a sus gobiernos que revelen información sobre los pagos que realizan las empresas extractivas a la administración pública– específicamente de la industria petrolera, gasífera y minera–, así como rindan cuentas sobre los ingresos recibidos por parte de dichas empresas.

Esta iniciativa parte de la identificación de las siguientes premisas planteadas en *la maldición de los recursos*⁷⁸, según la cual:

⁷⁸ La teoría de que los recursos naturales pueden representar más una maldición económica que un beneficio emerge en la década de 1980, mientras que el término “maldición de los recursos naturales” fue acuñada inicialmente por Richard Auty en el año de 1993, describiendo cómo es que países ricos en recursos naturales no eran capaces de utilizar estos bienes para lograr el despegue de sus economías y como, contradictoriamente, estos países tenían un menor crecimiento económico que aquellos países sin abundantes recursos naturales. Posteriores estudios, entre los que destacan el de Jeffrey Sachs y Andrew Werner, demuestran una conexión entre la abundancia de recursos naturales y un pobre crecimiento económico. Para mayor información sobre este último estudio, revisar: <http://www.nber.org/papers/w5398.pdf>.



- Los países que cuentan con abundantes recursos naturales probablemente también presenten las mayores tasas de pobreza, débil crecimiento económico y desarrollo lento.
- En estos países, la esperanza de vida al nacer es menor y, por tanto, son mayores las tasas de desigualdad, analfabetismo y mortalidad infantil que los países con una menor dotación natural. Por tanto, tienden a ubicarse en las posiciones inferiores de los indicadores internacionales de desarrollo humano.
- Por tanto, los ciudadanos más pobres de estos países son los que sufren las consecuencias más negativas.

Partiendo de estas premisas, la EITI plantea que este escenario puede ser revertido a partir del fortalecimiento de acciones para mejorar la transparencia respecto de los pagos que las empresas del sector extractivo realizan, así como poner en marcha un proceso por el cual los ciudadanos puedan exigir a sus gobiernos la rendición de cuentas acerca del uso de dichos ingresos:

Promoviendo una mayor transparencia y rendición de cuentas en los países que dependen de los ingresos del petróleo, el gas y la minería, se pueden mitigar los posibles efectos negativos de la mala administración de los ingresos, y estos ingresos pueden entonces convertirse en una importante fuerza propulsora del crecimiento económico a largo plazo que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza⁷⁹.

Conforme con ello, la EITI se concentra en dos mecanismos centrales:

- (i) Exige que las empresas revelen los pagos que realizan a los gobiernos y que los gobiernos rindan cuentas sobre los ingresos que reciben de las empresas; y,
- (i) Exige que un administrador independiente concilie dichas cifras bajo la administración y supervisión de una comisión que involucre a las múltiples partes interesadas.

Entre los años 2003 y 2005, la EITI siguió una etapa experimental, iniciando su implementación oficial en marzo de 2005 con la publicación de su Manual⁸⁰. En dicho documento se recopilan los principios y criterios de la EITI (capítulo 1) que son la base de la implementación de la iniciativa para todos los países participantes. Asimismo, se incorpora una *Guía ilustrativa para los países ricos en recursos* (capítulo 2) y una *Guía ilustrativa para las empresas de las industrias extractivas* (capítulo 3), las cuales proporcionan ejemplos de medidas adoptadas – por los países y las empresas, respectivamente– que se ajustan a los principios y criterios de la EITI.

La EITI es una iniciativa que es encabezada por los gobiernos. No obstante, sus principios y criterios exigen la participación activa de otros colaboradores de la sociedad en general. Es así la EITI tendrá como actores a los “interesados”, definidos como las personas, comunidades, grupos u organizaciones que tienen un interés en el resultado de la EITI, incluidos los afectados (positiva o negativamente) por la iniciativa, así como los que pueden influir en ella (de manera positiva o negativa), pudiendo ser agrupados de la siguiente forma:

⁷⁹ Cfr.: *Manual de la Iniciativa para la transparencia de las industrias extractivas*, p. 4.

⁸⁰ En: <http://eiti.org/files/sourcebookspanishapril06.pdf>.



¿QUIÉNES PUEDEN ESTAR INTERESADOS EN LA EITI?

<i>Instituciones públicas</i>	<i>Sector privado</i>	<i>Sociedad civil</i>	<i>Encargados de la implementación de la EITI</i>	<i>Colaboradores internacionales</i>
<p>* PODER EJECUTIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> – Organismos responsables de la administración de los recursos naturales – Organismos responsables de la recaudación y administración de los ingresos públicos – Organismos responsables del desarrollo económico, la reglamentación del sector privado y la administración pública <p>* PODER LEGISLATIVO</p> <ul style="list-style-type: none"> – Comités de presupuesto y/o de recursos naturales – Niveles subnacionales de gobierno <p>* INSTITUCIONES SUPREMAS DE AUDITORÍA</p>	<p>* EMPRESAS QUE DESARROLLAN OPERACIONES EN EL PAÍS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Empresas públicas nacionales – Empresas públicas internacionales – Empresas privadas nacionales – Empresas privadas internacionales <p>* INVERSIONISTAS</p> <p>* ASOCIACIONES EMPRESARIALES</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Organizaciones comunitarias – ONG nacionales – ONG internacionales y sus filiales locales – Medios de difusión, sindicatos, instituciones académicas y de investigación, y organizaciones religiosas 	<ul style="list-style-type: none"> – Administradores, auditores y/u organismos de difusión de información 	<ul style="list-style-type: none"> – Instituciones internacionales (FMI, Banco Mundial y Naciones Unidas) – Donantes

Fuente: Manual EITI

Con relación a los “principios” de la EITI, éstos fueron acordados durante la Conferencia de Lancaster House, celebrada en Londres en el año 2003, a la cual asistió un grupo diverso de países, empresas y organizaciones de la sociedad civil. Los principios se han convertido en la piedra angular de la EITI, los cuales aspiran a promover el aumento de la transparencia de los pagos e ingresos correspondientes al sector de las industrias extractivas.



Los principios de la EITI

1. *Compartimos la opinión de que el uso prudente de la riqueza de recursos naturales debería ser una fuerza motriz importante para el crecimiento económico sostenible que contribuya al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza, aunque si no se la administra adecuadamente, puede producir efectos económicos y sociales negativos.*
2. *Afirmamos que está dentro del dominio de los gobiernos soberanos proceder a la administración de la riqueza de recursos naturales en beneficio de los ciudadanos de sus países de modo que se promuevan los intereses de su desarrollo nacional.*
3. *Reconocemos que los beneficios de la extracción de recursos se producen en forma de corrientes de ingresos en el curso de muchos años y que pueden depender en gran medida de los precios.*
4. *Somos conscientes de que la comprensión por parte del público acerca de los ingresos y gastos públicos con el tiempo podría contribuir al debate público y a fundamentar la elección de las soluciones adecuadas y realistas disponibles para lograr el desarrollo sostenible.*
5. *Subrayamos la importancia que reviste que los gobiernos y las empresas respeten la transparencia de las industrias extractivas, y la necesidad de mejorar la gestión de las finanzas públicas y la rendición de cuentas.*
6. *Reconocemos que el logro de una mayor transparencia debe encuadrarse en el respeto de los contratos y las leyes.*
7. *Nos percatamos de que la transparencia financiera puede mejorar las condiciones para la inversión nacional y extranjera directa.*
8. *Creemos en el principio y la práctica de la rendición de cuentas por parte de los gobiernos ante todos los ciudadanos respecto de la gestión de las corrientes de ingresos y gastos públicos.*
9. *Estamos empeñados en promover altos niveles de transparencia y rendición de cuentas en la vida pública, las actividades del gobierno y la actividad económica.*
10. *Creemos que hace falta un enfoque ampliamente coherente y viable respecto de la revelación pública de los pagos e ingresos, que sea fácil de introducir y aplicar.*
11. *Creemos que la revelación acerca de los pagos en un país determinado debería abarcar a todas las empresas de las industrias extractivas que desarrollan operaciones en ese país.*



Asimismo, una vez que se pone fin a la fase experimental y se inicia la etapa de implementación con la incorporación de más países ricos en recursos, surge la necesidad de establecer un conjunto de “criterios” o requisitos mínimos aplicables a todos los países que deseen implementar la estrategia. Estos criterios fueron aprobados en la Conferencia de la EITI celebrada en Londres en el año 2005, aunque también se instó a los países a ir más allá de estos mínimos, en la medida de lo posible.

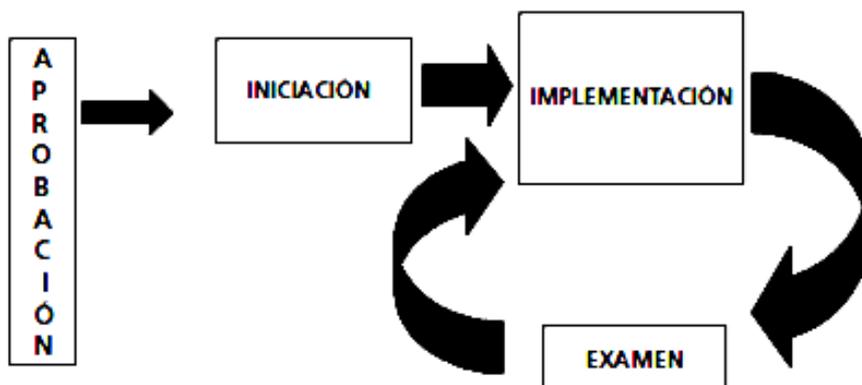
Los criterios de la EITI

- *Publicación periódica de todos los pagos importantes efectuados por las empresas a los gobiernos relacionados con operaciones petroleras, mineras y de gas ("pagos") y todos los ingresos importantes recibidos por los gobiernos de empresas petroleras, mineras y de gas ("ingresos") disponible para una amplia audiencia, de manera integral, comprensible y de fácil acceso público.*
- *Si no existen ya esas auditorías, los pagos e ingresos son objeto de una auditoría independiente, confiable y ajustada a las normas internacionales de auditoría.*
- *Los pagos e ingresos son conciliados por un administrador independiente y confiable, de acuerdo con las normas internacionales de auditoría, y se publica el dictamen del administrador con respecto a dicha conciliación, incluidas las discrepancias que, en su caso, se hubieran identificado.*
- *Este proceso abarca a todas las empresas, incluidas las estatales.*
- *La sociedad civil participa activamente en el diseño, el seguimiento y la evaluación de este proceso y hace su aporte al debate público*
- *Los gobiernos receptores preparan un plan de trabajo público, sostenible desde el punto de vista financiero, respecto de todos los aspectos mencionados, con la ayuda de instituciones financieras internacionales cuando haga falta, y dicho plan abarca metas susceptibles de medición, un cronograma de implementación y una evaluación de las posibles limitaciones en la capacidad para implementar dicho plan de trabajo*

Como parte de la “Guía ilustrativa para los países ricos en recursos” (capítulo 2 del Manual), se reconoce que para la implementación de la EITI, cada país deberá ir más allá de los principios y elaborará su propio modelo de implementación. La implementación de esta estrategia debe desarrollarse en tres etapas – (i) iniciación; (ii) implementación; y (iii) examen. Para orientar y direccionar los esfuerzos de los Gobiernos en la implementación de sus modelos, el Manual establece (sobre la base de una serie de preguntas) un conjunto de medidas recomendadas – que se consideran importantes para una implementación eficaz– y medidas adicionales –otras actividades que pueden realizarse para mejorar la implementación.

A continuación, revisamos las ideas principales de las tres etapas, así como las preguntas a partir de las cuales se formulan las recomendaciones para la mejor implementación de la EITI.

ETAPAS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA EITI:



❖ **1º Etapa: Iniciación**

Esta primera etapa inicia con la aprobación de la EITI en cada país. En esta etapa, se establece una estructura de gobierno para el proceso decisorio, las líneas generales de un plan de trabajo y se dispone lo necesario para fortalecer las capacidades y la sostenibilidad financiera de los programas. Por tanto, en esta etapa, la responsabilidad de los avances recae en el gobierno. Éste deberá hacer todo lo necesario por lograr la participación de organizaciones de la sociedad civil y el sector de las industrias extractivas desde un principio. El país que quiere implementar la EITI habrá dado inicio a la Iniciativa cuando los principales interesados en ella hayan acordado colectivamente los objetivos del proceso, los logros y el futuro plan de trabajo.

INICIACIÓN (Primera Etapa del EITI)		
	MEDIDAS RECOMENDADAS	MEDIDAS ADICIONALES
ADHESIÓN	1. ¿Ha identificado el gobierno a los principales interesados en la EITI?	A1. ¿Ha realizado el gobierno una evaluación formal de los interesados, ha identificado los factores que influyen en la implementación de la EITI y ha determinado la viabilidad y el impacto de dicha implementación?
	2. ¿Ha hecho el gobierno una declaración pública inequívoca de su intención de implementar la EITI?	
	3. ¿Ha examinado el gobierno el marco jurídico para identificar cualquier posible obstáculo a la implementación de la EITI?	A3. ¿Ha publicado el gobierno la información existente sobre los ingresos en su sitio web?
ESTRUCTURA	4. ¿Ha nombrado el gobierno a una persona para dirigir la implementación de la EITI? ¿Ha anunciado públicamente este nombramiento?	



	5. ¿Ha designado el gobierno a funcionarios superiores de los pertinentes ministerios y dependencias para participar en los órganos de decisión de la EITI?	
	6. ¿Se ha comprometido el gobierno a ejercer el liderazgo público de alto nivel de la EITI?	
	7. ¿Ha establecido el gobierno una estructura de gobierno claramente definida para el proceso decisorio de la EITI?	
	8. ¿Ha confirmado el gobierno un plan de trabajo para la implementación de la EITI?	
	9. En la integración de los comités formales, ¿existe equilibrio entre los distintos intereses representados? 9a. ¿Ha identificado y establecido el gobierno mecanismos de difusión para llegar a una selección más amplia de interesados?	A9. ¿Está comprobado que existe una representación de alto nivel de las empresas y la sociedad civil en los comités de la EITI?
	10. ¿Ha identificado y establecido el gobierno fuentes de financiamiento sostenible para la implementación de la EITI?	A 10. ¿Ha identificado el gobierno el debido apoyo inicial de organismos internacionales?
	11. ¿Ha desplegado el gobierno esfuerzos por crear conciencia acerca de la EITI entre los organismos públicos y un círculo más amplio de principales interesados?	
DESARROLLO DEL PROCESO	12. ¿Está la mayoría de los principales interesados en la EITI conforme con el proceso de diseño de las plantillas para presentar la información requerida?	A12. ¿Se ha dispuesto lo necesario para ayudar a los interesados a entender y llenar las plantillas para la presentación de la información?
	13. ¿Se ha designado un administrador considerado confiable e imparcial por la mayoría de los principales interesados en la EITI?	
	14. ¿Existen mecanismos que aseguren el financiamiento sostenible de la función del administrador?	
	15. ¿Se han identificado las necesidades en materia de capacidad entre los principales interesados en la EITI?	



	<i>16. ¿Se ha dispuesto lo necesario para ejecutar programas formales e informales de fortalecimiento de la capacidad antes de la revelación de la información?</i>	
--	---	--

❖ **2° Etapa: Implementación**

Esta es la fase principal de la EITI. En esta etapa, todos los interesados –gobierno, empresas y organizaciones de la sociedad civil– desempeñan una función importante en materia de revelación, difusión y discusión de los ingresos reportados. Se considerará que un país está implementando la EITI cuando pueda demostrar que, con la plena participación de los principales interesados, hay un ciclo periódico de revelación, difusión y discusión acerca de los ingresos relacionados con las operaciones de las industrias extractivas. Todos los países que implementen la Iniciativa deberán hacerlo de acuerdo con los principios y criterios de la EITI, aunque el modelo exacto de la implementación se ajustará a los marcos culturales y jurídicos del país de que se trate. Las recomendaciones planteadas para esta etapa son:

IMPLEMENTACIÓN (Segunda Etapa del EITI)		
	MEDIDAS RECOMENDADAS	MEDIDAS ADICIONALES
REVELACIÓN Y PUBLIVCACIÓN	<i>17. ¿Qué se dará a conocer, quién lo dará a conocer y de qué manera?</i> <i>17a. ¿Qué series de beneficios se informarán?</i> <i>17b. ¿De qué modo se asegurará que todas las empresas presenten la información requerida?</i> <i>17c. ¿De qué manera presentarán la información los gobiernos y las empresas?</i>	<i>A17a. ¿Hay series de beneficios adicionales que puedan declararse voluntariamente?</i>
	<i>18. ¿Son confiables los informes presentados sobre los pagos y los ingresos?</i> <i>18a. Cuando no existen ya dichas auditorías, ¿se ha identificado a alguna o algunas empresas de auditores para realizar una auditoría independiente y confiable de los pagos e ingresos?</i>	
	<i>19. ¿Cómo preparará el administrador el Informe sobre la EITI?</i>	<i>19b. ¿Se ha dispuesto lo necesario para la realización de una auditoría independiente de las cifras informadas si así lo solicitare la mayoría de los principales interesados en la EITI?</i> <i>A19a. ¿Se ha identificado, dentro del proceso de presentación de la información, un margen aceptable de</i>

		error?
	20. ¿Cómo se dará a conocer el Informe sobre la EITI? 20a. El Informe sobre la EITI ¿se debería publicar en valores agregados o desagregados?	
DIFUSIÓN Y DISCUSIÓN PÚBLICA	21. ¿Es el Informe sobre la EITI de fácil acceso y comprensible?	
	21a. ¿Se ha establecido un procedimiento para difundir extensamente los resultados?	
	22. ¿Se han discutido los resultados de la información sobre los ingresos y pagos presentada por los principales interesados?	A22. ¿Se ha ampliado la discusión para incluir a un círculo mayor de interesados?

❖ 3° Etapa: Examen

Se espera que teniendo en cuenta la experiencia recogida, periódicamente pueda mejorarse la implementación de la EITI. Para ello, los gobiernos deben establecer las condiciones y estructuras necesarias para asegurar que la información obtenida se aproveche en los planes futuros. Las organizaciones de la sociedad civil deberán trabajar en estrecha colaboración con el gobierno y el sector de las industrias extractivas para ejercer una supervisión complementaria del proceso. El examen de la implementación de la EITI puede, por ejemplo, conducir a que se rediseñe el proceso decisorio de la Iniciativa, así como a cambiar a los representantes de los interesados o ajustar los programas de fortalecimiento de capacidades.

EXAMEN (Tercera Etapa del EITI)		
	MEDIDAS RECOMENDADAS	MEDIDAS ADICIONALES
EXAMEN	23. ¿Se han establecido mecanismos para seguir y evaluar la EITI?	A23a. ¿Existe un mecanismo formal e independiente de evaluación? A23b. ¿Se han intercambiado las enseñanzas aprendidas con otros países e interesados?
	24. ¿Se han visto influidos el diseño del proceso decisorio y de otros procedimientos por los medios empleados para recabar información?	

En la actualidad, trece países vienen implementando la EITI –entre los cuales se incluye el Perú–, mientras que otros veinte se encuentran en la etapa de iniciación para lograr su acreditación ante la Junta de la EITI.



Es preciso señalar que si bien la EITI está pensada en las industrias extractivas de recursos no renovables –petróleo, gas, minería– tal como se señaló previamente, cada país es libre para determinar su propio modelo para la implementación del EITI. En ese sentido, países como Liberia han incluido en su estrategia nacional a los ingresos provenientes del sector forestal, lo cual ha contribuido a que suba en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional desde el puesto 137 (entre 158 países) en el año 2005, hasta el puesto 97 (entre 180 países) en el año 2009; todo lo cual ha contribuido a mejorar el clima de inversiones para las industrias en dicho país⁸¹.

II.2 Marco Normativo – Institucional de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Perú

A nivel nacional, se ha establecido un marco normativo – institucional contenido en diferentes principios constitucionales, desarrollados a través de normas legales y reglamentadas por normas infra legales– que no sólo promueve la aplicación de la transparencia y protege el derecho al acceso a la información pública, sino además, obliga al Estado a someter su poder a ambos principios.

II.2.1 Normas constitucionales que reconocen la transparencia y el acceso a la información pública como pilares de la organización del Estado peruano

El primer conjunto de normas que revisaremos se encuentra en la Constitución Política, por tratarse de la norma suprema de nuestro ordenamiento jurídico.

Al respecto, nuestra Constitución reconoce a lo largo de su estructura normativa, no sólo el derecho de acceso a la información pública como un derecho fundamental, sino también la aplicación del Principio de Transparencia en diferentes estratos del Estado.

Con relación al derecho fundamental de acceso a la información pública, tal como se ha señalado previamente, este es recogido en el artículo 2º, numeral 5, en el que reconoce que toda persona tiene derecho: *“A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido”*. Pero además de este derecho, debemos recordar que, conforme se reconoce en el artículo 45º de la Constitución, *“el poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”*. Por razón de ello, podemos decir que en tanto el ejercicio de poder público está sometido a actuar de conformidad con la voluntad popular –actuar que se lleva a cabo conforme con las reglas de nuestro sistema democrático de derecho– el Estado se encuentra obligado a actuar bajo el Principio de Transparencia, exponiendo a la población toda su actuación a fin de imprimirle legitimidad.

⁸¹ Cfr.

http://web.worldbank.org/external/default/main?contentMDK=22851048&queryeventPage=64886534&queryFOLDID=6528191&querySiteMDK=22106457,20004168&pagePK=7278667&querySitePK=5929282&print=Y&queryPagePK=6532418&theSitePK=5929282&queryContType=IT_Overview_SDN&piPK=64911824&queryCONTTYPE=20085704,64254381,64254393&querymaxRows=1&querySPAXR=External&querySelectColumns=TITLE,LNCHDT&menuPK=64885113&queryStatus=Live&queryHeading=Feature%20Stories&queryGif=btn_Feature_Stories.gif&queryFolderMDK=20009166,64254200,22207139



Sobre la base de esta afirmación, encontramos en diversas normas constitucionales, el reconocimiento del Principio de Transparencia como base de las actuaciones del Estado. Ello se ve reflejado en los siguientes casos:

1. Transparencia en las Organizaciones Políticas

De acuerdo con el artículo 35º de la Constitución, el ejercicio de los derechos políticos puede ser ejercido individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley. Ahora bien, entre los límites de actuación de estas organizaciones, se señala que mediante ley, se establecen normas orientadoras a asegurar *el funcionamiento democrático de los partidos políticos, y la transparencia en cuanto al origen de sus recursos económicos*, de manera tal que se asegure que éstos no representan intereses contrarios a los fines del Estado.

2. Transparencia sobre los recursos económicos de los funcionarios públicos

Como parte de las normas que regulan la carrera administrativa, el artículo 40º de la Constitución prevé que los ingresos que, por todo concepto, perciben los altos funcionarios (y otros servidores públicos señalados conforme a ley), en razón de sus cargos deben ser publicados de manera periódica en el diario oficial. Asimismo, el artículo 41º de la Constitución establece que conforme a la ley de la materia, determinados funcionarios y servidores públicos *“deben hacer declaración jurada de bienes y rentas al tomar posesión de sus cargos, durante su ejercicio y al cesar en los mismos”*, la misma que debe ser publicada *en el diario oficial en la forma y condiciones que señala la ley*. A través de dichas publicaciones se procura dar mayores seguridades respecto del ejercicio del poder de los funcionarios públicos con relación a sus propios ingresos.

3. Transparencia para la aprobación y entrada en vigencia de las normas jurídicas

Tal como prevé el artículo 51º de la Constitución, *la publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado*. Asimismo, dicho principio es recogido en el artículo 109º, que especifica al anterior al señalar que *“la Ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte”*. Además, esta disposición se aplica también para las normas legales, como es el caso los decretos legislativos, que conforme con el artículo 104º *“están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley”*. De acuerdo con todo ello, podemos señalar la importancia de la transparencia para el correcto funcionamiento de nuestro ordenamiento jurídico.

4. Transparencia en la administración de justicia

El artículo 139.4º de la Constitución reconoce como uno de los principios de la administración de justicia a *“la publicidad en los procesos, salvo disposición contraria de la ley”*. Conforme con ello, podemos afirmar que la transparencia es uno de los elementos por medio del cual nuestro Estado aspira alcanzar una sociedad más justa.

5. Transparencia sobre el presupuesto público

Otro de los procesos de la gestión pública en el cual encontramos el Principio de Transparencia es el de la aprobación del presupuesto público. Al respecto, el artículo 80º de la Constitución señala que *“el Ministro de Economía y Finanzas sustenta, ante el Pleno del Congreso, el pliego de ingresos. Cada ministro sustenta los pliegos de*



egresos de su sector. El Presidente de la Corte Suprema, el Fiscal de la Nación y el Presidente del Jurado Nacional de Elecciones sustentan los pliegos correspondientes a cada institución”. De tal manera que, con la información sobre los ingresos y egresos del erario público, el Congreso de la República puede formular de manera transparente el presupuesto público del año siguiente.

6. Publicación del estado de las finanzas nacionales

De acuerdo con el artículo 84º de la Constitución Política, en el marco de las competencias del Banco Central de Reserva del Perú para preservar la estabilidad monetaria nacional, se establece su obligación de informar al país, *“exacta y periódicamente, sobre el estado de las finanzas nacionales, bajo responsabilidad de su Directorio”*. Conforme con ello, podemos cerrar señalando la importancia de conocer la realidad financiera del país a efectos de lograr establecer la estabilidad económica.

II.2.2 Transparencia en las Políticas Nacionales

Además del marco jurídico constitucional y legal antes reseñado, es importante tomar nota de los instrumentos de política a través de los cuales se reconoce e incorpora el principio de transparencia en las actuaciones del Estado.

❖ Acuerdo Nacional

En primer lugar, debemos recordar que con fecha 5 de marzo de 2002, representantes de las fuerzas políticas del Congreso de la República, sociedad civil, instituciones religiosas y del Gobierno Central se comprometieron a entablar un diálogo para lograr un “Acuerdo Nacional”, el cual sirva de *“base para la transición y consolidación de la democracia, la afirmación de la identidad nacional y el diseño de una visión compartida del país a futuro, a través de la formulación de políticas de Estado”*⁸².

De acuerdo con dicho compromiso, con fecha 22 de julio de 2002, se llevó a cabo la suscripción solemne del Acuerdo Nacional, aprobando 31 políticas de Estado con el objetivo de alcanzar el bienestar de la persona así como el desarrollo humano y solidario del país⁸³. Como parte ello, la Vigésima Sexta Política Nacional del Acuerdo Nacional –*Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas*– establece el compromiso de afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad. A fin de lograr dicho objetivo, se plantea que el Estado:

“(a) enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas;

⁸² Cfr. Primer párrafo del Compromiso “Diálogo para lograr un Acuerdo Nacional”. Para tener acceso al referido documento, revise el siguiente enlace electrónico: <http://www.acuerdonacional.gob.pe/compromiso.html>.

⁸³ De tal manera, las políticas que constituyen el Acuerdo Nacional están dirigidas a alcanzar cuatro grandes objetivos: i) Democracia y Estado de Derecho; ii) Equidad y Justicia Social; iii) Competitividad del País; y, iv) Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado. Asimismo, mediante D. S. Nº 105-2002-PCM, (publicado el 18/10/2002), que precisa que el Presidente de la República preside el Acuerdo Nacional e institucionaliza el Foro del Acuerdo Nacional, se institucionalizó el “**Foro del Acuerdo Nacional**”, como instancia de promoción del cumplimiento y seguimiento del mismo, adscrito a la PCM.



- (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control;
- (c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos;
- (d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la sociedad;
- (e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y,
- (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares⁸⁴.

❖ **Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional**

Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 027-2007-PCM⁸⁵, se aprobaron y definieron las *Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para las entidades del Gobierno Nacional*, con la finalidad de que el conjunto de las instituciones y funcionarios públicos “*impulsen transversalmente su promoción y ejecución en adición al cumplimiento de las políticas sectoriales*”⁸⁶.

Con relación a las políticas nacionales, el referido Decreto Supremo las define como “*toda norma que con ese nombre emite el Poder Ejecutivo en su calidad de ente rector, con el propósito de definir objetivos prioritarios, lineamientos y contenidos principales de política pública así como los estándares nacionales de cumplimiento y provisión que deben ser alcanzados para asegurar una adecuada prestación de los servicios y el normal desarrollo de las actividades privadas*”⁸⁷.

Así, se aprueba un total de 12 Políticas Nacionales de obligatorio cumplimiento para todos y cada uno de los Ministerios y demás entidades del Gobierno Nacional, entre las cuales, la Política Nacional obligatoria N° 11 –*En materia de Política Anticorrupción*– establece las siguientes políticas, cuya supervisión le corresponde a la Presidencia del Consejo de Ministros:

- “11.1 Fortalecer la lucha contra la corrupción en las licitaciones, las adquisiciones y la fijación de los precios referenciales, eliminando los cobros ilegales y excesivos.
- 11.2 Garantizar la transparencia y la rendición de cuentas.
- 11.3 Promover, a través de sus acciones y comunicaciones, la *Ética Pública*.
- 11.4 Fomentar la participación ciudadana en la vigilancia y control de la gestión pública”⁸⁸.

⁸⁴ Ver: <http://www.acuerdonacional.pe/AN/politicas/textoi26.htm>.

⁸⁵ Publicada con fecha 25 de marzo de 2007 en el Diario Oficial “El Peruano”.

⁸⁶ Sexto considerando del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

⁸⁷ Artículo 1 del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.

⁸⁸ Artículo 2 del Decreto Supremo N° 027-2007-PCM.



❖ Política Nacional del Ambiente

En adición a las políticas públicas antes descritas, con fecha 25 de mayo de 2009 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” el Decreto Supremo N° 012-2009-MINAM, mediante el cual se aprobó la “Política Nacional del Ambiente”. Como se recuerda, Ley General del Ambiente establece que dicha política –parte integrante del proceso estratégico de desarrollo del país⁸⁹– constituye el conjunto de *“lineamientos, objetivos, estrategias, metas, programas e instrumentos de carácter público, que tiene como propósito definir y orientar el accionar de las entidades del Gobierno Nacional, regional y local, y del sector privado y de la sociedad civil, en materia ambiental”*⁹⁰; constituyéndose a su vez como instrumento orientador de las políticas y normas ambientales de carácter nacional, sectorial, regional y local, todas las cuales deben diseñarse, aplicarse y guardar concordancia entre sí, conforme con la primera⁹¹.

Acorde con ello, el objetivo de la Política Nacional del Ambiente es *“mejorar la calidad de vida de las personas, garantizando la existencia de ecosistemas saludables, viables y funcionales en el largo plazo; y el desarrollo sostenible del país, mediante la prevención, protección y recuperación del ambiente y sus componentes, la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, de una manera responsable y congruente con el respeto de los derechos fundamentales de la persona”*⁹².

En tal sentido, la Política Nacional el Ambiente está constituida por 4 grandes ejes de política:

- Eje de Política 1: Conservación y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y de la diversidad biológica
- Eje de Política 2: Gestión integral de la calidad ambiental
- Eje de Política 3: Gobernanza ambiental
- Eje de Política 4: Compromisos y oportunidades ambientales internacionales

Con respecto del eje de política 3, se establecen como objetivos: (i) posicionar el tema ambiental en las decisiones del Estado articulando las capacidades nacionales, creando sinergias y promoviendo una activa participación ciudadana; (ii) lograr que el Sistema Nacional de Gestión Ambiental ejerza, de manera eficiente y eficaz, sus funciones en los tres niveles de gobierno, bajo la rectoría del Ministerio del Ambiente; y, (iii) construir nuevos modos de producción y vida basados en los principios de la sostenibilidad, la ética social y la justicia ambiental.

❖ Política Agraria

Por otro lado, es preciso hacer referencia a la Política Agraria contenida en el Plan Estratégico Sectorial Multianual actualizado del Ministerio de Agricultura, aprobado mediante Resolución Ministerial N° 0573-2010-AG⁹³. Al respecto, este Plan⁹⁴ establece como misión del Ministerio de Agricultura *“conducir el desarrollo agrario, promoviendo el aprovechamiento sostenible de*

⁸⁹ Artículo 8.3 de la Ley General del Ambiente.

⁹⁰ Artículo 8.1 de la Ley General del Ambiente.

⁹¹ Artículo 8.2 de la Ley General del Ambiente.

⁹² Artículo 9 de la Ley General del Ambiente.

⁹³ La Resolución Ministerial N° 0573-2010-AG, *Aprueban el Plan Estratégico Sectorial Multianual Actualizado del Ministerio de Agricultura período 2007 – 2011 – PESEM* fue publicado con fecha 11 de septiembre de 2011 en el Diario Oficial “El Peruano”.

⁹⁴ El documento “Plan Estratégico Sectorial Multianual actualizado del Ministerio de Agricultura” puede ser revisado en: <http://www.minag.gob.pe/politica-agraria/metas-al-2011.html>.



los recursos naturales, la competitividad y la equidad, en el marco de la modernización y descentralización del Estado, con la finalidad de contribuir al desarrollo rural y el mejoramiento de la calidad de vida de la población”⁹⁵.

Para lograr dicha misión, este Plan reconoce 3 objetivos estratégicos: (i) elevar el nivel de Competitividad de la actividad Agraria; (ii) lograr el aprovechamiento sostenible de los Recursos Naturales y la biodiversidad; y, (iii) lograr el acceso a los servicios básicos y productivos por parte del pequeño productor agrario. Conforme con ello, se plantean como objetivos para fines del presente año, algunas de las siguientes metas del sector:

- Al 2011 se mejorará el manejo y conservación de cuencas y gestión social del agua, a través de la reforestación de 83.7 mil hectáreas, 137.1 mil hectáreas acondicionadas con conservación de suelos y con la entrega de 280 mil licencias de uso de agua.
- Al 2011, se tendrán 110 alianzas productivas de productos de agro exportación, fortalecidas en sus capacidades técnicas.
- Al 2011, se tendrá desarrollado un Sistema de información con capacidad de llegar a 8 millones de peruanos en el agro
- Al 2011, se tendrá el Seguro Agropecuario en pleno funcionamiento con 320 mil hectáreas aseguradas
- Al 2011, se ejecutará el Programa Agro Rural, focalizándose en la Sierra alto andina y Selva.
- Al 2011, se habrá mejorado la infraestructura productiva y las capacidades de los productores en la zonas de alta pobreza
- Al 2011 se habrán implementado instrumentos de protección de la biodiversidad, controlando la depredación de bosques frente a la tala ilegal, a la caza furtiva y al tráfico de especies.
- Al 2010 se habrá mejorado la capacidad de gestión del Sector público Agrario en los ámbitos nacional, regional y local.
- Al 2011, se habrá realizado la identificación y saneamiento físico y legal para la concesión y/o venta de 4 de las 8 millones de hectáreas deforestadas para la siembra de árboles maderables y otros productos como palma aceitera.

No obstante, el citado Plan no reconoce ninguna acción para el fortalecimiento del Sector Agrario, ni Forestal y de Fauna Silvestre en materia de transparencia y acceso a la información pública, lo cual demuestra la necesidad de insistir en hacer visible la necesidad de contar con una “política de transparencia” como elemento clave para el desarrollo del sector.

❖ **Plan de Acción del Perú para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto**

En septiembre de 2011 se inauguró la Asamblea de la “Alianza para un Gobierno Abierto”, la cual reunió a jefes de estado y altos funcionarios de 46 países comprometidos a aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en sus propios gobiernos y en todo el mundo. Como parte de dicha Asamblea, se aprobó la “Declaración sobre Gobierno Abierto”⁹⁶, la misma que reconociendo la exigencia de parte de los pueblos del mundo entero a una mayor apertura, transparencia, sensibilidad, responsabilidad y eficacia por parte de sus gobiernos, así como una mayor participación en los asuntos públicos, establece los siguientes compromisos:

⁹⁵ Plan Estratégico Sectorial Multianual actualizado del Ministerio de Agricultura, p. 57.

⁹⁶ Cfr.: <http://www.opengovpartnership.org/declaracion-sobre-gobierno-abierto>.



- ❖ **Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.** Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Nos comprometemos a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización. Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos eficaces cuando la información o los registros correspondientes sean retenidos indebidamente, incluso mediante una supervisión eficaz del proceso de recurso. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno. Nos comprometemos a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, y nos comprometemos a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.

- ❖ **Apoyar la participación ciudadana.** Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la participación plena de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión. Nos comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

- ❖ **Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.** Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos. Nos comprometemos a tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley. Nos comprometemos a mantener o establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales. Nos comprometemos a promulgar y aplicar normas que protejan a los denunciantes. Nos comprometemos a poner a disposición del público información sobre las actividades y la eficacia de nuestros organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción y de evitarla, así como los procedimientos de recurso a esos organismos, respetando la confidencialidad de información específica relativa a la aplicación de las leyes. Nos comprometemos a aumentar el número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de



corrupción en los sectores público y privado, así como a intercambiar información y experiencia.

- ❖ **Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.** *Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración. Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de maneras que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones. Nos comprometemos a crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas. Reconocemos que el acceso equitativo y asequible a la tecnología es un reto y nos comprometemos a buscar una mayor conectividad en línea y móvil, al mismo tiempo que identificamos y promovemos el uso de otros mecanismos para la participación ciudadana. Nos comprometemos a hacer que participen la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas eficaces y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías a fin de empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno. Reconocemos también que un mayor acceso a la tecnología implica apoyar la capacidad de los gobiernos y los ciudadanos para su uso. Nos comprometemos a apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos. También entendemos que la tecnología es un complemento y no un sustituto de una información clara, aprovechable y útil.*

Sobre el particular, en septiembre de 2011, mediante la presentación de una carta de intención ante los Gobiernos de Brasil y Estados Unidos, el Gobierno peruano manifestó su voluntad de ser parte de la denominada “Sociedad de Gobierno Abierto” (Open Government Partnership)⁹⁷. Esta es una iniciativa global voluntaria que tiene como objetivo que los países establezcan compromisos concretos en materia de transparencia y acceso a la información pública, ética de la función pública, lucha contra la corrupción, participación ciudadana y promoción del desarrollo de nuevas tecnologías, con el fin de promover gobiernos más abiertos, eficaces y responsables en el manejo del presupuesto y la información pública.

Conforme con ello, en noviembre de 2011, el Ministerio de Relaciones Exteriores convocó a una primera reunión a fin de establecer un grupo de trabajo conformado por instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil y del gremio empresarial encargados de elaborar el Plan de Acción el cual incluirá compromisos y mecanismos para su implementación, con metas de corto y mediano alcance. Asimismo, se conformó un Comité Ejecutivo compuesto por representantes de instituciones del Gobierno (Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerio de Relaciones Exteriores, Contraloría y Defensoría del Pueblo) y de la sociedad civil (Ciudadanos al Día, Asociación Nacional de Centros, Consejo de la Prensa Peruana y Proética).

En marzo de 2012 se contó con una versión preliminar del “Plan de Acción del Gobierno del Perú”⁹⁸ para aportes de las instituciones y la ciudadanía en el cual se proponen compromisos en el marco de la Alianza para un Gobierno Abierto en cuatro pilares:

⁹⁷ Cfr.:

http://www.opengovpartnership.org/sites/www.opengovpartnership.org/files/Peru%20Country%20Update%20January%202012%20-%20Spanish_0.pdf

⁹⁸ Cfr.: http://www.pcm.gob.pe/informaciongral/sgp/2012/plan_accion/plan_accion.pdf.



1. Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública mediante el fortalecimiento de la transparencia en la gestión pública, el seguimiento integral al cumplimiento de la ley de acceso a la información pública y estandarizar de manera amigable y actualizada los portales de Transparencia Estándar en todas las entidades del Estado.
2. Promover la participación ciudadana a través de la participación y vigilancia activa ciudadana en la gestión de las políticas públicas aprovechando las tecnologías de la información para asegurar una mayor colaboración entre los distintos niveles de gobierno y la ciudadanía, incluyendo el acceso y comprensión de la ciudadanía a información presupuestal.
3. Aumentar la integridad pública mediante el perfeccionamiento del marco normativo que regula la declaración jurada de ingresos y de bienes y rentas de los funcionarios y servidores públicos del Estado, así como mejorar las condiciones institucionales de la Contraloría General de la República para la detección de posibles actos de corrupción.
4. Gobierno electrónico y Mejoras en los Servicios Públicos impulsando la creación del portal de datos públicos del Estado peruano y la mejora de la atención al ciudadano utilizando las diversas plataformas electrónicas de información.

Partiendo de esta propuesta, y con los aportes recibidos e incorporados, con fecha 10 de abril de 2012 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano” la Resolución Ministerial N° 085-2012-PCM, “Aprueban en Plan de Acción del Perú para su incorporación a la Sociedad de Gobierno Abierto”.

El referido Plan⁹⁹ cuenta con un total de cuarenta y siete (47) compromisos agrupados en los cuatro pilares antes mencionados. Asimismo, establece que en los siguientes dos meses de su publicación oficial (plazo que vence en junio del 2012) se definirán los plazos, responsables y mecanismos de seguimiento y evaluación para un primer período de dos años, 2012 – 2014.

Los compromisos han sido divididos de la siguiente manera:

- ❖ Pilar 1 “Mejorar los niveles de transparencia y acceso a la información pública”: 11 compromisos
- ❖ Pilar 2 “Promover la participación ciudadana: 8 compromisos
- ❖ Pilar 3 “Aumentar la integridad pública”: 19 compromisos
- ❖ Pilar 4 “Gobierno electrónico y Mejoras en los Servicios Públicos”: 9 compromisos

II.2.3 La Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública

A nivel legal, la norma rectora de los asuntos relacionados a la transparencia y el acceso a la información pública es la Ley N° 27806, *Ley de Transparencia y Acceso a la Información*

⁹⁹ En: http://www.pcm.gob.pe/transparencia/Resol_ministeriales/2012/RM-085-2012-PCM.pdf.



*Pública*¹⁰⁰, cuya finalidad es que todos los actos estatales se desarrollen de manera clara, evidente, sin dudas ni ambigüedades, es decir con transparencia. Asimismo esta Ley regula el ejercicio del artículo 2º numeral 5 de la Constitución¹⁰¹, referido al derecho fundamental del acceso a la información.¹⁰²

En lo que respecta al derecho fundamental del acceso a la información pública, la Ley reafirma los postulados reconocidos en la Constitución Política, señalado que *toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier entidad de la Administración Pública. En ningún caso se exige expresión de causa para el ejercicio de este derecho*¹⁰³. Asimismo, establece los casos excepcionales bajo los cuales este derecho fundamental es limitado, es decir, porque se trata de: (i) información secreta, en el ámbito *militar o de inteligencia*, sustentada en razones de seguridad nacional; (ii) información reservada, en el ámbito de *prevenir y reprimir la criminalidad en el país o de la seguridad e integridad territorial del Estado y la defensa nacional en el ámbito externo*; o, (iii) información confidencial; conforme con el siguiente detalle:

¹⁰⁰ Posteriormente a su aprobación, la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública fue modificada mediante la Ley Nº 27927. A fin de agrupar ordenadamente ambas normas, con fecha 24 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial "El Peruano" el Decreto Supremo Nº 043-2003-PCM, que aprueba el Texto Único Ordenado de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁰¹ "A solicitar sin expresión de causa la información que requiera y a recibirla de cualquier entidad pública, en el plazo legal, con el costo que suponga el pedido. Se exceptúan las informaciones que afectan la intimidad personal y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional".

¹⁰² Artículo 1º de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁰³ Artículo 10º de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**EXCEPCIONES AL DERECHO FUNDAMENTAL
AL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA**

<p align="center">INFORMACIÓN SECRETA</p> <p align="center"><i>Artículo 15º del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p>	<p align="center">INFORMACIÓN RESERVADA</p> <p align="center"><i>Artículo 16º del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p>	<p align="center">INFORMACIÓN CONFIDENCIAL</p> <p align="center"><i>Artículo 17º del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública</i></p>
<p>1) INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO MILITAR</p> <p><i>1.1) Planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados, logísticos, de reserva y movilización y de operaciones especiales así como oficios y comunicaciones internas que hagan referencia expresa a los mismos.</i></p>	<p>1) INFORMACIÓN POR RAZNES DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO DEL ORDEN INTERNO</p> <p><i>1.1) Los planes de operaciones policiales y de inteligencia, así como aquellos destinados a combatir el terrorismo, tráfico ilícito de drogas y organizaciones criminales, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.</i></p>	<p><i>1) La información que contenga consejos, recomendaciones u opiniones producidas como parte del proceso deliberativo y consultivo previo a la toma de una decisión de gobierno, salvo que dicha información sea pública. Una vez tomada la decisión, esta excepción cesa si la entidad de la Administración Pública opta por hacer referencia en forma expresa a esos consejos, opiniones o recomendaciones.</i></p>
<p><i>1.2) Las operaciones y planes de inteligencia y contrainteligencia militar.</i></p>	<p><i>1.2) Las informaciones que impidan el curso de las investigaciones en su etapa policial dentro de los límites de la ley, incluyendo los sistemas de recompensa, colaboración eficaz y protección de testigos, así como la interceptación de comunicaciones amparadas por la ley.</i></p>	<p><i>2) La información protegida por el secreto bancario, tributario, comercial, industrial, tecnológico y bursátil que están regulados, unos por el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución, y los demás por la legislación pertinente.</i></p>
<p><i>1.3) Desarrollos técnicos y/o científicos propios de la defensa nacional.</i></p>	<p><i>1.3) Los planes de seguridad y defensa de instalaciones policiales, establecimientos penitenciarios, locales públicos y los de protección de dignatarios, así como los oficios, partes y comunicaciones que se refieran expresamente a ellos.</i></p>	<p><i>3) La información vinculada a investigaciones en trámite referidas al ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración Pública, en cuyo caso la exclusión del acceso termina cuando la resolución que pone fin al procedimiento</i></p>



		<p>queda consentida o cuando transcurren más de seis (6) meses desde que se inició el procedimiento administrativo sancionador, sin que se haya dictado resolución final.</p>
<p>1.4) Órdenes de operaciones, logísticas y conexas, relacionadas con planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operaciones en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.</p>	<p>1.4) El movimiento del personal que pudiera poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas o afectar la seguridad ciudadana.</p>	<p>4) La información preparada u obtenida por asesores jurídicos o abogados de las entidades de la Administración Pública cuya publicidad pudiera revelar la estrategia a adoptarse en la tramitación o defensa en un proceso administrativo o judicial, o de cualquier tipo de información protegida por el secreto profesional que debe guardar el abogado respecto de su asesorado. Esta excepción termina al concluir el proceso.</p>
<p>1.5) Planes de defensa de bases e instalaciones militares.</p>	<p>1.5) El armamento y material logístico comprometido en operaciones especiales y planes de seguridad y defensa del orden interno.</p>	<p>5) La información referida a los datos personales cuya publicidad constituya una invasión de la intimidad personal y familiar. La información referida a la salud personal, se considera comprendida dentro de la intimidad personal. En este caso, sólo el juez puede ordenar la publicación sin perjuicio de lo establecido en el inciso 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado.</p>



<p>1.6) El material bélico, sus componentes, accesorios, operatividad y/o ubicación cuyas características pondrían en riesgo los planes de defensa militar contra posibles agresiones de otros Estados o de fuerzas irregulares militarizadas internas y/o externas, así como de operación en apoyo a la Policía Nacional del Perú, planes de movilización y operaciones especiales relativas a ellas.</p>	<p>1.6) Información contenida en los Reportes de actividades con las sustancias químicas tóxicas y sus precursores listados en la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción; la información contenida en los Reportes sobre las instalaciones de producción de las sustancias químicas orgánicas definidas; la información relacionada con las inspecciones nacionales e inspecciones realizadas por la Secretaría Técnica de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas; la información concerniente a los procesos productivos en donde intervienen sustancias químicas tóxicas y sus precursores de las Listas 1, 2 y 3 de dicha Convención; y la información concerniente al empleo de las sustancias químicas tóxicas y sus precursores de las Listas 1 y 2 de dicha Convención.</p>	<p>6) Aquellas materias cuyo acceso esté expresamente exceptuado por la Constitución o por una Ley aprobada por el Congreso de la República.</p>
<p>1.7) Información del Personal Militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas</p>		
<p>2) INFORMACIÓN EN EL ÁMBITO DE INTELIGENCIA</p>	<p>2) INFORMACIÓN POR RAZNES DE SEGURIDAD EN EL ÁMBITO DEL ORDEN EXTERNO</p>	
<p>2.1) Los planes estratégicos y de inteligencia, así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.</p>	<p>2.1) Elementos de las negociaciones internacionales que de revelarse perjudicarían los procesos negociadores o alterarían los acuerdos adoptados, no serán públicos por lo menos en el curso de las mismas.</p>	



<p>2.2) Los informes que de hacerse públicos, perjudicarían la información de inteligencia.</p>	<p>2.2) Información que al ser divulgada oficialmente por el Ministerio de Relaciones Exteriores pudiera afectar negativamente las relaciones diplomáticas con otros países.</p>	
<p>2.3) Aquellos informes oficiales de inteligencia que, de hacerse públicos, incidirían en forma negativa en las excepciones contempladas en el inciso a) del artículo 15 de la presente Ley.</p>	<p>2.3) La información oficial referida al tratamiento en el frente externo de la información clasificada en el ámbito militar, de acuerdo a lo señalado en el inciso a) del numeral 1 del artículo 15 de la presente Ley.</p>	
<p>2.4) Información relacionada con el alistamiento del personal y material.</p>	<p>2.4) Los contratos de asesoría financiera o legal para realizar operaciones de endeudamiento público o administración de deuda del Gobierno Nacional; que de revelarse, perjudicarían o alterarían los mercados financieros, no serán públicos por lo menos hasta que se concreten las mismas.</p>	
<p>2.5) Las actividades y planes estratégicos de inteligencia y contrainteligencia, de los organismos conformantes del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), así como la información que ponga en riesgo sus fuentes.</p>		
<p>2.6) Información del personal civil o militar que desarrolla actividades de Seguridad Nacional y que pueda poner en riesgo la vida e integridad de las personas involucradas.</p>		
<p>2.7) La información de inteligencia que contemple alguno de los supuestos contenidos en el artículo 15º numeral 1.</p>		

Es importante destacar que los supuestos antes descritos **son los únicos** bajo los cuales se puede limitar el acceso a la información y se debe de tomar con cautela ya que al ser excepciones, deben ser aplicados de manera que no se limite injustificadamente el derecho fundamental al acceso a la información¹⁰⁴.

La Ley establece que en los casos en que la entidad se niegue a entregar la información requerida, conforme con los supuestos excepcionales antes comentados, dicha entidad deberá denegar el pedido por escrito, debiendo fundamentar los motivos y el plazo que durará dicha denegatoria¹⁰⁵. Por otro lado, puede ocurrir que la información solicitada no haya sido creada por la entidad o que dicha entidad no tenga la obligación de contar con ella al momento de efectuarse el pedido. En dichos casos, la denegatoria de información deberá ser comunicada por escrito señalando que se debe a la inexistencia de datos en su poder respecto de la información solicitada. No obstante, se considerará *negativa tácita* cuando la respuesta de la información solicitada es ambigua o no satisfaga al solicitante¹⁰⁶.

Con respecto de las entidades de la Administración Pública sometidas a este marco normativo, se trata de aquellas señaladas en el Artículo I del Título Preliminar de la Ley Nº 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General; es decir:

1. El Poder Ejecutivo, incluyendo Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados;
2. El Poder Legislativo;
3. El Poder Judicial;
4. Los Gobiernos Regionales;
5. Los Gobiernos Locales;
6. Los Organismos a los que la Constitución Política del Perú y las leyes confieren autonomía.
7. Las demás entidades y organismos, proyectos y programas del Estado, cuyas actividades se realizan en virtud de potestades administrativas y, por tanto se consideran sujetas a las normas comunes de derecho público, salvo mandato expreso de ley que las refiera a otro régimen; y
8. Las personas jurídicas bajo el régimen privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa, en virtud de concesión, delegación o autorización del Estado, conforme a la normativa de la materia.

Visto lo anterior, la citada Ley dispone que todas las actividades y disposiciones de dichas entidades se encuentran sometidas al ***principio de publicidad***, conforme con el cual éstas deben prever una adecuada infraestructura para brindar la información, así como la organización, sistematización y publicación de la información de carácter pública; lo que significa que:

1. *Toda información que posea el Estado se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas por el artículo 15º de la presente Ley.*
2. *El Estado adopta medidas básicas que garanticen y promuevan la transparencia en la actuación de las entidades de la Administración Pública.*
3. *El Estado tiene la obligación de entregar la información que demanden las personas en aplicación del principio de publicidad¹⁰⁷.*

¹⁰⁴ Artículo 18 de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁰⁵ Artículos 13 y 14 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁰⁶ Artículo 13 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹⁰⁷ Artículo 3 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



Conforme con ello, y con la recopilación de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia, la Defensoría del Pueblo ha señalado que el derecho de acceso a la información pública y el principio de publicidad tienen los siguientes alcances:

“En este sentido, en ejercicio de este derecho se puede obtener información relativa a la estructura remunerativa de los niveles, montos, números de funcionarios y empleados de entidades públicas (Exp. N° 1071-98-HD/TC); documentos contenidos en los protocolos y archivos de un Notario Público (Exp. N° 301- 2004-HD/TC); informes y evaluaciones efectuadas por el Consejo Nacional de la Magistratura de magistrados no ratificados (Exp. N° 2579-2003-HD/TC), entre otras¹⁰⁸”.

Con relación a la información de carácter “pública”, la Ley prevé que ésta puede ser o estar presentada en distintas formas –de manera escrita, en fotografías, grabaciones, soporte magnético o digital u otras–, teniendo como punto de partida que haya sido creada u obtenida por la propia entidad o se encuentre en su posesión o bajo su control. Además, la Ley establece que por “información pública” debe entenderse a *cualquier tipo de documentación financiada por el presupuesto público que sirva de base a una decisión de naturaleza administrativa, así como las actas de reuniones oficiales.*¹⁰⁹ Al respecto, el Tribunal Constitucional ha cuestionado dicho concepto de acuerdo con el siguiente argumento:

“La exigencia de que la documentación se encuentre financiada por el presupuesto público es irrazonablemente restrictiva de aquello que debe considerarse como «información pública». Lo realmente trascendental, a efectos de que pueda considerarse como «información pública», no es su financiación, sino la posesión y el uso que le imponen los órganos públicos en la adopción de decisiones administrativas, salvo, claro está, que la información haya sido declarada por ley como sujeta a reserva¹¹⁰”.

Conforme con esta precisión, podemos señalar que la definición sobre información de carácter pública contenida en la Ley, que circunscribe la información pública a su financiamiento por el presupuesto público, no es determinante para decidir cuando una información es pública. Conforme con el Tribunal Constitucional, la Defensoría del Pueblo señala que:

“(…) en estricto, toda la información en poder de las administraciones se rige por el principio de publicidad, según el cual, la información en poder del Estado se presume pública. De esta obligación general de publicidad y su correspondiente presunción, se deriva que la obligación de entregar información por parte de las entidades se genera con la mera posesión de la información solicitada¹¹¹”.

Por otro lado, con respecto del procedimiento para el correcto acceso a la información pública, el artículo 11º de la citada Ley establece el siguiente procedimiento:

¹⁰⁸ Informe Defensorial N° 96: Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: 2003 - 2004. Lima, 2005, pp. 19 y 20.

¹⁰⁹ Ver artículo 10 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹¹⁰ Sentencia recaída en el expediente N° 2579-2003-HD/TC-Lambayeque, Fundamento Jurídico N° 12.

¹¹¹ Informe Defensorial N° 96: Balance a dos años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública: 2003 - 2004. Lima, 2005, p. 20.



1. *Toda solicitud de información debe ser dirigida al funcionario designado por la entidad de la Administración Pública para realizar esta labor. En caso de que éste no hubiera sido designado, la solicitud se dirige al funcionario que tiene en su poder la información requerida o al superior inmediato.*
2. *La entidad de la Administración Pública a la cual se haya presentado la solicitud de información deberá otorgarla en un plazo no mayor de siete (7) días útiles; plazo que se podrá prorrogar en forma excepcional por cinco (5) días útiles adicionales, de mediar circunstancias que hagan inusualmente difícil reunir la información solicitada. En este caso, la entidad deberá comunicar por escrito, antes del vencimiento del primer plazo, las razones por las que hará uso de tal prórroga, de no hacerlo se considera denegado el pedido.*

En el supuesto de que la entidad de la Administración Pública no posea la información solicitada y de conocer su ubicación y destino, esta circunstancia deberá ser puesta en conocimiento del solicitante.

3. *La denegatoria al acceso a la información se sujeta a lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 13º de la presente Ley.*
4. *De no mediar respuesta en los plazos previstos en el inciso b), el solicitante puede considerar denegado su pedido.*
5. *En los casos señalados en los incisos c) y d) del presente artículo, el solicitante puede considerar denegado su pedido para los efectos de dar por agotada la vía administrativa, salvo que la solicitud haya sido cursada a un órgano sometido a superior jerarquía, en cuyo caso deberá interponer el recurso de apelación para agotarla.*
6. *Si la apelación se resuelve en sentido negativo, o la entidad correspondiente no se pronuncia en un plazo de diez (10) días útiles de presentado el recurso, el solicitante podrá dar por agotada la vía administrativa.*
7. *Agotada la vía administrativa el solicitante que no obtuvo la información requerida podrá optar por iniciar el proceso contencioso administrativo, de conformidad con lo señalado en la Ley Nº 27584 u optar por el proceso constitucional del Hábeas Data, de acuerdo a lo señalado por la Ley Nº 26301.*

Además la Ley estipula que la información deberá ser solicitada durante las horas de atención al público¹¹² y el importe que deberá abonar el solicitante de la información requerida deberá ser sólo el correspondiente a los costos de reproducción de la información requerida¹¹³.

Por otro lado, la Ley prevé que todas las entidades públicas deben designar un funcionario encargado de la función de otorgar la información pública, bajo responsabilidad de su máximo representante. En caso de que no se haya designado al funcionario para tal fin, será responsable de esta función el Secretario General de la entidad o quien haga de sus veces¹¹⁴.

¹¹² Ver artículo 12 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹¹³ Ver artículo 18 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

¹¹⁴ Ver artículo 8 del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública.



Finalmente, debemos señalar que en aquellos casos en que un funcionario público incumple con cualquiera de las disposiciones contenidas en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, dicho funcionario será merecedor a una sanción por comisión de falta grave, sin perjuicio de ser denunciado por vía penal por la comisión del delito de *Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales* estipulado en el artículo 377º del Código Penal¹¹⁵. Por ningún motivo recaerá represalia alguna contra algún funcionario o servidor público que cumpliera con entregar la información que se le solicita.

II.2.3 Otras normas legales que reconocen e incorporan el principio de transparencia en las actuaciones del Estado

Además de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, existen otras normas legales que desarrollan y establecen obligaciones para fortalecer la cultura de la transparencia y el derecho fundamental al acceso a la información pública, las cuales son comentadas a continuación.

❖ Ley Marco de Modernización del Estado

La Ley Marco de Modernización del Estado, aprobada mediante Ley Nº 27658, publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 30 de enero de 2002, marca un hito importante respecto de la evolución de la gestión pública. Dicha ley declara al Estado peruano “*en proceso de modernización en sus diferentes instancias, dependencias, entidades, organizaciones y procedimientos, con la finalidad de mejorar la gestión pública y construir un Estado democrático, descentralizado y al servicio del ciudadano*”¹¹⁶. De acuerdo con ello, esta Ley – cuyo objetivo es “*establecer los principios y la base legal para iniciar el proceso de modernización de la gestión del Estado, en todas sus instituciones e instancias*”¹¹⁷– es de aplicación en todas las dependencias de la Administración Pública a nivel nacional¹¹⁸.

En ese sentido, la ley propone que la modernización de la gestión del Estado se alcanzará a través de un proceso que permita obtener “*mayores niveles de eficiencia del aparato estatal, de manera que se logre una mejor atención a la ciudadanía, priorizando y optimizando el uso de los recursos públicos*”; de manera tal que se logre alcanzar un Estado:

- a) *“Al servicio de la ciudadanía.*
- b) *Con canales efectivos de participación ciudadana.*
- c) *Descentralizado y desconcentrado.*
- d) *Transparente en su gestión.*
- e) *Con servidores públicos calificados y adecuadamente remunerados.*
- f) *Fiscalmente equilibrado*¹¹⁹.

Para alcanzar este nivel de modernización, el Estado debe emprender un proceso que agrupa un conjunto de acciones fundamentales, entre las cuales encontramos la “*institucionalización*”

¹¹⁵ **Artículo 377 del Código Penal.- Omisión, rehusamiento o demora de actos funcionales:** El funcionario público que, ilegalmente, omite, rehusa o retarda algún acto de su cargo, será reprimido con pena privativa de libertad no mayor de dos años y con treinta a sesenta días-multa.

¹¹⁶ Artículo 1.1 de la Ley de Modernización del Estado.

¹¹⁷ Artículo 2 de la Ley de Modernización del Estado.

¹¹⁸ Artículo 3 de la Ley de Modernización del Estado.

¹¹⁹ Artículo 4 de la Ley de Modernización del Estado.



de la evaluación de la gestión por resultados, a través del uso de modernos recursos tecnológicos, la planificación estratégica y concertada, la rendición pública y periódica de cuentas y la transparencia a fin de garantizar canales que permitan el control de las acciones del Estado¹²⁰”.

Como parte de la realización de dichas acciones fundamentales, la Ley establece un conjunto de obligaciones que los servidores y funcionarios del Estado deben realizar:

1. *“Privilegiar, en el cumplimiento de sus funciones, la satisfacción de las necesidades del ciudadano.*
2. *Brindar al ciudadano un servicio imparcial, oportuno, confiable, predecible y de bajo costo.*
3. *Otorgar la información requerida en forma oportuna a los ciudadanos.*
4. *Someterse a la fiscalización permanente de los ciudadanos tanto en lo referido a su gestión pública como con respecto de sus bienes o actividades privadas¹²¹”.*

Conforme con ello, la Ley reconoce el derecho de todo ciudadano de *participar en los procesos de formulación presupuestal, fiscalización, ejecución y control de la gestión del Estado, mediante los mecanismos que la normatividad establezca¹²²*; siendo uno de estos mecanismos, el acceso a la información pública.

❖ **Ley Orgánica del Poder Ejecutivo**

Una segunda norma de carácter legal con trascendencia para la organización del Estado es la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, aprobada mediante Ley N° 29158 y publicada en el Diario Oficial “El Peruano” con fecha 20 de diciembre de 2007. Al respecto, esta Ley *“establece los principios y las normas básicas de organización, competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros; las relaciones entre el Poder Ejecutivo y los Gobiernos Regionales y Locales; la naturaleza y requisitos de creación de Entidades Públicas y los Sistemas Administrativos que orientan la función pública, en el marco de la Constitución Política del Perú y la Ley de Bases de la Descentralización¹²³”.*

Con respecto de los 6 principios reconocidos en su Título Preliminar, es preciso resaltar el **Principio de Servicio al ciudadano** a través del cual se reconoce que *“las entidades del Poder Ejecutivo están al servicio de las personas y de la sociedad; actúan en función de sus necesidades, así como del interés general de la nación, asegurando que su actividad se realice con arreglo a:*

1. ***Eficacia:** la gestión se organiza para el cumplimiento oportuno de los objetivos y las metas gubernamentales.*
2. ***Eficiencia:** la gestión se realiza optimizando la utilización de los recursos disponibles, procurando innovación y mejoramiento continuo.*

¹²⁰ Artículo 5 de la Ley de Modernización del Estado.

¹²¹ Artículo 11 de la Ley de Modernización del Estado.

¹²² Artículo 9 de la Ley de Modernización del Estado.

¹²³ Artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.



3. Simplicidad: la gestión elimina todo requisito y procedimiento innecesario. Los procesos deben ser racionales y proporcionales a los fines que se persigue cumplir.
4. Sostenibilidad ambiental: la gestión se orienta al uso racional y sostenible de los recursos naturales.
5. Predictibilidad: la gestión brinda información veraz, completa, confiable y oportuna, que permita conciencia bastante certera acerca del resultado de cada procedimiento.
6. Continuidad: la gestión adopta como referentes de actuación las políticas de Estado acordadas, así como los objetivos y metas de planeamiento y programación multianual establecidos.
7. Rendición de cuentas: los responsables de la gestión dan cuenta periódicamente, a la población, acerca de los avances, logros, dificultades y perspectivas.
8. Prevención: gestión para enfrentar los riesgos que afecten la vida de las personas, y para asegurar la prestación de los servicios fundamentales.
9. Celeridad: la gestión debe asegurar que todo procedimiento cumpla su trámite regular dentro de los plazos establecidos, evitando actuaciones que dificulten su desenvolvimiento, bajo responsabilidad”.

En consonancia con este principio, la Ley recoge el **Principio de participación y transparencia**, el cual implica el derecho de todas las personas a “vigilar y participar en la gestión del Poder Ejecutivo, conforme a los procedimientos establecidos por la ley. Para ello, las entidades del Poder Ejecutivo actúan de manera que las personas tengan acceso a información, conforme a ley”.

❖ Ley General del Ambiente

La Ley N° 28611¹²⁴, Ley General del Ambiente, “norma ordenadora del marco normativo legal para la gestión ambiental en el Perú¹²⁵”, establece un conjunto de responsabilidades y obligaciones vinculadas a la transparencia y el acceso a la información pública, que son descritas a continuación.

1. Gobernanza Ambiental

En primer lugar, la Ley General del Ambiente reconoce como parte de los principios del derecho ambiental, el “Principio de gobernanza ambiental” – artículo XI del Título Preliminar– el cual “conduce a la armonización de las políticas, instituciones, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva e integrada de los actores públicos y privados, en la toma de decisiones, manejo de conflictos y construcción de consensos, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica y transparencia”.

¹²⁴ Publicada con fecha 18 de octubre de 2005 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹²⁵ Artículo 1 de la Ley General del Ambiente.



A partir de tal principio, se desprende la obligación de todas las entidades públicas de incorporar parámetros de transparencia en sus procesos de toma de decisiones, a fin de lograr una efectiva e integrada participación de todos los actores relacionados con la gestión ambiental.

2. El derecho al acceso a la información ambiental

Además del Derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de su vida, el Título Preliminar de la Ley General del Ambiente reconoce un conjunto de derechos ambientales adicionales como son: (i) el derecho al acceso a la información ambiental; (ii) el derecho a la participación en la gestión ambiental; y, (iii) el derecho al acceso a la justicia ambiental.

Con respecto “derecho de acceso a la información pública ambiental”, la Ley establece que *“toda persona tiene el derecho a acceder adecuada y oportunamente a la información pública sobre las políticas, normas, medidas, obras y actividades que pudieran afectar, directa o indirectamente, el ambiente, sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento”*.

Conforme con ello, el Título 1, capítulo 4 de la Ley —Acceso a la información ambiental y participación ciudadana— establece un conjunto de obligaciones que las entidades del Estado inmersas en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental deben cumplir.

En primer lugar, se establece que *“toda entidad pública, así como las personas jurídicas sujetas al régimen privado que presten servicios públicos, facilitan el acceso a dicha información, a quien lo solicite, sin distinción de ninguna índole, con sujeción exclusivamente a lo dispuesto en la legislación vigente¹²⁶”*. Por tanto, además, del deber de entregar la información de carácter ambiental completa y oportunamente, dichas entidades deben cumplir con las siguientes obligaciones:

- a) *“Establecer mecanismos para la generación, organización y sistematización de la información ambiental relativa a los sectores, áreas o actividades a su cargo.*
- b) *Facilitar el acceso directo a la información ambiental que se les requiera y que se encuentre en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de adoptar las medidas necesarias para cautelar el normal desarrollo de sus actividades y siempre que no se esté incurrido en excepciones legales al acceso de la información.*
- c) *Establecer criterios o medidas para validar o asegurar la calidad e idoneidad de la información ambiental que poseen.*
- d) *Difundir la información gratuita sobre las actividades del Estado y en particular, la relativa a su organización, funciones, fines, competencias, organigrama, dependencias, horarios de atención y procedimientos administrativos a su cargo, entre otros.*
- e) *Eliminar las exigencias, cobros indebidos y requisitos de forma que obstaculicen, limiten o impidan el eficaz acceso a la información ambiental.*
- f) *Rendir cuenta acerca de las solicitudes de acceso a la información recibidas y de la atención brindada.*
- g) *Entregar al Ministerio del Ambiente-MINAM la información ambiental que ésta genere, por considerarla necesaria para la gestión ambiental, la cual deberá ser suministrada al Ministerio en el plazo que éste determine, bajo responsabilidad del máximo*

¹²⁶ Artículo 41 de la Ley General del Ambiente.

representante del organismo encargado de suministrar la información. Sin perjuicio de ello, el incumplimiento del funcionario o servidor público encargado de remitir la información mencionada, será considerado como falta grave.

- h) El Ministerio del Ambiente solicitará la información a las entidades generadoras de información con la finalidad de elaborar los informes nacionales sobre el estado del ambiente. Dicha información deberá ser entregada en el plazo que determine el Ministerio, pudiendo ser éste ampliado a solicitud de parte, bajo responsabilidad del máximo representante del organismo encargado de suministrar la información. Sin perjuicio de ello, el funcionario o servidor público encargado de remitir la información mencionada, será considerado como falta grave”.

3. Sistema Nacional de Información Ambiental

Por otro lado, como parte de los instrumentos de gestión ambiental reconocidos en la Ley General del Ambiente, se encuentran el Sistema Nacional de Información Ambiental – SINIA¹²⁷, el cual está constituido por una red de integración tecnológica, institucional y técnica, la cual facilitará “la sistematización, acceso y distribución de la información ambiental, así como el uso e intercambio de información para los procesos de toma de decisiones y de la gestión ambiental¹²⁸”.

Este Sistema es administrado por el Ministerio del Ambiente, ante el cual, “las instituciones públicas generadoras de información, de nivel nacional, regional y local, están obligadas a brindarle la información relevante para el SINIA, sin perjuicio de la información que está protegida por normas especiales¹²⁹”. Conforme con dicha competencia, el Ministerio del Ambiente ha establecido que el SINIA está compuesto por 4 redes: tecnológica (hardware, software); de instituciones; de integración humana; y, un conjunto seleccionado de datos e información; todos los cuales interactúan bajo el siguiente esquema:



Fuente: Ministerio del Ambiente, 2010¹³⁰

¹²⁷ Artículo 17.1º de la Ley General del Ambiente.

¹²⁸ Artículo 35.1º de la Ley General del Ambiente.

¹²⁹ Artículo 35.2º de la Ley General del Ambiente.

¹³⁰ Para mayor información, ver: <http://sinia.minam.gob.pe/index.php?accion=quienessomos>.



Como parte de las obligaciones estatales vinculadas con el SINIA, la Ley General del Ambiente prevé que *“los informes y documentos resultantes de las actividades científicas, técnicas y de monitoreo de la calidad del ambiente y de sus componentes, así como los que se generen en el ejercicio de las funciones ambientales que ejercen las entidades públicas, deben ser incorporados al SINIA, a fin de facilitar su acceso para las entidades públicas y privadas, en el marco de las normas y limitaciones establecidas en las normas de transparencia y acceso a la información pública¹³¹”*. Conforme con ello, se establece el deber general de las entidades del Estado de: (i) incluir información sobre el estado del ambiente y sus componentes en las estadísticas nacionales; y, (ii) incluir en las cuentas nacionales, el valor del Patrimonio Natural de la Nación y la degradación de la calidad del ambiente, informando periódicamente, a través del Ministerio del Ambiente acerca de los incrementos y decrementos que lo afecten¹³².

En vista de lo anterior, y en el marco de sus competencias, el Ministerio del Ambiente ha creado un portal electrónico para acceder al SINIA¹³³. En dicho portal, el Ministerio del Ambiente señala como objetivos del SINIA los siguientes:

- *“Brindar información para contribuir al diseño, evaluación e implementación de políticas, planes, programas e instrumentos de gestión ambiental formulados por el MINAM y los distintos organismos públicos y privados del territorio nacional, regional y local;*
- *Constituirse en un instrumento que ayude a la toma de conciencia y a fomentar la participación ciudadana en torno a la gestión ambiental;*
- *Proveer la información para la elaboración de boletines e informes del estado del ambiente en el ámbito nacional, regional y local;*
- *Apoyar la educación ambiental permitiendo el acceso a información ambiental diversa de manera irrestricta y amigable;*
- *Facilitar el uso e intercambio de la información entre los sectores, gobierno regional, gobiernos locales e instituciones públicas y privadas que generen y utilicen información ambiental; y,*
- *Contribuir en la mejora de la calidad y disponibilidad de la información de interés ambiental¹³⁴”*.

Además, el portal el SINIA permite acceder a información sobre:

- Indicadores Ambientales.- Información ambiental del tipo cuantitativa que nos permite medir el estado del ambiente en sus diferentes variables.
- Mapas Temáticos.- Banco de láminas y mapas temáticos de acceso público en formato imagen y del tipo interactivo.
- Biblioteca Ambiental.- registro de folletos, revistas, boletines, libros y demás publicaciones ambientales que son recepcionadas por el Centro de Documentación del MINAM.
- Informes sobre el estado del ambiente.- Nacionales, regionales y locales.
- Normatividad Ambiental.- compendio de instrumentos legales ordenados por temática a fin de facilitar su acceso desde la web de manera rápida.

¹³¹ Artículo 44 de la Ley General del Ambiente.

¹³² Artículo 45 de la Ley General del Ambiente.

¹³³ Para más información, ver: <http://sinia.minam.gob.pe/index1.php>.

¹³⁴ Ver: <http://sinia.minam.gob.pe/index4.php>.



- Enlaces ambientales, Eventos, Noticias, destacados, entre otras secciones de información al ciudadano.

4. Denuncias ambientales

El artículo 43º de la Ley General del Ambiente, reconoce el derecho de todas las personas “a conocer el estado de las denuncias que presente ante cualquier entidad pública respecto de infracciones a la normatividad ambiental, sanciones y reparaciones ambientales, riesgos o daños al ambiente y sus demás componentes, en especial aquellos vinculados a daños o riesgos a la salud de personas”.

De acuerdo con este derecho, se atribuye a las entidades públicas el deber de establecer en sus Reglamentos de Organización y Funciones, Textos Únicos de Procedimientos Administrativos u otros documentos de gestión, los procedimientos para la atención de las citadas denuncias y sus formas de comunicación al público, de acuerdo con los parámetros y criterios que al respecto fije el Ministerio del Ambiente y bajo responsabilidad de su máximo representante. Además, estas entidades deberán enviar anualmente al Ministerio del Ambiente, un listado con las denuncias recibidas y soluciones alcanzadas, con la finalidad de hacer pública esta información a la población a través del Sistema Nacional de Información Ambiental. Por último, en aquellos casos en que la denuncia haya sido trasladada a otra autoridad, en razón de las funciones y atribuciones legalmente establecidas, se debe dar cuenta inmediata de tal hecho al denunciante.

Conforme con ello, el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA, ha creado un portal electrónico para acceder al “Servicio de Información Nacional sobre Denuncias Ambientales –SINADA”, el cual “permite a la población informar y alertar al Estado sobre cualquier daño que se esté produciendo al ambiente. El SINADA se encuentra al servicio de todos en materia del recibo, tratamiento e investigación de las denuncias ambientales¹³⁵”. En tal sentido, es considerada como una denuncia ambiental cualquier hecho que pueda constituir un daño ambiental, entendiéndose a tal como todo impacto negativo sobre uno o más de los componentes ambientales –agua, aire, suelo, diversidad biológica e incluso los restos arqueológicos que constituyen parte del patrimonio del país¹³⁶.

Para presentar las denuncias ambientales ante el OEFA, los ciudadanos deben llenar un formulario¹³⁷ –impreso, digital o por vía telefónica– con la siguiente información:

1. *“Los nombres y apellidos completos, domicilio, número telefónico, e-mail del denunciante o de la persona que lo represente, acompañándose copia de respectivo documento de identidad. Los representantes de personas jurídicas deberán acreditar su condición mediante poder o documento con mérito suficiente.*
2. *La exposición detallada y precisa de los hechos relativos a los actos u operaciones que constituyan la presunta irregularidad o anomalías, que permita su comprobación, con indicación de fechas y lugares, así como fuentes de información y montos involucrados si fuera el caso. Los datos con que se cuente*

¹³⁵ http://www.oefa.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=170.

¹³⁶ http://www.oefa.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=170.

¹³⁷ El referido formulario puede ser descargado en: http://www.oefa.gob.pe/denuncias/sinada/formulario_SINADA.php.



para la individualización de los partícipes y/o testigos de la presunta irregularidad denunciada.

3. *Las pruebas pertinentes, adjuntándolas en copia simple; o la indicación de la correspondiente evidencia identificable y sus características o lugar de ubicación para acceder a ella.*
4. *Compromiso del denunciante para permanecer a disposición del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental – OEFA a fin de brindar las aclaraciones o mayor información disponible a que hubiere lugar.*
5. *Lugar, fecha o impresión digital¹³⁸.*

❖ **Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República**

Una cuarta ley a revisar es la Ley N° 27785, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría de la República*¹³⁹, por cuanto se trata de la norma rectora respecto del ejercicio del control gubernamental y es aplicable a todas las instancias del Estado. Esta Ley tiene por finalidad *"propender al apropiado, oportuno y efectivo ejercicio del control gubernamental, para prevenir y verificar, mediante la aplicación de principios, sistemas y procedimientos técnicos, la correcta, eficiente y transparente utilización y gestión de los recursos y bienes del Estado, el desarrollo honesto y probo de las funciones y actos de las autoridades, funcionarios y servidores públicos, así como el cumplimiento de metas y resultados obtenidos por las instituciones sujetas a control, con la finalidad de contribuir y orientar el mejoramiento de sus actividades y servicios en beneficio de la Nación"*¹⁴⁰.

Al respecto, esta Ley define por *"control gubernamental"* a la *"supervisión, vigilancia y verificación de los actos y resultados de la gestión pública, en atención al grado de eficiencia, eficacia, transparencia y economía en el uso y destino de los recursos y bienes del Estado, así como del cumplimiento de las normas legales y de los lineamientos de política y planes de acción, evaluando los sistemas de administración, gerencia y control, con fines de su mejoramiento a través de la adopción de acciones preventivas y correctivas pertinentes. El control gubernamental es interno y externo y su desarrollo constituye un proceso integral y permanente"*¹⁴¹.

Para tales fines, la Ley establece un Sistema Nacional de Control, el cual está constituido por *"el conjunto de órganos de control, normas, métodos y procedimientos, estructurados e integrados funcionalmente, destinados a conducir y desarrollar el ejercicio del control gubernamental en forma descentralizada. Su actuación comprende todas las actividades y acciones en los campos administrativo, presupuestal, operativo y financiero de las entidades y*

¹³⁸ Para mayor información, ver: http://www.oefa.gob.pe/documentos/DenunciasA_REQUISITOS.pdf.

¹³⁹ La Ley N° 27785, *Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República*, fue publicada con fecha 23 de julio de 2002 en el Diario Oficial "El Peruano".

¹⁴⁰ Artículo 2º de la Ley N° 27785.

¹⁴¹ Artículo 6º de la Ley N° 27785.



alcanza al personal que presta servicios en ellas, independientemente del régimen que las regule”¹⁴².

Con respecto de dicho Sistema, la Contraloría General de la República ejerce su rectoría y realiza dicha labor junto con las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de cada entidad sujeta al sistema de control y las sociedades de auditoría externa independientes, designadas y contratadas por la Contraloría General¹⁴³.

Con respecto de la Contraloría General de la República, la citada Ley señala que ésta tiene por misión *“dirigir y supervisar con eficiencia y eficacia el control gubernamental, orientando su accionar al fortalecimiento y transparencia de la gestión de las entidades, la promoción de valores y la responsabilidad de los funcionarios y servidores públicos, así como, contribuir con los Poderes del Estado en la toma de decisiones y con ciudadanía para su adecuada participación en el control social”*¹⁴⁴.

Para el adecuado funcionamiento del Sistema, éste cuenta con la *“acción de control”* como su herramienta principal, conforme con la cual el personal técnico de sus órganos confortantes – mediante la aplicación de las normas, procedimientos y principios que regulan el control gubernamental– *“efectúa la verificación y evaluación, objetiva y sistemática, de los actos y resultados producidos por la entidad en la gestión y ejecución de los recursos, bienes y operaciones institucionales”*. Como consecuencia de dichas acciones de control, *“se emitirán los informes correspondientes, los mismos que se formularán para el mejoramiento de la gestión de la entidad, incluyendo el señalamiento de responsabilidades que, en su caso, se hubieran identificado. Sus resultados se exponen al Titular de la entidad, salvo que se encuentre comprendido como presunto responsable civil y/o penal”*¹⁴⁵. Asimismo, para el cumplimiento de sus fines, los órganos del Sistema cuentan con las siguientes atribuciones:

- *Efectuar la supervisión, vigilancia y verificación de la correcta gestión y utilización de los recursos y bienes del Estado, el cual también comprende supervisar la legalidad de los actos de las instituciones sujetas a control en la ejecución de los lineamientos para una mejor gestión de las finanzas públicas, con prudencia y transparencia fiscal, conforme a los objetivos y planes de las entidades, así como de la ejecución de los presupuestos del Sector Público y de las operaciones de la deuda pública.*
- *Formular oportunamente recomendaciones para mejorar la capacidad y eficiencia de las entidades en la toma de sus decisiones y en el manejo de sus recursos, así como los procedimientos y operaciones que emplean en su accionar, a fin de optimizar sus sistemas administrativos, de gestión y de control interno.*
- *Impulsar la modernización y el mejoramiento de la gestión pública, a través de la optimización de los sistemas de gestión y ejerciendo el control gubernamental con especial énfasis en las áreas críticas sensibles a actos de corrupción administrativa.*

¹⁴² Artículo 12º de la Ley Nº 27785.

¹⁴³ Artículo 13º de la Ley Nº 27785.

¹⁴⁴ Artículo 16º de la Ley Nº 27785.

¹⁴⁵ Artículo 10º de la Ley Nº 27785.



- *Propugnar la capacitación permanente de los funcionarios y servidores públicos en materias de administración y control gubernamental. Los objetivos de la capacitación estarán orientados a consolidar, actualizar y especializar su formación técnica, profesional y ética. Para dicho efecto, la Contraloría General, a través de la Escuela Nacional de Control, o mediante Convenios celebrados con entidades públicas o privadas ejerce un rol tutelar en el desarrollo de programas y eventos de esta naturaleza. Los titulares de las entidades están obligados a disponer que el personal que labora en los sistemas administrativos participe en los eventos de capacitación que organiza la Escuela Nacional de Control, debiendo tales funcionarios y servidores acreditar cada dos años dicha participación. Dicha obligación se hace extensiva a las Sociedades de Auditoría que forman parte del Sistema, respecto al personal que empleen para el desarrollo de las auditorías externas.*
- *Exigir a los funcionarios y servidores públicos la plena responsabilidad por sus actos en la función que desempeñan, identificando el tipo de responsabilidad incurrida, sea administrativa funcional, civil o penal y recomendando la adopción de las acciones preventivas y correctivas necesarias para su implementación. Para la adecuada identificación de la responsabilidad en que hubieren incurrido funcionarios y servidores públicos, se deberá tener en cuenta cuando menos las pautas de: identificación del deber incumplido, reserva, presunción de licitud, relación causal, las cuales serán desarrolladas por la Contraloría General.*
- *Emitir, como resultado de las acciones de control efectuadas, los Informes respectivos con el debido sustento técnico y legal, constituyendo prueba pre-constituida para el inicio de las acciones administrativas y/o legales que sean recomendadas en dichos informes. En el caso de que los informes generados de una acción de control cuenten con la participación del Ministerio Público y/o la Policía Nacional, no corresponderá abrir investigación policial o indagatoria previa, así como solicitar u ordenar de oficio la actuación de pericias contables.*
- *Brindar apoyo técnico al Procurador Público o al representante legal de la entidad, en los casos en que deban iniciarse acciones judiciales derivadas de una acción de control, prestando las facilidades y/o aclaraciones del caso, y alcanzando la documentación probatoria de la responsabilidad incurrida¹⁴⁶.*

Entre los 19 principios que rigen este marco normativo¹⁴⁷, consideramos necesario resaltar los siguientes:

- *El acceso a la información, referido a la potestad de los órganos de control de requerir, conocer y examinar toda la información y documentación sobre las operaciones de la entidad, aunque sea secreta, necesaria para su función.*
- *La publicidad, consistente en la difusión oportuna de los resultados de las acciones de control u otras realizadas por los órganos de control, mediante los mecanismos que la Contraloría General considere pertinentes.*

¹⁴⁶ Artículo 15º de la Ley Nº 27785.

¹⁴⁷ Artículo 9º de la Ley Nº 27785.



- La participación ciudadana, que permita la contribución de la ciudadanía en el ejercicio del control gubernamental.

Por último, en lo que respecta a las definiciones contenidas en la Ley, la “transparencia” es definida como “deber de los funcionarios y servidores públicos de permitir que sus actos de gestión puedan ser informados y evidenciados con claridad a las autoridades de gobierno y a la ciudadanía en general, a fin de que éstos puedan conocer y evaluar cómo se desarrolla la gestión con relación a los objetivos y metas institucionales y cómo se invierten los recursos públicos”¹⁴⁸.

❖ Ley del Procedimiento Administrativo General

La Ley N° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General*¹⁴⁹, reconoce disposiciones específicas en materia de transparencia y acceso a la información pública que merecen ser resaltadas. Al respecto, esta Ley –que establece el régimen jurídico aplicable para que la actuación de la Administración Pública sirva a la protección del interés general, garantizando los derechos e intereses de los administrados y con sujeción al ordenamiento constitucional y jurídico en general¹⁵⁰– reconoce entre sus 16 principios¹⁵¹, los siguientes:

“Principio de participación.- Las entidades deben brindar las condiciones necesarias a todos los administrados para acceder a la información que administren, sin expresión de causa, salvo aquellas que afectan la intimidad personal, las vinculadas a la seguridad nacional o las que expresamente sean excluidas por ley; y extender las posibilidades de participación de los administrados y de sus representantes, en aquellas decisiones públicas que les puedan afectar, mediante cualquier sistema que permita la difusión, el servicio de formación y la presentación de opinión.

Principio de predictibilidad.- La autoridad administrativa deberá brindar a los administrados o sus representantes información veraz, completa y confiable sobre cada trámite, de modo tal que a su inicio, el administrado pueda tener una conciencia bastante certera de cuál será el resultado final que se obtendrá”.

Además, en lo que respecta a los procedimientos administrativos –entendido como el conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades públicas, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables, sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados¹⁵²–, la citada Ley prevé el derecho de acceso al expediente administrativo, en los siguientes términos:

“Los administrados, sus representantes o su abogado, tienen derecho de acceso al expediente en cualquier momento de su trámite, así como a sus documentos, antecedentes, estudios, informes y dictámenes, obtener certificaciones de su estado y recabar copias de las piezas que contiene, previo pago del costo de las mismas. Sólo se exceptúan aquellas actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que contienen

¹⁴⁸ Octava Disposición Final de la Ley N° 27785.

¹⁴⁹ La Ley N° 27444, *Ley del Procedimiento Administrativo General*, fue publicada con fecha 11 de abril de 2001 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹⁵⁰ Artículo III de la Ley N° 27444.

¹⁵¹ Artículo IV de la Ley N° 27444.

¹⁵² Artículo 29 de la Ley N° 27444.



información cuyo conocimiento pueda afectar su derecho a la intimidad personal o familiar y las que expresamente se excluyan por ley o por razones de seguridad nacional de acuerdo a lo establecido en el inciso 5) del Artículo 20 de la Constitución Política. Adicionalmente se exceptúan las materias protegidas por el secreto bancario, tributario, comercial e industrial, así como todos aquellos documentos que impliquen un pronunciamiento previo por parte de la autoridad competente.

El pedido de acceso podrá hacerse verbalmente y se concede de inmediato, sin necesidad de resolución expresa, en la oficina en que se encuentre el expediente, aunque no sea la unidad de recepción documental¹⁵³.

❖ Ley del Código de Ética de la Función Pública

Una última norma de rango legal a revisar es la Ley Nº 27815, *Ley del Código de Ética de la Función Pública*¹⁵⁴, la cual establece los Principios, Deberes y Prohibiciones éticos que rigen para los servidores públicos de las entidades de la Administración Pública¹⁵⁵.

Al respecto, esta Ley define a la función pública como “*toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona en nombre o al servicio de las entidades de la Administración Pública, en cualquiera de sus niveles jerárquicos*”¹⁵⁶. A fin de dar cumplimiento a este mandato, la Ley establece un conjunto de principios¹⁵⁷, deberes¹⁵⁸ y prohibiciones éticas¹⁵⁹ de la función pública, cuya trasgresión se considera infracción a las disposiciones de esta Ley, *generándose responsabilidad pasible de sanción*”, sin perjuicio de las responsabilidades administrativas, civiles y penales establecidas en la normatividad¹⁶⁰. Entre dichos principios y deberes, resaltamos los siguientes:

PRINCIPIOS DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS	DEBERES DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE OBSERVANCIA OBLIGATORIA POR LOS SERVIDORES PÚBLICOS
Respeto.- <i>Adecua su conducta hacia el respeto de la Constitución y las Leyes, garantizando que en todas las fases del proceso de toma de decisiones o en el cumplimiento de los procedimientos administrativos, se respeten los derechos a la defensa y al debido procedimiento.</i>	Transparencia.- <i>Debe ejecutar los actos del servicio de manera transparente, ello implica que dichos actos tienen en principio carácter público y son accesibles al conocimiento de toda persona natural o jurídica. El servidor público debe de brindar y facilitar información fidedigna, completa y oportuna.</i>
Probidad.- <i>Actúa con rectitud, honradez y honestidad, procurando satisfacer el interés general y desechando todo provecho o ventaja personal, obtenido por sí o por interpósita persona.</i>	Discreción.- <i>Debe guardar reserva respecto de hechos o informaciones de los que tenga conocimiento con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones, sin perjuicio de los deberes y las responsabilidades que le correspondan en virtud</i>

¹⁵³ Artículo 160 de la Ley Nº 27444.

¹⁵⁴ La Ley Nº 27815, *Ley del Código de Ética de la Función Pública*, fue publicada con fecha 13 de agosto de 2002 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹⁵⁵ Artículo 1 de la Ley Nº 27815.

¹⁵⁶ Artículo 2 de la Ley Nº 27815.

¹⁵⁷ Artículo 6 de la Ley Nº 27815.

¹⁵⁸ Artículo 7 de la Ley Nº 27815.

¹⁵⁹ Artículo 8 de la Ley Nº 27815.

¹⁶⁰ Artículo 10 de la Ley Nº 27815.



	<i>de las normas que regulan el acceso y la transparencia de la información pública.</i>
Veracidad.- <i>Se expresa con autenticidad en las relaciones funcionales con todos los miembros de su institución y con la ciudadanía, y contribuye al esclarecimiento de los hechos.</i>	Ejercicio Adecuado del Cargo.- <i>Con motivo o en ocasión del ejercicio de sus funciones el servidor público no debe adoptar represalia de ningún tipo o ejercer coacción alguna contra otros servidores públicos u otras personas.</i>

Por último, cabe señalar que la Ley establece que los Órganos de la Alta Dirección de cada entidad pública deben ejecutar en la institución de su competencia, las medidas para promover la cultura de probidad, transparencia, justicia y servicio público establecidas. Además, dichas instancias deben establecer los mecanismos e incentivos que permitan una actuación correcta, transparente y leal de los servidores públicos, para lo cual deberán: (i) Difundir el Código de Ética de la Función Pública; (ii) Diseñar, establecer, aplicar y difundir los incentivos y estímulos a los servidores públicos que cumplan con los principios, deberes y obligaciones del presente Código y respeten sus prohibiciones; y, (iii) Desarrollar campañas educativas sobre las sanciones para los servidores públicos que tengan prácticas contrarias a los principios establecidos¹⁶¹.

II.2.5 Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, y Protocolo de Enmienda al APC Perú – Estados Unidos.

Con fecha 18 de noviembre de 2003, el Representante Comercial de los Estados Unidos anunció la intención del Poder Ejecutivo de su país de iniciar negociaciones con el Perú, con el fin de celebrar un Acuerdo de Promoción Comercial. Dichas conversaciones se iniciaron el 18 de mayo de 2004¹⁶² y, luego de un amplio proceso de negociación, en el año 2006 el Perú aprobó el Acuerdo de Promoción Comercial con los Estados Unidos¹⁶³. Posteriormente, el 25 de junio del 2007, el Perú suscribió un Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos, en el cual se incluye el Anexo 18.3.4, Sobre el Manejo del Sector Forestal¹⁶⁴. Dicho Protocolo de Enmienda entró en vigencia en febrero de 2009.

Tanto el Capítulo XVIII del Acuerdo sobre Medio Ambiente; como el Capítulo XIX sobre Transparencia; el Anexo 18.3.4, Sobre el Manejo del Sector Forestal; y el Entendimiento respecto a Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales, contienen disposiciones y obligaciones específicas relativas a la publicidad, transparencia y acceso a la información relativas a la gestión y comercio de recursos naturales y forestales. El Capítulo XVIII y el Anexo 18.3.4 del Protocolo de Enmienda tienen por objetivo contribuir a los esfuerzos de las partes del Acuerdo en asegurar que las políticas comerciales no debiliten la regulación ambiental, promover el desarrollo forestal sostenible y el fortalecimiento de la Autoridad Forestal para mejorar el control de la tala ilegal. Conforme con ello, a continuación se revisarán estas dos secciones del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

¹⁶¹ Artículo 9 de la Ley N° 27815.

¹⁶² Ver: <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/index.php?ncategoria1=101&ncategoria2=133>.

¹⁶³ Mediante Resolución Legislativa N° 28766, el Gobierno peruano aprobó el Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 040-2007-RE, se ratificó el Acuerdo.

¹⁶⁴ Al respecto, mediante Resolución Legislativa N° 29054 y Decreto Supremo N° 040-2007-RE, se aprobó y ratificó el Protocolo de Enmienda, respectivamente.



❖ Obligaciones del Capítulo XVIII sobre Medio Ambiente

El Capítulo XVIII sobre Medio Ambiente plantea 3 objetivos: a) contribuir a los esfuerzos de las Partes de asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente; b) promover la utilización óptima de los recursos de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible; y, c) esforzarse por fortalecer los vínculos entre las políticas y prácticas comerciales y ambientales de las partes, lo que puede tener lugar a través de cooperación y colaboración ambiental. A la luz de estos objetivos, el Acuerdo de Promoción Comercial establece una serie de obligaciones en materia normativa, jurisdiccional y administrativa para los Estados partes.

En primer lugar, **en materia normativa**, se establece que los Estados parte procurarán asegurar de que sus *“leyes y políticas proporcionen y estimulen altos niveles de protección ambiental y se esforzarán por seguir mejorando sus respectivos niveles de protección ambiental”*¹⁶⁵. En ese sentido, se señala que las partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en sus respectivas legislaciones ambientales y, en consecuencia, no dejarán sin efecto o derogarán, ni ofrecerán dejar sin efecto o derogar dicha legislación, de manera que debilite o reduzca la protección otorgada por aquella legislación de manera que afecte el comercio o la inversión entre las Partes¹⁶⁶.

En **materia jurisdiccional**, el Acuerdo prevé que cualquier persona interesada pueda solicitar a las autoridades competentes de una de las Partes que investigue supuestas infracciones de su legislación ambiental y que las autoridades competentes de cada Parte le den la debida consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación. Conforme con ello, las Partes deben asegurar que los procedimientos judiciales o administrativos se encuentren disponibles de acuerdo con su legislación para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental. Además, estos procedimientos de justicia deben ser justos, equitativos y transparentes, debiendo cumplir por ello con un debido proceso y estar abiertos al público (salvo que la administración de justicia requiera algo distinto). Asimismo, las personas con un interés jurídicamente reconocido –conforme a la legislación sobre un determinado asunto– deben contar con un acceso apropiado y efectivo a reparaciones frente a infracciones a la legislación ambiental de esa Parte o infracciones a una obligación legal bajo las leyes de esa Parte relacionadas con el medio ambiente o con condiciones ambientales que afecten la salud humana¹⁶⁷.

Por último, en lo que respecta a **medidas administrativas** de observancia obligatoria establecidas en el Acuerdo de Promoción Comercial, distinguimos las siguientes:

¹⁶⁵ Artículo 18.1 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

¹⁶⁶ Artículo 18.3.2 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

¹⁶⁷ Artículo 18.4 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.



TIPO DE MEDIDA ADMINISTRATIVA	CONTENIDO DE LA MEDIDA
Artículo 18.5: Medidas para Mejorar el Desempeño Ambiental¹⁶⁸	<p>1. Estimular el mantenimiento, desarrollo o mejora de las metas y estándares utilizados para medir el desempeño ambiental; así como medios flexibles para alcanzar dichas metas y cumplir tales estándares.</p> <p>2. Estimular el desarrollo y uso de mecanismos flexibles, voluntarios y basados en incentivos para contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental, los cuales pueden incluir:</p> <p>a. mecanismos que faciliten la acción voluntaria para proteger o mejorar el ambiente, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none">(i) asociaciones que involucren al sector empresarial, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, entidades gubernamentales u organizaciones científicas;(ii) lineamientos voluntarios para el desempeño ambiental; o,(iii) intercambios voluntarios de información y experiencias entre autoridades, partes interesadas y el público, relacionadas con métodos para alcanzar altos niveles de protección ambiental, auditorías y reportes ambientales voluntarios, métodos para usar recursos más eficientemente o reducir los impactos ambientales, monitoreo ambiental y la recolección de datos de líneas de base; <p>o,</p> <p>b. Incentivos, incluyendo aquellos basados en el mercado cuando sea apropiado, para estimular la conservación, restauración, uso sostenible y protección de los recursos naturales y el medio ambiente, tales como el reconocimiento público de instalaciones o empresas que han demostrado ser superiores en el desempeño ambiental, o programas para el intercambio de permisos ambientales, u otros instrumentos que ayuden al logro de metas ambientales.</p>
Artículo 18.6: Consejo de Asuntos Ambientales	<p>Establecer un Consejo de Asuntos Ambientales entre las Partes del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. Para tales efectos, se designará a un funcionario de alto rango con responsabilidades ambientales para que la represente en el Consejo y una oficina en el Ministerio o entidad gubernamental apropiada que servirá como punto de contacto para realizar el trabajo del Consejo. Dicho Consejo debe:</p> <ul style="list-style-type: none">a. Considerar y discutir la implementación del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.b. Presentar informes periódicos a la Comisión de Libre Comercio sobre la implementación del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.c. Posibilitar la participación del público en su labor.d. Considerar y discutir la implementación de un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) suscrito por las Partes, incluidos su programa de trabajo y sus actividades de cooperación.

¹⁶⁸ Artículo 18.5 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.



<p>Artículo 18.7: Oportunidades de Participación del Público¹⁶⁹</p>	<ol style="list-style-type: none"><u>1. Promover la conciencia pública sobre la legislación ambiental, asegurando que la información esté disponible al público, respecto a la legislación, aplicación, observancia y procedimiento de cumplimiento – incluyendo procedimientos para que las personas interesadas soliciten a las autoridades competentes que se investiguen supuestas infracciones de la legislación ambiental.</u><u>2. Buscar atender las solicitudes de las personas de cualquiera de los Estados Parte, sobre información o intercambio de opiniones respecto a la implementación de los aspectos contemplados en el Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.</u><u>3. Disponer la recepción de solicitudes escritas de personas de cada Parte sobre asuntos relacionados a la implementación de disposiciones específicas del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. Asimismo, responderá por escrito, excepto por causa justificada, a cada solicitud que señale que sea hecha en virtud del artículo 18.7.3 del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. Además, dichas solicitudes y respuestas deben estar disponibles al público de manera oportuna y fácilmente accesible.</u><u>4. Convocar un nuevo comité nacional consultivo o asesor, o consultar a uno existente, integrado por personas de la Parte con experiencia relevante, incluida experiencia en comercio y asuntos ambientales. Cada Parte solicitará las opiniones del comité en asuntos relacionados a la implementación del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.</u><u>5. Solicitar opiniones del público en asuntos relacionados a la implementación del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos; incluyendo, asuntos planteados en solicitudes que reciba. Las opiniones recibidas por escrito estarán disponibles al público de manera oportuna y fácilmente accesible.</u><u>6. Cada vez que se reúna, el Consejo considerará las opiniones expresada por los comités consultivos o asesores de cada parte respecto de la implementación del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. Después de cada reunión, el Consejo brindará al público un resumen escrito de sus discusiones sobre dichos asuntos y brindará, según sea apropiado, recomendaciones a la Comisión de Cooperación Ambiental sobre dichos asuntos.</u>
<p>Artículo 18.8: Solicitudes sobre Asuntos de Cumplimiento¹⁷⁰</p>	<ol style="list-style-type: none"><u>1. Establecer una secretaria u órgano competente encargada de recibir las solicitudes presentadas por cualquier persona de una Parte, a través de las cuales se invoque que una de las Partes está dejando de aplicar efectivamente su legislación ambiental.</u><u>2. Cuando la secretaria determina que la solicitud amerita una respuesta de la Parte (conforme con los requisitos previstos en el artículo 18.8.2 y 18.8.4</u>

¹⁶⁹ Ver: artículo 18.7 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

¹⁷⁰ Ver: artículo 18.8 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

	<p>del Capítulo XVIII del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos); se deberá enviar a la Parte copia de la solicitud y toda la información sustentatoria ofrecida con la solicitud. En dichos casos, la Parte debe informar a la secretaria dentro de los siguientes 45 días sobre:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Si el asunto específico en cuestión es materia de un proceso judicial o administrativo pendiente, en cuyo caso la secretaria no continuará con el requerimiento; y, b. Cualquier otra información que la Parte desee someter, incluyendo: <ol style="list-style-type: none"> (i) Si el asunto ha sido previamente materia de un proceso judicial o administrativo; (ii) Si las reparaciones privadas en relación con el asunto están disponibles para la persona que hace la solicitud y se han sido solicitadas; o, (iii) Información sobre actividades de fortalecimiento de capacidades bajo el “Acuerdo de Promoción Ambiental”.
<p>Artículo 18.11: Diversidad Biológica¹⁷¹</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover y fomentar la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica y todos sus componentes y niveles, incluyendo plantas, animales y hábitats. 2. Respetar y preservar los conocimientos tradicionales y prácticas de sus comunidades indígenas y otras comunidades, los cuales contribuyen a la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica. 3. Se reconoce la importancia de la participación y consulta pública, como se establece en su legislación doméstica, en asuntos relacionados con la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica.

❖ **Obligaciones del Capítulo XIX: Transparencia**

El Capítulo XIX del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos trata específicamente sobre Transparencia, y consta de dos Secciones: Sección A: Transparencia, y Sección B: Anti-Corrupción. La Sección A establece que “cada Parte designará un punto de enlace para facilitar las comunicaciones entre las Partes sobre cualquier asunto comprendido en este Acuerdo”, para lo cual dichas partes deberán indicar la oficina o funcionario responsable, y prestará el apoyo que sea necesario, para facilitar la comunicación entre ellas.

Respecto al Principio de Publicidad, el Artículo 19.2 del APC, precisa:

“19.2.1 Cada Parte se asegurará de que sus leyes, reglamentos, procedimientos, y resoluciones administrativas de aplicación general referentes a cualquier asunto comprendido en este Acuerdo, se publiquen prontamente o de otra forma sean puestos a disposición para conocimiento de las personas y Partes interesadas”.

“19.2.2 En la medida de lo posible, cada Parte deberá: (a) publicar por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar; y (b) brindar a las personas y Partes interesadas oportunidad razonable para formular observaciones sobre las medidas propuestas”.

¹⁷¹ Ver: artículo 18.11 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.



Asimismo dispone que cuando una parte tenga interés en alguna medida, en proyecto o vigente, que considere que pudiera afectar materialmente el funcionamiento del APC o que afecte sustancialmente sus intereses, notificará a la otra parte, quien deberá proporcionar información y dar respuestas a las preguntas relativas al tema planteado. Para ello el Art. 19.4 establece un procedimiento administrativo con el fin de gestionar en forma compatible, imparcial, y razonable todas las medidas de aplicación general que afecten las materias que cubre este Acuerdo, para lo cual decretan:

“(a) siempre que sea posible, las personas de la otra Parte que se vean directamente afectadas por un procedimiento, reciban conforme a las disposiciones internas, aviso razonable del inicio del mismo, incluidas una descripción de su naturaleza, la exposición del fundamento jurídico conforme al cual el procedimiento es iniciado, y una descripción general de todas las cuestiones controvertidas;

(b) cuando el tiempo, la naturaleza del procedimiento y el interés público lo permitan, dichas personas reciban una oportunidad razonable para presentar hechos y argumentos en apoyo de sus pretensiones, previamente a cualquier acción administrativa definitiva; y

(c) sus procedimientos se ajusten a la legislación interna”.

Para ello cada parte establecerá o mantendrá tribunales o procedimientos judiciales, cuasi-judiciales, o de naturaleza administrativa para efectos de la pronta revisión y, cuando se justifique, la corrección de las acciones administrativas definitivas relacionadas con los asuntos comprendidos en este Acuerdo. Para ello se asegurará que, ante dichos tribunales o en esos procedimientos, las Partes tengan derecho a:

“(a) una oportunidad razonable para apoyar o defender sus respectivas posturas; y

(b) una resolución fundada en las pruebas y argumentaciones o, en casos donde lo requiera la legislación interna, en el expediente compilado por la autoridad administrativa”.

Adicionalmente las Partes preverán la adecuada implementación de medios de impugnación o revisión ulterior a que se pudiese acudir de conformidad con su legislación interna.

En la Sección B: Anti-Corrupción, las partes declaran:

“1. Afirmar su compromiso de prevenir y combatir la corrupción, incluyendo el soborno, en el comercio y la inversión internacional.

2. Comprometerse a promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional en la prevención y lucha contra la corrupción”.

De manera complementaria, las Partes disponen que trabajarán conjuntamente para promover y apoyar iniciativas apropiadas en los foros internacionales relevantes en materia anti-corrupción; reafirman sus derechos y obligaciones existentes bajo la Convención Interamericana contra la Corrupción de 1996, y se comprometen a trabajar en la implementación de medidas para prevenir y combatir la corrupción de manera consistente con la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción de 2003.

Para dicho fin disponen las siguientes medidas:

“1. Cada Parte adoptará o mantendrá las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su legislación interna, en asuntos que afecten el comercio o la inversión internacional, el que:



(a) un funcionario público (...) o una persona que desempeñe funciones públicas para esa Parte solicite o acepte intencionalmente, directa o indirectamente, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, como un favor, una promesa o ventaja, para sí mismo o para otra persona, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;

(b) cualquier persona sujeta a la jurisdicción de esa Parte que ofrezca u otorgue intencionalmente, directa o indirectamente, a un funcionario público de esa Parte o a una persona que desempeñe funciones públicas para esa Parte, cualquier objeto de valor pecuniario u otro beneficio, como un favor, una promesa, o ventaja, para sí mismo u otra persona, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas;

(c) cualquier persona sujeta a la jurisdicción de esa Parte que intencionalmente ofrezca, prometa, u otorgue cualquier ventaja pecuniaria indebida o de otra índole, directa o indirectamente, a un funcionario extranjero, para ese funcionario o para otra persona, con el fin de que dicho funcionario actúe o se abstenga de actuar en la ejecución de funciones oficiales, para obtener o retener un negocio u otra ventaja indebida en la realización de negocios internacionales; y

(d) cualquier persona sujeta a la jurisdicción de esa Parte que ayude o instigue, o conspire, en la comisión de cualquiera de las ofensas descritas en los subpárrafos (a) al (c)”.

Las partes adoptarán o mantendrá penas y procedimientos adecuados para hacer cumplir las medidas penales de conformidad con el párrafo 1; velará por que las empresas estén sujetas a sanciones eficaces, proporcionales y disuasorias de carácter penal o no penal dependiendo de su ordenamiento jurídico, incluidas las sanciones pecuniarias, para cualquiera de las ofensas descritas en el párrafo 1; adoptarán o mantendrán las medidas apropiadas para proteger a aquellas personas que, de buena fe, denuncien los actos de corrupción, incluyendo el soborno, descritos en el párrafo 1.

❖ **Obligaciones de Anexo 18.3.4 Sobre el Manejo del Sector Forestal**

El Anexo 18.3.4 establece disposiciones adicionales con respecto al manejo del sector forestal. Al respecto, instituye que las Partes del Acuerdo se comprometen a tomar acción para mejorar la gestión del sector forestal y promover el comercio legal de los productos maderables¹⁷².

En ese marco, se establece un conjunto de medidas para fortalecer la gestión del sector forestal peruano, debiéndose realizar, entre otras, las siguientes acciones:

1. **Mejorar la Administración y el Manejo de las Concesiones Forestales.**- Conforme con lo cual, el Perú deberá:
 - *“complementar los mecanismos existentes para implementar un proceso competitivo y transparente para la adjudicación de concesiones”.*
 - *Revisar los planes operativos anuales propuestos para dichas concesiones y, de ser aprobado el plan, ponerlo a disposición del público y verificar*

¹⁷² Párrafo 1 del Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.



periódicamente de manera oportuna que el concesionario esté cumpliendo con los términos del plan; e,

- *Inspeccionar físicamente la zona designada para la extracción de cualquier especie de árbol enumerado por la CITES antes de aprobar o verificar un plan operativo, y redactar un informe que se pondrá a disposición del público en el que se detalle los resultados de la verificación. OSINFOR, como supervisor del INRENA, supervisará las inspecciones físicas y, de ser necesario, participará en ellas”¹⁷³.*

2. Crear y promover el uso de herramientas que complementen y fortalezcan los controles normativos y los mecanismos de verificación relacionados con la extracción y el comercio de productos maderables.- Conforme con lo cual, el Perú deberá:

- *Identificar un punto focal en el gobierno del Perú, con autoridad y personal suficiente y adecuado para investigar las infracciones a leyes y normas para el manejo del sector forestal. El punto focal deberá:*
 - a) *contar con un proceso transparente para la denuncia de delitos cometidos en el sector forestal;*
 - b) *asegurar la coordinación y el flujo correcto y oportuno de información entre las entidades técnicas y financieras pertinentes; y,*
 - c) *cuando corresponda, llevar adelante el proceso judicial o denunciar violaciones para su posterior proceso judicial*¹⁷⁴.

3. Fortalecimiento de capacidades para promover el manejo sostenible de los recursos forestales.- A través de acciones tales como:

- a) *Fortalecer el marco jurídico, normativo e institucional que rige la propiedad forestal y el comercio internacional de productos forestales;*
- b) *Fortalecer la capacidad institucional para el cumplimiento de la ley forestal y el comercio internacional de productos forestales;*
- c) *Mejorar el desempeño del sistema de concesiones forestales para cumplir los objetivos económicos, sociales y ecológicos; y*
- d) *Aumentar la participación del público y mejorar la transparencia en la toma de decisiones relativas a la planificación y manejo de los recursos forestales*¹⁷⁵.

❖ **Obligaciones de la Carta de Entendimiento respecto a Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales**

Esta Carta de Entendimiento fue suscrita con fecha 12 de abril del 2006 entre los Gobiernos de la República del Perú y los Estados Unidos de América, formando parte integrante del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos. En este documento, las Partes “reconocen la importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad, así como la potencial contribución de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad al desarrollo cultural, económico y social”. Para alcanzar dicho fin consideran que es fundamental:

¹⁷³ Párrafo 3, literal “g”, numerales (i), (ii) y (iii) del Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

¹⁷⁴ Párrafo 3, literal “h”, numeral (iv) del Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.

¹⁷⁵ Párrafo 4, literales a), b), c) y d) del Anexo 18.3.4 del Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos.



1. *“La obtención de consentimiento informado de la autoridad pertinente previamente al acceso a los recursos genéticos bajo el control de dicha autoridad*
2. *La distribución equitativa de los beneficios que se deriven del uso de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos, y*
3. *La promoción de la calidad del examen de las patentes para asegurar que las condiciones de patentabilidad sean satisfechas”*

En tal sentido, cada parte procurará encontrar medios para compartir información que pueda tener relevancia en la patentabilidad de las invenciones basadas en conocimientos tradicionales o recursos genéticos mediante el suministro de:

- a). Bases de datos públicamente accesibles que contengan información relevante, y*
- b). La oportunidad de referir, por escrito, a la autoridad examinadora pertinente sobre el estado de la técnica que pueda tener relevancia en la patentabilidad”.*

II.2.6 Portales de Transparencia de las Entidades Públicas.

Con el avance de la tecnología, la información es cada vez más accesible para la población, habiéndose logrado, entre otras ventajas, la disminución de costos y tiempo para acceder a ésta. En este contexto las entidades de la administración pública se encuentran en mayores posibilidades difundir la información pública, empleando herramientas tales como los “Portales de Transparencia”.

Al respecto, el TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública establece que de manera progresiva y de acuerdo al presupuesto de cada entidad pública, éstas deben difundir, a través de sus portales de Internet, la siguiente información¹⁷⁶:

1. Los datos generales de las entidades de la Administración Pública, incluyendo de manera principal sus disposiciones y comunicados emitidos, su organización, organigrama, procedimientos, el marco legal al que está sujeta y el Texto Único Ordenado de Procedimientos Administrativos, que la regula, si corresponde.
2. Todo lo referente al presupuesto de las entidades, es decir, la información de los presupuestos ejecutados, sus futuros proyectos de inversión, las partidas salariales entre otros.
3. Las adquisiciones de bienes y servicios que realicen. La publicación incluirá el detalle de los montos comprometidos, los proveedores, la cantidad y calidad de bienes y servicios adquiridos.
4. Actividades oficiales que desarrollarán o desarrollaron los altos funcionarios de la respectiva entidad, entendiéndose como tales a los titulares de la misma y a los cargos del nivel subsiguiente.
5. La información adicional que la entidad considere pertinente.

Para tales fines, las entidades públicas deberán designar a un funcionario responsable de la elaboración y actualización del Portal¹⁷⁷. Dicho funcionario tendrá las siguientes responsabilidades:

¹⁷⁶ TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 5.

¹⁷⁷ Reglamento del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 4.



1. *Elaborar el Portal de la Entidad, en coordinación con las dependencias correspondientes;*
2. *Recabar la información a ser difundida en el Portal de acuerdo con lo establecido en los artículos 5 y 25 de la Ley; y,*
3. *Mantener actualizada la información contenida en el Portal, señalando en él, la fecha de la última actualización*¹⁷⁸.

Es preciso señalar que el *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales*¹⁷⁹ establece la obligación de publicar información adicional a la antes comentada.

Al respecto, este reglamento –de aplicación obligatoria para todas las entidades y órganos que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental en todos sus niveles– establece, entre otros aspectos, las disposiciones sobre acceso a la información pública con contenido ambiental, para facilitar el acceso ciudadano a la misma. Conforme con ello, se establece que, sin perjuicio de la información que debe ser publicada según lo dispuesto por el TUO de la Ley de Transparencia y acceso a la información pública y otras sobre la materia, las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Gestión Ambiental *“tienen la obligación de brindar la información ambiental y deben incluir en sus portales de transparencia la siguiente información:*

- *Las denuncias y solicitudes presentadas y resoluciones emitidas que han dado lugar a procedimientos administrativos vinculados a casos de contenido ambiental y la indicación de la fecha de recepción de dicha solicitud, del trámite asignado y del número de expediente y su localización. El expediente se pondrá a disposición del público para su revisión, salvo en sus partes confidenciales o reservadas.*
- *Las listas o registros de evaluadores inspectores y fiscalizadores ambientales, poniendo a disposición del público sus hojas de vida documentadas cuando sean requeridos.*
- *La fecha de inicio y término de los procedimientos de evaluación y de verificación ambiental y la indicación del número y localización de los estudios e informes ambientales resultantes de dichas evaluaciones o verificaciones.*
- *El enlace al Sistema Nacional de Información Ambiental, en donde además de lo señalado en el presente artículo, deberá figurar la información relativa a la situación del ambiente generada o en posesión de las entidades que forman parte del Sistema Nacional de Información Ambiental - SINIA, así como los datos de identificación de los expedientes, la indicación de su estado y el señalamiento del lugar donde se localizan físicamente.*
- *Las demás que estime la entidad de oficio o le solicite el MINAM en su calidad de órgano rector del Sistema Nacional de Gestión Ambiental*¹⁸⁰.

¹⁷⁸ Reglamento del TUO de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, artículo 8.

¹⁷⁹ El Decreto Supremo N° 002-2009-MINAM, *Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales*, fue publicado con fecha 17 de enero de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹⁸⁰ Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental y Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, artículo 20.



Posteriormente, la Presidencia del Consejo de Ministros, considerando la necesidad de mejorar la aplicación de las normas de acceso a la información pública para la actualización de la información contenida en los Portales del Estado, aprobó el Decreto Supremo N° 063-2010-PCM¹⁸¹, a través del cual crea e implementa el Portal de Transparencia estándar en las entidades de la administración pública. Este portal constituye una herramienta informática que *“contiene formatos estándares bajo los cuales cada entidad registrará y actualizará su información de gestión de acuerdo a lo establecido por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública y a los plazos establecidos en ella, sin perjuicio de la información adicional que la Entidad considere pertinente publicar. Dicha herramienta se presenta en una versión amigable con definiciones expresadas en un lenguaje claro y sencillo para un mejor entendimiento de la ciudadanía en general”*¹⁸².

Esta norma también establece que, *“para el oportuno cumplimiento de la actualización de la información en el Portal de Transparencia, cada unidad orgánica responsable del procesamiento de la información, según sea el caso, deberá designar un coordinador que tendrá relación directa con el funcionario responsable designado por la Entidad para el Portal de Transparencia”*¹⁸³. Asimismo, establece que la actualización de la información de transparencia de cada entidad de la administración pública se realizará a través del Portal del Estado Peruano, administrado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico e Informática - ONGEI de la Presidencia del Consejo de Ministros, información que automáticamente se visualizará en sus respectivos portales institucionales en su enlace de Transparencia¹⁸⁴. En ese sentido, el Decreto Supremo bajo comentario establece que *“el registro y la actualización de la información de transparencia son de carácter obligatorio y de estricta responsabilidad de cada entidad de la Administración Pública”*¹⁸⁵ (subrayado agregado).

Además, entre otros aspectos, el Decreto Supremo N° 063-2010-PCM establece, a fin de regular la forma y contenido de la implementación del Portal de Transparencia Estándar, la Secretaría de Gestión Pública de la PCM debía elaborar los respectivos lineamientos¹⁸⁶. Conforme con ello, mediante Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM, se aprobó la Directiva “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”¹⁸⁷.

Entre los aspectos más resaltantes contenidos en dichos lineamientos, debemos señalar los 9 rubros temáticos con formato estándar, dentro de los cuales debe publicarse la siguiente información mínima:

1. Datos Generales, donde se incluirá: (i) el Directorio de la institución; (ii) el Marco legal en materia de acceso a la información pública; (iii) las normas expedidas por la entidad a partir del año 2009;

¹⁸¹ El Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, Decreto Supremo que aprueba la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las Entidades de la Administración Pública, fue publicado con fecha 03 de junio de 2010 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹⁸² Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, artículo 1º.

¹⁸³ Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, artículo 3º.

¹⁸⁴ Idem.

¹⁸⁵ Idem.

¹⁸⁶ Decreto Supremo N° 063-2010-PCM, Primera Disposición Complementaria Final.

¹⁸⁷ La Resolución Ministerial N° 200-2010-PCM, “Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública”, fue publicada con fecha 03 de junio de 2010 en el Diario Oficial “El Peruano”.



2. Planeamiento y organización, que incluirá: (i) los instrumentos de gestión y las normas que los aprueban; y, (ii) los planes y políticas, además de los informes de monitoreo y evaluación;
3. Información presupuestal;
4. Proyectos de inversión pública;
5. Participación ciudadana;
6. Información de personal;
7. Información de contrataciones;
8. Actividades Oficiales; y,
9. Información adicional, tales como comunicados, declaraciones juradas y formatos de acceso a la información pública¹⁸⁸.

Por último, es preciso señalar que estos lineamientos establecen que “todos los actos administrativos, actos de administración interna y documentos que deban publicarse en el Portal de Transparencia de la respectiva entidad, deberán consignar un artículo, cláusula o nota en la que se señale expresamente que existe la obligación de publicar el acto o documento en dicho Portal y el plazo para realizar dicha diligencia”¹⁸⁹.

II.3 Marco Normativo – Institucional de la Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre

Se presenta el marco normativo – institucional que reconoce y desarrolla el derecho de acceso a la información pública y el principio de transparencia, dentro del sector forestal y de fauna silvestre.

II.3.1 Ley Forestal y de Fauna Silvestre

Como primera norma a considerar, encontramos la Ley N° 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre, publicada el 22 de julio de 2011 en el Diario Oficial “El Peruano”. Como se sabe, esta norma tuvo como antecedentes:

- *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, aprobada mediante Decreto Ley N° 21147 del año 1975;
- *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, aprobada mediante Ley N° 27308 publicada el 16 de julio de 2000 en el diario oficial “El Peruano”;
- Proyecto de Ley N° 2349/2007-CR, *Ley de promoción para la pequeña actividad forestal*, presentado ante el Congreso de la República el 22 de abril de 2008¹⁹⁰
- Ley Forestal y de Fauna Silvestre, aprobada mediante Decreto Legislativo N° 1090, publicado el 28 de junio de 2008 en el Diario Oficial “El Peruano”;
- Ley N° 29376 (publicada el 11 de junio de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”) y Ley N° 29382 (publicada el 19 de junio de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”), que suspenden la aplicación y derogan los Decretos Legislativos N° 1090 y 1064, respectivamente;
- Resolución Ministerial N° 117-2009-PCM, que “Constituye el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos a cargo de la formulación de

¹⁸⁸ Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, artículo 10.

¹⁸⁹ Lineamientos para la implementación del Portal de Transparencia Estándar en las entidades de la Administración Pública, artículo 15.

¹⁹⁰ La mencionada propuesta legislativa fue presentado como un Proyecto de Ley Multipartidario, teniendo como autores a los siguientes congresistas: Ruiz Delgado Miró, Maslucán Culqui José Alfonso, Galindo Sandoval Cayo César, Espinoza Ramos Eduardo, Mekler Neiman Isaac, Escudero Casquino Francisco Alberto, Abugattás Majluf Daniel Fernando, Obregón Peralta Nancy Rufina.



- un Plan Integral de Desarrollo Sostenible para dichos pueblos, en los ámbitos de educación, salud, titulación, formalización de tierras y demás medidas necesarias”, publicada el 11 de junio de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”;
- Acta de Acuerdo del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos, suscrita con fecha 22 de Junio del 2009;
 - Resolución Ministerial N° 0544-2009-AG, que “Declara prioritario el proceso de revisión y actualización de la Legislación Forestal y de Fauna Silvestre”, publicada el 01 de agosto de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”;
 - Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE, *Ley Forestal y de Fauna Silvestre*, presentado ante el Congreso de la República por el Poder Ejecutivo el 22 de junio de 2010.

El Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE se elaboró como resultado del mandato contenido en la Resolución Ministerial N° 544-2009-AG¹⁹¹, mediante la cual el Ministerio de Agricultura declaró prioritario el proceso de revisión y actualización de la legislación forestal y de fauna silvestre, en el marco de un proceso participativo y descentralizado a nivel nacional; encargando para tales efectos a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre su conducción, respondiendo a los requerimientos de la descentralización, modernización del Estado y el respeto de los pueblos originarios¹⁹².

El referido proyecto de Ley fue derivado a las Comisiones Agraria y de Descentralización del Congreso de la República. Conforme con ello, y luego de un largo proceso participativo¹⁹³, con fecha 07 de noviembre de 2010, la Comisión Agraria convocó a la población indígena, individualmente u organizada en comunidades, gremios o federaciones o sus representantes al citado proceso de consulta previa, libre e informada. Con fecha 10 de noviembre de 2010 se reunieron en el Congreso de la República asesores de la Comisión Agraria y los representantes de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú – CONAP y de la Defensoría del Pueblo, en la cual se acordó el Cronograma de las Audiencias Regionales y Encuentro Nacional a desarrollarse como parte del proceso de consulta previa, conforme se detalla a continuación:

¹⁹¹ Publicado con fecha 01 de agosto de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”; y cuya vigencia se prorrogó de manera sucesiva hasta el 15 de junio de 2010 a través de las Resoluciones Ministeriales N° 0087-2010-AG, 0288-2010-AG y 0368-2010-AG.

¹⁹² Artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 544-2009-AG.

¹⁹³ Al respecto, si bien mediante Oficio N° 559-2010-PCM/DM, de fecha 09 de julio de 2010, la Presidencia del Consejo de Ministros solicitó a la Presidencia del Congreso de la República se priorice en la Agenda de la Comisión Permanente la aprobación del mencionado Proyecto de Ley, doce organizaciones de la sociedad civil, sector privado y Gobiernos Regionales consideraron pertinente remitir al Congreso de la República nuevos aportes al Proyecto de Ley, así como plantear la necesidad de una revisión del contenido de la propuesta normativa antes de ser dictaminada o remitida al Pleno del Congreso. Conforme con ello, en la sesión de la Comisión Agraria de fecha 01 de setiembre del 2010, se acordó constituir una Mesa de Trabajo con el fin de revisar y mejorar el Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE Ley Forestal y de Fauna Silvestre con el concurso de diversas organizaciones de los sectores públicos, privados y Gobiernos Regionales. Esta Mesa de Trabajo se constituyó como un espacio de apoyo al proceso participativo iniciado por la Comisión Agraria para elaborar el Dictamen del Proyecto de Ley N° 4141/2009-PE.

Con fecha 30 de setiembre, en el Congreso de la República se constituyó la Mesa de Trabajo para el Estudio del Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE, en la cual se identificaron los puntos relevantes del Proyecto de Ley N° 04141/2009-PE que ameritaban un mayor debate y análisis, con el fin de alcanzar consensos tanto al interior del Grupo de Trabajo, como con las Autoridades Regionales. Por ello, la Comisión Agraria decidió realizar audiencias informativas en varias regiones del país, a fin de dar a conocer el Proyecto de Ley y recibir aportes adicionales de la ciudadanía.

El 11 de octubre en el Congreso de la República, se aprobó el cronograma de las Audiencias Públicas Informativas en las Regiones y una primera versión de Metodología para el desarrollo del proceso de Consulta Previa, Libre e Informada a los Pueblos Indígenas sobre el Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre. El Cronograma aprobado de las Audiencias Públicas Informativas, según Acta generada, fue el siguiente: (i) Puerto Maldonado: 15 y 16 de octubre del 2010; (ii) Pucallpa: 18 y 19 de octubre del 2010; (iii) Iquitos: 22 y 23 de octubre del 2010; (iv) Chiclayo: 25 y 26 de octubre del 2010; y, (v) Bagua: 27 y 28 de octubre del 2010. El 24 de octubre de 2010, en la Mesa de Trabajo presidida por la Comisión Agraria, se puso a discusión una segunda versión ampliada de la metodología a ser utilizada en el proceso de consulta previa, en lo que respecta a los plazos y lugares a ser consultados. Posteriormente, en reunión de la Mesa de Trabajo del 27 de octubre de 2010, se presentaron los diversos aportes alcanzados por distintas instituciones, respecto del mencionado proyecto de ley. Asimismo, con fecha 23 de noviembre de 2010 se aprobó la segunda versión de la referida metodología.



- 24 y 25 de noviembre en la ciudad de Satipo, Junín
- 29 y 30 de noviembre en la ciudad de Pucallpa, Ucayali
- 02 y 03 de diciembre en la ciudad de Tarapoto, San Martín
- 05 y 06 de diciembre en la ciudad de Iquitos, Loreto
- 07 al 10 de diciembre Encuentro Nacional en la ciudad de Lima.

Luego de realizadas las Audiencias Regionales, se llevó cabo el Encuentro Nacional, el cual contó con la participación de representantes de los Pueblos Indígenas de las diversas regiones del país. Dicho encuentro facilitó la realización de debates, trabajos grupales y la revisión de los artículos del proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre, lo cual permitió arribar a acuerdos respecto de la redacción final de la referida propuesta normativa. Conforme con ello, con fecha 10 de diciembre de 2010 se firmó el “Acta del Encuentro Nacional” mediante la cual acordaron los aportes de los Pueblos Indígenas que serían considerados en la elaboración del Dictamen del Proyecto de Ley bajo comentario.

Sobre la base de los aportes realizados por los Pueblos Indígenas, con fecha 15 de diciembre de 2010, la Comisión Agraria del Congreso de la República aprobó por el Dictamen sustitutorio de los proyectos de Ley N° 4141/2009-PE y 2349/2007-CR, a través del cual establece un nuevo texto de la propuesta legislativa de la “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”¹⁹⁴. Luego de concluida esta primera fase, se realizaron las coordinaciones para la aprobación de la metodología de la segunda etapa del proceso de consulta previa –respecto del contenido del Dictamen del Proyecto de Ley–, así como el cronograma de audiencias públicas macro regionales y el Encuentro Nacional¹⁹⁵. El 18 de enero se publicó en el Diario Oficial El Peruano el Cronograma de las Audiencias Públicas Macrorregionales y Encuentro Nacional. Las audiencias realizadas fueron:

- Ayacucho del 31 de enero al 01 de febrero de 2011; llevada a cabo en el Auditorio de la Federación Agraria Departamental de Ayacucho.
- Chiclayo del 04 al 05 de febrero de 2011; llevada a cabo en el local de la Junta de Usuarios de Chancay – Lambayeque.
- Puerto Maldonado del 08 al 09 de febrero; la cual no se llevó conforme a lo solicitado por la Federación Nativa del Río Madre de Dios y Afluentes – FENAMAD.
- Cusco – Puno del 11 al 12 de febrero; la cual se llevó a cabo en el Auditorio del Gobierno Regional de Cusco.
- Iquitos del 16 al 17 de febrero; la cual se llevó a cabo en el Auditorio del Instituto de Investigación de la Amazonía Peruana en la ciudad de Iquitos.
- Atalaya – Ucayali del 23 al 24 de febrero, la cual se suspendió debido a que condiciones climatológicas impidieron la llegada del personal a tiempo. Esta Audiencia se llevó a cabo los días 26 y 27 de marzo de 2010, en el Auditorio del Colegio Hildebrando Fuentes.
- Bagua, Amazonas del 02 al 03 de marzo; la cual se llevó a cabo en el Auditorio de recreo “La Choza”

Luego de realizadas las Audiencias, entre los días 12 al 14 de mayo de 2011, se celebró en la Sala de Ceremonias del Ministerio de Cultura en la ciudad de Lima, el Encuentro Nacional, convocado por la Comisión Agraria del Congreso de la República, en el cual participaron más de ciento veinte (120) representantes de los Pueblos Indígenas. Este evento dio lugar al

¹⁹⁴ [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/7C3EA38BB337A010052577FB005B3FF5/\\$FILE/04141DC01MAY15122010.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/dictamen20062011.nsf/DictamenesFuturo/7C3EA38BB337A010052577FB005B3FF5/$FILE/04141DC01MAY15122010.pdf).

¹⁹⁵ Con fecha 10 de enero del 2011, conforme a lo programado, se celebró la reunión de coordinación convocada por el Viceministerio de Interculturalidad, en la cual se suscribió la respectiva Acta.



análisis de artículo por artículo del Dictamen en consulta, así como para un amplio debate de los aportes realizados por los distintos representantes. Entre los días 24 al 26 de mayo, se celebró el “Diálogo Intercultural en busca de Acuerdos en los artículos y temas pendientes sobre el Dictamen del Proyecto de Ley 4141/2009-PE, Ley Forestal y de Fauna Silvestre”, convocado por la Comisión Agraria del Congreso de la República.

Con fecha 09 de junio del 2011, el Presidente de la Comisión Agraria, Sr. Aníbal Huerta Díaz, de manera conjunta con los representantes de las Organizaciones Indígenas: Sr. Oseas Barbarán, Presidente de la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú - CONAP; Sr. Melchor Lima, Secretario General de las Comunidades Campesinas del Perú - CCP; Sr. Antolín Huáscar, Presidente de la Confederación Nacional Agraria - CNA, entre otros representantes, entregaron al Presidente del Congreso de la República, Sr. César Zumaeta, el Texto Sustitutorio Consensuado del Proyecto de Ley de Forestal y de Fauna Silvestre, el mismo que fuera concertado en el marco del proceso de consulta previa con los Pueblos Indígenas. Con fecha 15 de junio de 2011, se inició en el Pleno del Congreso de la República el debate del Proyecto de Ley Forestal, siendo así aprobado el Texto Sustitutorio del Proyecto de Ley Forestal y de Fauna Silvestre por mayoría, con un total de 61 votos a favor, 23 en contra y una abstención¹⁹⁶. Finalmente, con fecha 22 de Julio del 2011 se publicó en el Diario Oficial “El Peruano”, la Ley N° 29763, *La Ley Forestal y de Fauna Silvestre*.

Esta Ley tiene por finalidad la promoción de “la conservación, la protección, el incremento y el uso sostenible del patrimonio forestal y de fauna silvestre dentro del territorio nacional, integrando su manejo con el mantenimiento y mejora de los servicios de los ecosistemas forestales y otros ecosistemas de vegetación silvestre, en armonía con el interés social, económico y ambiental de la Nación; así como impulsar el desarrollo forestal, mejorar su competitividad, generar y acrecentar los recursos forestales y de fauna silvestre y su valor para la sociedad. El objeto de la presente Ley es establecer el marco legal necesario para regular, promover y supervisar la actividad forestal y de fauna silvestre para lograr su finalidad”¹⁹⁷.

La Ley N° 29763 incorpora una serie de principios generales aplicables a la gestión forestal y de fauna silvestre, entre los cuales cabe resaltar: el principio de gobernanza forestal; participación en la gestión forestal (artículo II.1); el principio de consulta previa libre e informada (artículo II.3); el principio de transparencia y rendición de cuentas (artículo II.13), entre otros. Con respecto de esta último, se establece la siguiente definición:

“El Estado tiene el deber de poner a disposición toda información de carácter público relacionada a la gestión forestal y de fauna silvestre, respetando el derecho de toda persona de acceder adecuada y oportunamente a dicha información sin necesidad de invocar justificación o interés que motive tal requerimiento. El Estado rinde cuentas de su gestión con arreglo a las normas sobre la materia e investiga toda actividad ilegal, publicando sus resultados, salvo las excepciones que establece la ley de la materia”.

Asimismo, en su sección sexta –*Gestión de Productos Forestales y de Fauna Silvestre. Régimen de Control*– se incorpora el Título IV, “*Transparencia en la gestión forestal y de fauna silvestre*”, el cual reconoce las siguientes obligaciones para el Estado:

¹⁹⁶ Diario de los Debates. Segunda Legislatura Ordinaria de 2010. 15B Sesión (Vespertina). Miércoles 15 de junio de 2011, p.:27.

¹⁹⁷ Artículo 1º del Dictamen.



**DISPOSICIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA RECOGIDAS
EN EL DICTAMEN DEL PROYECTO DE LEY FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE, LEY N° 29763
–Título IV del Dictamen–**

Acceso a la Información Artículo 142º	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Todas las entidades que forman parte del Sinafor ponen a disposición pública los planes de manejo operativos y planes generales de manejo forestales que hayan sido aprobados antes de la presente Ley y en el marco de la misma, así como los informes de supervisión y verificación cuyos procedimientos administrativos hayan concluido.</i>▪ <i>Se clasifican como confidenciales ciertas secciones de los planes, para lo cual se implementan los procedimientos establecidos en la ley de la materia.</i>
Plan Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre Artículo 143º	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>El Serfor es responsable de conducir el proceso participativo de elaboración e implementación del Plan Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre, el que se aprueba mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Agricultura y por los titulares de los sectores involucrados.</i>
Unidad de Atención Especializada Artículo 144º	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>El Serfor establece una unidad de atención especializada de transparencia y recepción de aportes de la sociedad civil.</i>▪ <i>Estos aportes se registran, se sistematizan y se ponen a disposición del público, salvo las excepciones establecidas en el reglamento, y se transmiten a las instituciones públicas vinculadas a dichos aportes.</i>

II.3.2 Estrategia Nacional Forestal

Un primer instrumento de gestión pública vinculante para el sector forestal es la “Estrategia Nacional Forestal”. Al respecto, debemos recordar que, mediante Decreto Supremo N° 056-99-RE, se ratificó el Proyecto FAO GCP/PER/035/NET, suscrito entre el Gobierno del Perú y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación - FAO “Apoyo a la Estrategia Nacional para el Desarrollo Forestal”; producto del cual se elaboró la “Estrategia Nacional Forestal Perú 2002 – 2021”.

Posteriormente, mediante Moción de Orden del Día N° 4882 aprobada por el Consejo Directivo del Congreso de la República en su sesión del 18 de noviembre del 2003, se acordó declarar de interés e importancia nacional la referida estrategia, conforme con lo cual, mediante Decreto Supremo N° 031-2004-AG¹⁹⁸, se aprobó su oficialización, estableciendo que dicha estrategia forma parte de la antes citada norma¹⁹⁹.

Con respecto del referido instrumento de gestión pública, debemos señalar que éste tiene por principios la sostenibilidad, democracia, integralidad, descentralización, equidad y participación. Sobre la base de dichos principios, la elaboración de esta estrategia parte de un planeamiento estratégico, el cual está compuesto por la siguiente secuencia y contenidos:

¹⁹⁸ El Decreto Supremo N° 031-2004-AG, *Oficializan el documento “Estrategia Nacional Forestal, Perú 2002 – 2021*, fue publicado con fecha 18 de agosto de 2004 en el Diario Oficial “El Peruano”.

¹⁹⁹ Artículo 1º del Decreto Supremo N° 031-2004-AG.



- (i) Análisis histórico del desarrollo y su vinculación con los recursos forestales;
- (ii) Línea de base sobre la actividad forestal nacional al año 2002;
- (iii) Análisis FODA de las actividades del sector forestal;
- (iv) Visión y misión de la estrategia;
- (v) Objetivos estratégicos;
- (vi) Resultados esperados; y,
- (vii) Lineamientos estratégicos

Si bien la estrategia no reconoce directamente líneas relacionadas con el principio de transparencia o el derecho de acceso a la información pública, se propone un conjunto de proyectos que, en la práctica, promueven el fortalecimiento del sector en ambas materias. Entre dichos proyectos, destacan:

- Proyecto N° 05 para sensibilizar a los decisores políticos y formadores de opinión pública, con el objetivo de generar una corriente de opinión favorable al desarrollo forestal del país;
- Proyecto N° 08 para el mejoramiento de la gestión forestal a nivel regional y nacional, el cual busca evaluar y "dimensionar" los alcances de la gestión forestal en función del patrimonio forestal a administrar. Al respecto, la estrategia reconoce que si bien dicho patrimonio representa aproximadamente el 80% del territorio nacional, en éste predomina la informalidad, lo cual implica la destrucción de los ecosistemas. En ese sentido, este proyecto debería sentar las bases para un sistema de gestión integral de la totalidad del patrimonio forestal y de sus componentes, con el mayor detalle posible, que garantice la recuperación de los ecosistemas y su directa relación con el mejoramiento de la calidad de vida de sus poblaciones.
- Proyecto N° 09 para el desarrollo de la institucionalidad forestal, el cual se encuentra muy ligado al anterior. Proponer desarrollar un tejido institucional y de mecanismos de participación de la sociedad en su conjunto, que garanticen una gestión forestal eficiente, tanto en su perspectiva gubernamental como no gubernamental.
- Proyecto N° 12 sobre un inventario y valoración forestal nacional, minucioso proyecto que permitiría tener un medido detalle de los recursos forestales de las regiones y del país en su conjunto. Asimismo, tener una idea clara del valor (socioeconómico y ecológico) de los bosques y sus productos, como de los beneficios indirectos de los mismos.
- Proyecto N° 20 para el control de tala y tráfico ilegal de maderas, a través de la organización de las diferentes instancias del gobierno y de la sociedad civil con el fin de controlar (o erradicar) la tala ilegal de madera en los bosques naturales.
- Proyecto N° 33 para la articulación de la demanda y oferta de información para el desarrollo forestal, a través del cual se debe satisfacer la demanda de información que existe para el desarrollo de los diferentes proyectos forestales, tanto con la existente como con la generación de nueva información especializada.
- Proyecto N° 35 de capacitación y extensión forestal, a través del cual se trata de generar una "corriente" de conocimiento técnico especializado que permita, a los principales actores del desarrollo forestal, cubrir las necesidades que el manejo forestal exige.



- *Proyecto N° 37 de articulación para la investigación*, el cual trata de generar un sistema articulado de investigación forestal entre las diferentes instituciones especializadas por regiones, a fin de optimizar los recursos existentes y dimensionar adecuadamente las carencias y necesidades.
- *Proyecto N° 39 para investigación y desarrollo forestal*, el cual busca atender a la necesidad de conocimiento técnico especializado inmediato en coadyuve a la optimización de la cadena productiva forestal.

II.3.3 Estrategia Nacional para la Erradicación de la Extracción y Comercialización Ilegal de los Recursos Forestales Maderables en la Amazonía Peruana

Con fecha 22 de octubre de 2002, en reunión del Consejo de Ministros, representantes de los diferentes sectores del Gobierno –reconociendo la magnitud del problema de la tala ilegal para los bosques del país y de la cadena de actores que se constituyen para su realización y soporte– decidieron que el Estado debe priorizar acciones para combatir la tala ilegal de madera a nivel nacional. Conforme con ello, mediante Decreto Supremo N° 052-2002-AG²⁰⁰, el Ministerio de Agricultura creó una *“Comisión Multisectorial encargada de diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal, que conlleve el retiro de los extractores forestales ilegales de las zonas reservadas, concesiones forestales y territorios de comunidades nativas, así como de proponer medidas de reforma legal para sancionar la tala ilegal y las acciones que sean necesarias para combatir a los que comercialicen la madera ilegalmente obtenida”*²⁰¹.

De acuerdo con dicho mandato, durante el año 2003 dicha Comisión elaboró la *“Estrategia Nacional para la erradicación de la extracción y comercialización ilegal de los recursos forestales maderables en la Amazonía peruana”*. Posteriormente, mediante Decreto Supremo N° 019-2004-AG²⁰², se declaró de interés nacional dicha estrategia, denominándola *“Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal”* y se creó la *“Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal – CMLTI”*, adscrita a la Presidencia del Consejo de Ministros con los siguientes propósitos:

- a. *Diseñar, coordinar, concertar y ejecutar acciones del Sector Público y entre éste y la Sociedad Civil, destinadas a promover la lucha contra la tala ilegal;*
- b. *Planificar, dirigir y supervisar la implementación de la Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal;*
- c. *Establecer los lineamientos de política para la lucha contra la tala ilegal a largo plazo;*
- d. *Gestionar y canalizar la cooperación técnica y financiera internacional para la lucha contra la tala ilegal;*
- e. *Gestionar y canalizar las donaciones que realicen entidades nacionales e internacionales para la lucha contra la tala ilegal;*
- f. *Generar y organizar un efectivo sistema de información y alerta forestal sobre las actividades de tala ilegal y difundir la información a nivel nacional;*

²⁰⁰ El Decreto Supremo N° 052-2002-AG, *Crean Comisión Multisectorial encargada de diseñar y llevar a cabo una estrategia para la lucha contra la tala ilegal*, fue publicada con fecha 25 de octubre de 2002 en el Diario Oficial “El Peruano”.

²⁰¹ Artículo 1º del Decreto Supremo N° 052-2002-AG.

²⁰² Decreto Supremo N° 019-2004-AG, *Declaran de interés nacional la “Estrategia Nacional Multisectorial de Lucha contra la tala ilegal” y crean la Comisión Multisectorial de Lucha contra la Tala Ilegal*, fue publicada con fecha 08 de mayo de 2004 en el Diario Oficial “El Peruano”.



- g. *Promover y difundir las acciones realizadas contra la tala ilegal y para la protección del patrimonio forestal y la biodiversidad, en cumplimiento de los convenios internacionales y normas nacionales en esta materia;*
- h. *Promover el manejo forestal sostenible, la declaración de cuencas libres de tala ilegal y la certificación forestal;*
- i. *Realizar acciones de difusión orientadas a la toma de conciencia sobre la problemática y magnitud de la tala ilegal en el Perú y el mundo; y,*
- j. *Proponer a los sectores competentes la aprobación de normas y mecanismos que faciliten la prevención y el control de la tala ilegal y la comercialización de los productos forestales ilegales en el mercado nacional e internacional²⁰³.*

Esta Comisión –integrada por representantes de los sectores Agricultura, Interior, Defensa, así como del Ministerio Público y de la Comisión Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos– era presidida por un representante de la Presidencia del Consejo de Ministros y debía reunirse mensualmente. Asimismo, trimestralmente debía informar a la Presidencia del Consejo de Ministros respecto de las acciones desarrolladas y, anualmente presentar un informe exponiendo el Plan Integral de Lucha contra la Tala Ilegal para el siguiente año²⁰⁴. Además de contar con una Secretaría Técnica, cuyo representante pertenece al Ministerio de Agricultura. La Comisión cuenta con las siguientes facultades:

- a. *Solicitar a las entidades públicas y privadas, el asesoramiento, información y apoyo necesario para el cumplimiento de la labor encomendada;*
- b. *Coordinar y supervisar el cumplimiento por parte de las instituciones del Estado y los privados, de las normas existentes en materia de lucha contra la tala ilegal;*
- c. *Administrar los fondos que sean puestos a su disposición, provenientes del sector privado;*
- d. *Proponer al Consejo de Ministros y a los sectores competentes las normas que sean necesarias para implementar la lucha contra la tala ilegal; y,*
- e. *Coordinar con los gobiernos regionales acciones locales para la lucha contra la tala ilegal²⁰⁵.*

En el marco de dichas funciones, debemos señalar que la Estrategia Multisectorial de Lucha Contra la Tala Ilegal establece 5 grupos de lineamientos estratégicos: (i) Fortalecimiento institucional y desarrollo de políticas; (ii) Investigación y asesoría legal; (iii) Control y vigilancia; (iv) Promoción del manejo forestal sostenible y comunicaciones; y, (v) Comercio Nacional e Internacional. De dichos lineamientos, a continuación resaltamos aquellos relacionados directa o indirectamente con las materias de transparencia y acceso a la información pública:

- Como parte del “*Lineamiento estratégico I.1 Promover mecanismos de cooperación entre la Autoridad Forestal y los Comités de Gestión de Bosques para el establecimiento de Sistemas de Vigilancia Ciudadana*”, se han establecido las siguientes actividades:
 - *Solicitar a la Mesa de Diálogo y Concertación Forestal la aprobación del Reglamento de Funcionamiento de los Comités de Gestión de Bosques.*
 - *Solicitar a INRENA convocar a la formación de los Comités de Gestión de Bosques por cuencas en los diferentes departamentos donde hay Concesiones Forestales y*

²⁰³ Artículo 2º del Decreto Supremo Nº 019-2004-AG.

²⁰⁴ Artículos 3º y 4º del Decreto Supremo Nº 019-2004-AG.

²⁰⁵ Artículo 5º del Decreto Supremo Nº 019-2004-AG.



- brinde la asesoría legal necesaria a los Comités de Gestión de Bosques para la elaboración de sus Reglamentos Internos de Funcionamiento.*
- *Desarrollar Mecanismos de cooperación e intercambio de información veraz y oportuna entre la autoridad forestal y los comités de gestión de bosques definidos y operativos.*
 - *Desarrollar y adaptar los mecanismos de cooperación y funcionamiento de las Rondas campesinas y sistemas de vigilancia con participación ciudadana para el establecimiento de los Sistemas de Vigilancia de los Comités de Gestión de Bosques.*
- Como parte del “*Lineamiento estratégico I.3 Mitigar la tala ilegal promovida por el uso de mecanismos administrativos fraudulentos provenientes de regímenes forestales anteriores mediante el cierre definitivo de los plazos de movilización de madera de contratos de 1000 ha.*”, se han establecido las siguientes actividades:
- *Informar de manera veraz y oportuna a Congresistas, Ministros y otros actores políticos sobre los efectos negativos sociales, políticos y económicos de la ampliación de plazos para movilización de madera de los contratos de 1000 ha propuesta por los grupos opositores al proceso de reforma del sector forestal.*
 - *Recomendar a las autoridades forestales de manera efectiva la no ampliación de los plazos de movilización de madera de los contratos de 1000 ha. Hacer pronunciamientos públicos relacionados a este tema.*
 - *Desarrollo de campañas de comunicaciones para sensibilizar a las Autoridades e Instituciones del Estado en la problemática de la tala ilegal.*
 - *Denuncia a empresas exportadoras promotoras de la ilegalidad ante organismos internacionales (...) y realizar campañas de comunicación orientadas a los mercados internacionales para desincentivar la demanda de madera ilegal proveniente de los bosques tropicales de la Amazonía peruana.*
 - *Desarrollar campañas de comunicación a nivel nacional para persuadir a los extractores ilegales de continuar en la actividad y explicar las ventajas de adecuación a la Ley.*
- Como parte del “*Lineamiento estratégico II.2 Contar con un Sistema de Información Nacional Interconectado sobre el Estado de la Extracción y Comercio ilegal de madera en el Perú en permanente actualización que permita reaccionar de manera oportuna a la Administración Forestal con propuestas de cambios en las políticas sectoriales y mecanismos de control y comercialización de los productos maderables del país*”, se han establecido las siguientes actividades:
- *Formación de Brigadas especializadas de Investigación para identificación de campamentos de extractores ilegales, relaciones con narcotráfico, seguimiento de la madera extraída, e identificación de actores y mecanismos de blanqueo de la madera. Incluye también recopilación de pruebas efectivas de campo e identificación de intermediarios. Se desarrollan viajes a diferentes partes del país donde se tiene referencia de tala ilegal; recopilación de pruebas documentadas, testimonios y material fotográfico / videos, entrevistas.*
 - *Identificar las fuerzas e intereses políticos y económicos de los principales actores y promotores de la extracción ilegal de madera, los mecanismos, rutas y contactos de comercialización en Madre de Dios, Loreto, Ucayali, y Costa Norte del País.*



- *Identificar los puntos críticos de corrupción, lavado y legalización de la madera en la cadena de comercialización. Identificar y priorizar las áreas geográficas más vulnerables a la extracción ilegal de madera en el país.*
 - *Identificar las responsabilidades administrativas y penales de los involucrados en los diferentes niveles de poder: Funcionarios públicos, Empresas exportadoras, comerciantes intermediarios, transportistas, habilitadores, inspectores de campo y extractores informales, narcotraficantes, autoridades del orden público, militares, otros.*
 - *Desarrollar bases de datos interconectadas entre los diversos sectores para el intercambio y cruce de información y monitoreo de los mecanismos y actores del tráfico de recursos forestales. Dicha base estará interconectada con otras organizaciones de investigación de actividades ilegales diversas (narcotráfico, corrupción, evasión tributaria, atentados contra derechos humanos, otros).*
 - *Desarrollo de un sistema de respuesta multisectorial efectiva que permita ejercer acciones de control en tiempo real en el momento en que se identifica un evento de extracción de recursos forestales maderables y amerita una intervención en campo.*
- Como parte del “Lineamiento estratégico II.6 Solicitar a INRENA y el PETT proceda de manera prioritaria a culminar el saneamiento físico-legal, linderamiento, desarrollo de actas de colindancia y resolución de conflictos de las sobre posiciones con otro derechos de uso existentes sobre las ANP, Comunidades Nativas y Concesiones Forestales, se han establecido las siguientes actividades:
- *Promover la Creación del Registro de las Concesiones Forestales.*
 - *Desarrollo de una Base de Datos con información cartográfica georeferenciada de manera precisa que permita identificar las invasiones, ingreso de extractores y conflictos entre pobladores por sobre posiciones y falta de linderamiento claros de las áreas de producción permanente, ANP y tierras tituladas de comunidades nativas y reservas del estado de poblaciones indígenas.*
 - *Contar con un catastro de las Concesiones Forestales, Comunidades nativas y áreas de bosques permanentes de producción no concesionados.*
- Como parte del “Lineamiento estratégico III.1 Formación de Brigadas especializadas de Investigación de los delitos forestales de la Comisión Multisectorial” se ha previsto la realización de las siguientes actividades
- *Seleccionar, capacitar y entrenar al personal idóneo para integrar las brigadas especiales con participación de la Policía Nacional e INRENA. Organización de patrullajes y rotaciones del personal de control.*
 - *Identificar los puntos geográficos para el establecimiento de Puestos de Control. Diseño de los Sistemas de patrullajes terrestres, fluviales y acuáticos.*
 - *Identificación a detalle de la ubicación, y sistemas de extracción utilizados en los campamentos de madereros ilegales, relaciones con narcotráfico, volúmenes y métodos de seguimiento de la madera extraída, e identificación mecanismos de blanqueo de la madera.*
 - *Identificar, notificar y evaluar nuevas estrategias de mutación en los mecanismos de ilegalidad desarrollados por los infractores, tanto por los madereros como de la administración forestal.*



- Como parte del *“Lineamiento estratégico III.3 Establecer Sistemas de Control y Vigilancia con Participación Ciudadana: conformación de equipos técnicos de informantes civiles”*, se ha previsto la realización de la actividad *“Fortalecer las capacidades de las asociaciones civiles y Comités de Gestión de Bosques para participar en las actividades de control contra la tala ilegal, en supervisar la gestión de las autoridades, y la transparencia de los funcionarios”*.

- Como parte del *“Lineamiento estratégico IV.2 Desarrollar campañas de comunicación orientadas a desincentivar la tala ilegal, informar sobre las ventajas de la adecuación a la Ley Forestal y estabilizar los conflictos sociales entre los actores económicos del sector”*, se han previsto las siguientes actividades:
 - *Desarrollar Campañas de Comunicación intensivas y Cursos de Capacitación orientados a sensibilizar, informar y comprometer a los Políticos locales, regionales y nacionales, a líderes de organizaciones e instituciones civiles y tomadores de decisiones, y la opinión pública en general sobre los impactos socioeconómicos y ambientales de la extracción ilegal de madera en el país.*
 - *Desarrollar materiales de difusión (videos, folletos, brochures, otros) para ser distribuido en el Congreso y el Ejecutivo, y otras instancias del gobierno sobre la magnitud e importancia de la problemática de la extracción y comercio ilegal de maderas en el Perú.*
 - *Desarrollar programas de difusión masiva orientados a los pequeños madereros informales y público en general sobre las ventajas del proceso de formalización de la actividad forestal y de las concesiones forestales, y a desincentivar de manera efectiva la tala ilegal e incentivar a los pequeños madereros informales a optar voluntariamente por incorporarse al proceso productivo formal de la actividad forestal.*
 - *Promover Oportunidades para el Conocimiento y Respeto a los Derechos Humanos, la Integridad Cultural y Espacial de las Comunidades Nativas y las poblaciones de colonos y ribereños de la zona mediante el desarrollo de actividades culturales mixtas que promuevan la tolerancia y el respeto entre los diferentes sectores de la sociedad haciendo uso de programas radiales, charlas, conferencias, ferias, otros.*
 - *Consolidar una cultura de valores necesaria para la convivencia pacífica, la integración de los diversos grupos sociales y el establecimiento de un modelo político y económico de desarrollo regional.*
 - *Promover la formación de una Comisión de Investigación en el Congreso de la República sobre las empresas exportadoras de maderas (...) promotoras de la extracción ilegal, invasiones de tierras, sus posibles conexiones con el narcotráfico y la promoción de actos vandálicos y atentados contra la vida de los concesionarios formales, la propiedad pública y privada, y contra las instituciones del Estado encargadas de la administración de los recursos forestales del país.*

Además, se han propuesto lineamientos estratégicos complementarios a mediano plazo, entre los cuales merece destacar la implementación de un *“Sistema de información”* que reúna la información del OSINFOR y el Ministerio de Agricultura, conforme con el cual el OSINFOR informe periódicamente con carácter de confidencialidad al Ministerio de Agricultura sobre:

- *El estatus del impacto ambiental ocasionado por la tala ilegal sobre las ANP y ámbitos geográficos ocupados por Comunidades Nativas, Concesiones Forestales y Bosques de*



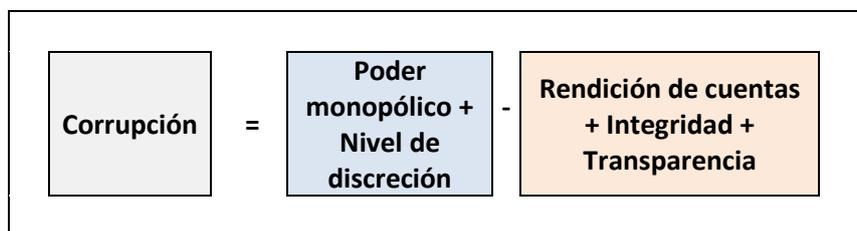
Producción Permanente, relevando así mismo los impactos sociales y económicos de la actividad maderera ilegal y la depredación de los recursos naturales.

- *La identificación de las fuerzas e intereses políticos y económicos de los principales actores y promotores de la extracción ilegal de madera, los mecanismos, rutas y contactos de comercialización en Madre de Dios, Loreto, Ucayali y la Costa Norte del país, presentando las pruebas y testimonios relevados, así como sobre la identificación de los puntos críticos de corrupción, “lavado” y legalización de la madera en el Sector.*
- *La identificación de la corrupción, responsabilidades administrativas y penales de los involucrados en los diferentes niveles de poder: Funcionarios Públicos, Empresas Exportadoras, Comerciantes intermediarios, Transportistas, Habilitadores, Inspectores de campo y Extractores informales, Narcotraficantes, Autoridades del orden público, Miembros de la Fuerzas Armadas y Policiales, etc.*

Asimismo, este sistema contempla que el Ministerio de Agricultura ponga a disposición de instituciones de control, tales como la SUNAT, OSINERGMIN, entre otras, sus bases de datos; y, en el caso de actividades ilícitas probadas (narcotráfico, corrupción, extorsión, otras), la información podrá ser puesta a disposición de organizaciones especializadas de investigación de actividades ilegales diversas, tales como Contraloría General de la República, Ministerio Público, Poder Judicial, INTERPOL, otras.

II.3.4 Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre

Conforme lo reconocen instituciones y expertos internacionales, una de las principales causas de la corrupción es la falta de transparencia en la gestión gubernamental. Al respecto, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, acogiendo a la influyente fórmula planteada por Robert Klitgaard, señala que el fenómeno es consecuencia de la ausencia de: (i) mecanismos de rendición de cuentas; (ii) sistemas fuertes de medición de ética e integridad de los funcionarios públicos; y, (iii) gestiones transparentes que impidan la adopción de decisiones pública bajo secreto²⁰⁶. Esta fórmula puede ser mejor comprendida bajo el siguiente gráfico:



En las últimas décadas, se vienen promoviendo iniciativas internacionales, –que posteriormente vienen siendo implementadas a través de estrategias nacionales– con la finalidad de luchar contra la corrupción. En ese contexto, debemos resaltar que en 1997 el Perú se adhirió a la Convención Interamericana contra la Corrupción. Asimismo, el Estado peruano ha suscrito y ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2004). Conforme con los mandatos contenidos en dichos instrumentos, en el año 2008, se

²⁰⁶ Cfr. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. “Primer on Corruption and Development: Anti-corruption Interventions for Poverty Reduction, Realization of the MGDs and Promoting Sustainable Development”, 2008, p. 9.



elabora un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción, en el cual participaron diversas instituciones públicas y privadas. Dicho Plan establece que cada sector del Poder Ejecutivo deberá implementar medidas concretas para combatir la corrupción en sus instituciones, así como adecuar su legislación a la normatividad internacional vinculante en esta materia. Adicionalmente exhorta a todos los peruanos y peruanas, organizaciones públicas y privadas, a comprometerse a una sinergia de esfuerzos que contribuya a luchar de manera real, firme y decidida contra la corrupción.

En este contexto, y en el marco del “Acuerdo de Promoción Comercial” suscrito entre la República del Perú y el Gobierno de los Estados Unidos de América, se establece el compromiso del Gobierno Peruano de elaborar e implementar un plan anticorrupción para los funcionarios a cargo de administrar y controlar los recursos forestales²⁰⁷. Es así que, mediante Resolución Ministerial N° 0505-2010-AG²⁰⁸, el Ministerio de Agricultura declara *de interés prioritario la elaboración de un Plan Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre, dentro de un proceso transparente y participativo que incorpore los aportes de las entidades públicas y privadas vinculadas a la actividad forestal y de fauna silvestre, así como de la población en general*²⁰⁹.

Conforme con ello, a mediados del año 2010, el Ministerio de Agricultura inició un proceso participativo y descentralizado a nivel nacional, y encargó a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre su conducción, respondiendo a los requerimientos de la descentralización, modernización del Estado, y el respeto de los Pueblos Originarios, así como a la articulación de los acuerdos del Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos amazónicos. Como resultado de dicho proceso, en septiembre de 2010 se contó con un documento base para la construcción participativa de un Plan Anticorrupción del Sector Forestal y Fauna Silvestre. Dicha propuesta contó con cuatro Capítulos, donde se presentan los Antecedentes e Indicadores de la Corrupción en el Perú; se proponen alcances, lineamientos, objetivos estratégicos, líneas de acción y se identifican las instituciones responsables de la implementación del Plan Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre. Asimismo se propone un cronograma de actividades inmediatas y de mediano plazo para la culminación, ajuste y revisión del Plan a nivel regional, su institucionalización, e implementación inicial²¹⁰.

Posteriormente, con fecha 14 de julio de 2011, mediante Decreto Supremo N° 009-2011-AG, el Ministerio de Agricultura aprobó el “Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre”. De acuerdo con la sección considerativa de esta norma, se reconoce a este Plan Nacional Anticorrupción como *un instrumento de política fundamental para una gestión ética y transparente de los recursos forestales y de fauna silvestre en el Perú, contribuyendo al fortalecimiento de la Autoridad Nacional Forestal y las Autoridades Regionales Forestales. En tal sentido, su ejecución es sistémica, exhaustiva, y transversal a todas las instancias y niveles*

²⁰⁷ Ver: Anexo 18.3.4 Sobre el Manejo Forestal del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial suscrito entre los Gobiernos del Perú y Estados Unidos.

²⁰⁸ La Resolución Ministerial N° 0505-2010-AG, *Declaran de interés prioritario la elaboración de un Plan Anticorrupción Forestal y de Fauna Silvestre*, fue publicada con fecha 22 de agosto de 2010 en el Diario Oficial “El Peruano”.

²⁰⁹ Artículo 1° de la Resolución Ministerial N° 0505-2010-AG.

²¹⁰ La Adicionalmente, esta propuesta consta de cuatro anexos: El Anexo I presenta el marco jurídico-institucional de la lucha anticorrupción en el Perú, y una breve reseña las iniciativas del Estado en esta materia. El Anexo II aborda los diversos aspectos conceptuales y definiciones del fenómeno de la corrupción, sus dimensiones y causas; así como los impactos que ésta genera. El Anexo III consiste en un Diagnóstico Preliminar del Estado de la Corrupción en el Sector Forestal y Fauna Silvestre. El Anexo IV es una propuesta normativa para la Creación de una Oficina Especializada para la implementación del citado Plan.



de la administración pública con competencias en materia forestal y de fauna silvestre; y a la vez complementaria a otros programas y proyectos del Sector.

El Plan es un instrumento de alcance nacional y de obligatorio cumplimiento para todas las instancias del Estado en todos sus niveles de gobierno, respetando las competencias y funciones específicas de cada institución. Su implementación abarca diversas fases orientadas a consolidar la institucionalización de la lucha anticorrupción en las entidades públicas, privadas y sociedad civil vinculada a la gestión de los recursos forestales, la fauna silvestre, biodiversidad y servicios ambientales contenidos en ellos. El período de ejecución establecido es de cinco años, sujeto a revisiones y actualizaciones periódicas.

Particularmente, la citada norma establece que el Ministerio de Agricultura –a través de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre–, está encargado del seguimiento de su implementación. Asimismo, se establece que su implementación del es de responsabilidad de las siguientes entidades públicas, cada una de las cuales responderá de acuerdo a la asignación de actividades establecidas en el mismo, y dentro del ámbito de sus respectivas competencias:

- a. Ministerio de Agricultura - MINAG;
- b. Ministerio del Ambiente - MINAM;
- c. Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP;
- d. Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR; y,
- e. Gobiernos Regionales con competencias transferidas en materia forestal y de fauna silvestre.

Este Plan consideró un total de cinco objetivos estratégicos, cada uno de los cuales está dividido en estrategias, las que a su vez se subdividen en líneas de acción que contemplan un conjunto de actividades. En total se plantean dieciséis estrategias, veintidós líneas de acción y cuarenta y cuatro actividades, estructuradas de la siguiente manera:

Estrategia	Líneas de acción	Actividades	Responsables
Objetivo Estratégico I: Institucionalizar en el Sector Forestal y Fauna Silvestre las prácticas de Buen Gobierno, Ética, Transparencia y la Lucha Eficaz contra la Corrupción			
<i>1.1 Mejorar y fortalecer mecanismos de rendición de cuentas, acceso a la información, promoción de la ética y transparencia en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre</i>	1.1.1 Fortalecimiento de los Mecanismos de Transparencia y de Acceso a la Información por parte de las Instituciones Públicas del ámbito Nacional y Regional con competencias en Gestión Forestal y de Fauna Silvestre	Realizar un diagnóstico sobre el Nivel de Cumplimiento de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Diseñar Sistemas de Gestión de Información y definición de Procedimientos para asegurar el acceso a la información pública de manera adecuada y oportuna. Estandarizar los Portales de Transparencia de acuerdo a los lineamientos de la PCM Identificar la información pública requerida por los usuarios del Sector Forestal que debe estar contenida en los Portales Institucionales de las instituciones públicas a nivel nacional y regional con competencias en materia forestal y fauna silvestre	- MINAG / DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales



	1.1.2 Fortalecimiento de los Mecanismos de Rendición de Cuentas	Desarrollar e implementar mecanismos de información a la sociedad civil sobre las actividades ejecutadas por los gobiernos regionales relacionados a los recursos obtenidos de la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre.	- Gobiernos Regionales
	1.1.3 Promoción de Prácticas de Ética y Buen Gobierno	Diseñar e implementar un Programa de Formación Humanística y Ética para funcionarios y trabajadores de las diversas Instituciones públicas con competencias en la Gestión Forestal y de Fauna Silvestre que incluya también procesos y procedimientos anticorrupción.	- MINAG / DGFFS - MINAM - SERNANP - Gobiernos Regionales - OSINFOR
<p>1.2 Implementar la Política y Plan de Simplificación Administrativa en el SFFS como estrategia para la lucha contra la corrupción</p> <p>1.3 Fortalecer el Sistema de Gestión de Recursos Humanos del SFFS para la prevención de la corrupción</p>	1.2.1 Simplificación Administrativa	Implementar la Política y el Plan de Simplificación Administrativa en todos los niveles de gobierno relacionados a la gestión forestal y fauna silvestre.	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales
		Diseñar e implementar programas de capacitación, información y comunicación accesibles, sencillos y claros, que proporcionen a la ciudadanía la información necesaria para realizar trámites o solicitar servicios, poniendo énfasis en los estándares éticos que la dependencia o entidad se compromete a cumplir	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - Gobiernos Regionales
	1.3.1 Desarrollo de un Sistema de Recursos Humanos que asegure el Bienestar de los Funcionarios, la transparencia en su gestión, y la protección frente a actos de violencia, intimidación, tráfico de influencias, otros.	Realizar un diagnóstico de los principales problemas del recurso humano de las instituciones públicas del SFFS, con el apoyo de SERVIR, así como formular propuestas de solución.	- MINAG / DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gob. Reg.
		Desarrollar perfiles de competencia para los cargos públicos de las entidades que forman parte del SFFS	
		Escala remunerativa transparente en las entidades que conforman la SFFS.	
Diseñar e implementar estímulos y medidas de protección a funcionarios públicos por buenas prácticas de ética y gobernanza			
1.3.2 Fortalecimiento de sistemas de Declaraciones Juradas de los empleados públicos	<p>Diseñar e implementar sistemas informáticos para el registro, por las oficinas de Recursos Humanos, de declaraciones juradas para todos los funcionarios obligados a su presentación</p> <p>Realizar el seguimiento periódico a la información contenida en el sistema</p>	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales	



		informático de declaraciones juradas por las oficinas de Recursos Humanos, cuando existan indicios de enriquecimiento ilícito	
	1.3.3 Desarrollo e implementación de un sistema de evaluación periódica del personal de las entidades del SFFS, a nivel nacional y regional	Establecer perfiles, criterios y mecanismos de selección y promoción del personal de las instituciones con competencias en materia forestal y fauna silvestre a nivel nacional y regional.	<ul style="list-style-type: none"> - MINAG/DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales
		Establecer un procedimiento de evaluación de la gestión de los servidores y funcionarios del SFFS en atención a indicadores de orden cualitativo y cuantitativo	
1.4. Fortalecimiento de los Órganos de control y supervisión de las autoridades del Sector Forestal y de Fauna Silvestre – SFFS	1.4.1 Órganos de Control y Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre fortalecidos	Implementar adecuadamente las oficinas, sedes, dependencias y puestos de control forestal y de fauna silvestre	<ul style="list-style-type: none"> - MINAG/DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales
		Conformar grupos de trabajo intersectoriales y en los diferentes niveles de gobierno, a fin de delimitar la aplicación de las facultades otorgadas en materia de control, supervisión y fiscalización	
	1.4.2 Fortalecimiento de las capacidades institucionales de las entidades del SFFS para la lucha contra la corrupción	Implementar un Programa de capacitación dirigido a fortalecer la capacidad técnica, de gerencia y liderazgo de las instituciones del SFFS, basado en los principios de responsabilidad de la función pública, compromiso, trabajo en equipo y vocación de servicio al ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> - MINAG/DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gob. Regionales
		Implementar registros de denuncias, registro de infractores y registro de empresas involucradas en actos ilegales y de corrupción	<ul style="list-style-type: none"> - MINAG/DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - OEFA - Gobiernos Regionales
1.5. Fortalecimiento del proceso de descentralización de competencias en el SFFS	1.5.1 Fortalecimiento de las autoridades regionales con competencias en la gestión forestal y de fauna silvestre	Desarrollar Programas de Capacitación a los funcionarios y servidores públicos de las regiones en materia de procedimiento sancionador, administración, gestión, control y fiscalización forestal y de fauna silvestre	<ul style="list-style-type: none"> - MINAG/DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales



Estrategia	Líneas de acción	Actividades	Responsables
Objetivo Estratégico II. Establecimiento de una Estrategia Integral contra la Corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre, entre las entidades que conforman el SFFS y otros Sectores cuyas actividades afecten el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación contra la Corrupción			
2.1 Promover la inclusión del SFFS y su articulación al Sistema Nacional de Lucha contra la corrupción	2.1.1 Integración del SFFS en el Sistema Nacional de Lucha contra la corrupción	Coordinar con la PCM la inclusión del SFFS como integrante del Grupo de Trabajo del Sistema Nacional de Lucha contra la corrupción	- MINAG
2.2 Coordinar y realizar el seguimiento de las acciones de carácter multisectorial y regional de lucha contra la corrupción que tengan incidencia en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre a nivel nacional y regional	2.2.1 Definición de instrumentos de colaboración y coordinación del sistema anticorrupción del SFFS	Coordinar y armonizar las políticas sectoriales y regionales con la Política Nacional de Lucha Contra la Corrupción en lo que corresponda a la gestión de los recursos forestales y de fauna silvestre. Promover la suscripción de Convenios de cooperación con entidades públicas y privadas, a fin de fortalecer la lucha contra la corrupción.	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gob. Regionales
2.3 Fortalecer y modernizar el sistema de información y control forestal a nivel nacional, regional y local, y articularlo a otras instancias de Supervisión Forestal y de Fauna Silvestre, y Fiscalización Ambiental	2.3.1 Implementación de un sistema de información y control forestal a nivel nacional, regional y local	Implementar un sistema unificado, adecuado y eficiente de Información y control del SFFS, articulado e interconectado a otras instituciones del Estado relacionadas a la gestión del SFFS.	- MINAG/ DGFFS - MINAM - OSINFOR - Gobiernos Regionales
2.4 Coadyuvar al fortalecimiento de capacidades del personal del Ministerio Público, Poder Judicial y Policía Nacional del Perú a fin de afianzar la lucha contra la corrupción en el SFFS.	2.4.1 Fortalecimiento de los órganos y mecanismos de control del sistema judicial para la lucha contra la corrupción en el Sector Forestal	Implementar un programa de capacitación sobre la normatividad forestal dirigido a los operadores de justicia, para la mejora de los procedimientos de investigación y sanción de actos de corrupción en el SFFS.	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR
2.5 Establecer, en el marco de sus competencias, un marco jurídico eficaz en la lucha contra la corrupción en el SFFS	2.5.1 Marco Legal fortalecido para la prevención, la investigación y la sanción de los actos de corrupción en el Sector Forestal y Fauna Silvestre.	Revisar el marco normativo del Sector Forestal y de Fauna Silvestre, con el fin de eliminar normas o identificar vacíos normativos que pudieran constituir incentivos perversos o que faciliten la corrupción y el desarrollo de prácticas ilícitas.	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - Gobiernos Regionales - OSINFOR



Objetivo Estratégico III: Generar buenas prácticas en el sector privado para combatir la corrupción

Estrategia	Líneas de acción	Actividades	Responsables
3.1 <i>Impulsar una cultura ética, de promoción de mecanismos de control y formulación de denuncias de actos de corrupción al interior del sector privado y gremios empresariales</i>	3.1.1 Promoción al interior de las empresas de la adopción de medidas de autorregulación y prevención de riesgos de corrupción	Coordinar cursos de capacitación al interior del sector privado vinculadas al SFFS en materia de delitos ecológicos e infracciones a la legislación forestal y de fauna silvestre, así como sobre los procedimientos administrativos relacionados a su quehacer	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - Gobiernos Regionales - OSINFOR

Estrategia	Líneas de acción	Actividades	Responsables
------------	------------------	-------------	--------------

Objetivo Estratégico IV: Lograr el compromiso de la sociedad civil en la participación y fiscalización activa en la Lucha contra la Corrupción

4.1 <i>Desarrollar una cultura ética, de la transparencia, y anticorrupción en los actores de la Sociedad Civil vinculada al Sector Forestal y Fauna Silvestre</i>	4.1.1 Formación humanística y en valores éticos en los diferentes actores sociales del Sector Forestal y de Fauna Silvestre a nivel nacional y regional.	Coordinar la incorporación en las currículas educativas a todo nivel el conocimiento y valoración del Patrimonio Nacional Forestal y Fauna Silvestre, Biodiversidad, y la formación ética basada en valores en las instituciones educativas públicas y privadas.	- MINAG/ DGFFS - MINAM - Gobiernos Regionales
		Realizar campañas de sensibilización e información a nivel nacional, regional sobre ciudadanía, valores del sistema democrático, transparencia, rendición de cuentas y medidas anticorrupción en todos los actores del Sector Forestal y de Fauna Silvestre.	
		Suscribir un pacto ético entre el Estado, la Sociedad Civil y empresarios, elaborados con la participación conjunta y consensuada de todos los integrantes del SFFS.	
		Coordinar la Inclusión de cursos obligatorios de ética profesional en la enseñanza superior de las Facultades de Ciencias Forestales, Biología, Agronomía y ciencias afines.	
4	.1.2 Promoción de las buenas prácticas y desempeño profesional ético en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre	Coordinar y promover con los Colegios profesionales relacionados a la gestión forestal y de fauna silvestre la adopción de mecanismos que garanticen a la sociedad el ejercicio ético de la profesión, tales como Reglamento de Sanciones al incumplimiento de las buenas prácticas profesionales, Códigos de Ética profesional y la implementación de canales transparentes y públicos que faciliten a la sociedad efectuar denuncias por el desarrollo de prácticas ilegales en el ejercicio de la profesión	- MINAG/ DGFFS - MINAM SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales



		Promover la publicación, en los portales institucionales, de la relación de estudiantes, graduados y titulados de las universidades públicas y privadas del país.	
<p>4.2 <i>Facilitar y promover mecanismos de participación y vigilancia ciudadana en la lucha contra la corrupción en el SFFS</i></p>	<p>4.2.1 Implementación de mecanismos formales de Vigilancia Ciudadana en el Sector Forestal y Fauna Silvestre</p>	<p>Desarrollar la normatividad adecuada para formalizar las Veedurías ciudadanas.</p> <p>Promover la formación de veedurías ciudadanas y comités de vigilancia de la sociedad civil y representantes de Pueblos Indígenas que garanticen el derecho de acceso a la información, en los Gobiernos Regionales y Gobierno Nacional en materia de gestión forestal.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales
		<p>Aprobar procedimientos para la atención de sugerencias y denuncias relacionadas a casos de corrupción, en entidades públicas vinculadas al SFFS, en coordinación con el Ministerio Público, la Contraloría General de la República y la Defensoría del Pueblo.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Gobiernos Regionales - MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR
		<p>Elaborar el Reglamento de Participación Ciudadana en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre</p>	
		<p>Establecer las metodologías para la implementación de la Consulta Previa, Libre e Informada para Pueblos Indígenas en las entidades del Sector Forestal y Fauna Silvestre</p>	
		<p>Realizar concursos anuales para la premiación de instituciones públicas y privadas, funcionarios y organizaciones de la sociedad civil, o personas individuales destacadas, en la lucha contra la corrupción, la promoción de transparencia, la gestión forestal y de fauna silvestre de calidad, el cumplimiento de la legislación forestal y la ética pública, en el ámbito del SFFS.</p>	
<p>4.3 <i>Promover la activa participación de los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre</i></p>	<p>4.3.1 Sensibilizar a los medios de comunicación en la lucha contra la corrupción del SFFS</p>	<p>Implementar programas de sensibilización e información a los medios de comunicación sobre temas vinculados al sector forestal, las buenas prácticas forestales, conciencia ambiental, ética y lucha anticorrupción.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales



Estrategia	Líneas de acción	Actividades	Responsables
Objetivo Estratégico V: Desarrollo de Esfuerzos concertados a nivel internacional en la lucha contra la corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre			
5.1 Implementación de mecanismos y procedimientos internacionales de lucha contra la corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre	5.1.1 Aplicación de los acuerdos Internacionales suscritos, a la legislación nacional.	Adecuar la legislación nacional a los instrumentos internacionales ratificados en materia de lucha contra la corrupción asociada a los delitos ambientales, y vulneraciones a la legislación nacional e internacional en materia forestal, fauna silvestre, biodiversidad, servicios ambientales.	- MINAG/ DGFFS - MINAM
5.2 Promover la cooperación, intercambio de información y acciones conjuntas con instituciones internacionales vinculadas al control, supervisión y fiscalización internacional de la legalidad de los productos y especies forestales y de fauna silvestre	5.2.1 Elaboración de proyectos y/o programas de capacitación y de cooperación internacional en materia de lucha contra la corrupción asociados al tráfico de especies forestales maderables, no maderables, fauna silvestre, biodiversidad e instrumentos de mercado de servicios ambientales	Implementar programas de capacitación, desarrollo, fortalecimiento y pasantías de instituciones competentes en materia de lucha contra la corrupción en temas relacionados al tráfico de especies Promover proyectos y/o programas de capacitación y de cooperación financiera internacional reembolsable y no reembolsable a fin de implementar mecanismos modernos y eficaces de prevención, detección, investigación y sanción de actos de corrupción en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre.	- MINAG/ DGFFS - MINAM - SERNANP - OSINFOR - Gobiernos Regionales

II.3.5 Lineamientos Técnicos sobre Sistematización y Administración de la Información Forestal y de Fauna Silvestre

Un tercer instrumento de gestión pública vinculante para el sector forestal relacionado con el principio de transparencia y acceso a la información pública son los “Lineamientos Técnicos sobre Sistematización y Administración de la Información Forestal y de Fauna Silvestre” aprobados mediante Resolución Ministerial N° 0552-2010-AG²¹¹.

Estos lineamientos tienen como antecedente el “Plan Estratégico Sectorial Multianual de Agricultura 2007 – 2011”, en cuyo 10º Lineamiento de Política de Eje Estratégico –Acceso a mercados– se establece como estrategia, diseñar e implementar un sistema a nivel nacional de información forestal y trazabilidad de la madera para asegurar el comercio legal y de calidad de productos forestales y de fauna silvestre; recayendo dicha responsabilidad en la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Conforme con ello, mediante Informe N° 062-2010-AG-DGFFS, de fecha 04 de mayo de 2010, la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre reconoce la necesidad de “regular la sistematización y administración de la información en materia forestal y de fauna silvestre que se genera a nivel nacional entre los Gobiernos Regionales y el Gobierno Central, a fin de viabilizar el cumplimiento de las funciones de control y vigilancia asignadas”²¹² (subrayado nuestro).

²¹¹ La Resolución Ministerial N° 0552-2010-AG, fue publicada con fecha 11 de octubre de 2010 en el Diario Oficial “El Peruano”.

²¹² Ver: quinto párrafo de la sección “Considerando” de la Resolución Ministerial N° 0552-2010-AG.



En ese sentido, se ha establecido que estos lineamientos involucran tanto a la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, así como a las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre. Conforme con lo anterior, los lineamientos técnicos sobre sistematización y administración de la información forestal y de fauna silvestre son los siguientes:

- a. *El Estado cuenta con un sistema de información que recopila, almacena, sistematiza y/o analiza y ofrece datos, a fin de ofrecer información concerniente a los recursos forestales y de fauna silvestre, el mismo que es de interés público y de alcance nacional. Dicho sistema es conducido por la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAG), (subrayado nuestro).*
- b. *Las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre recopilan y sistematizan datos y/o información cartográfica, estadística y documentaria digitalizada referida a los recursos forestales y de fauna silvestre, así como demás información complementaria relacionada al ordenamiento territorial dentro del ámbito de su jurisdicción.*
- c. *Las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre deben remitir semanalmente a la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAG) los datos y/o información digitalizada antes mencionada, de acuerdo a los formatos que apruebe la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAG).*

Para el caso de la información recopilada por los nodos, subnodos y aplicaciones locales SIF y otro software que la autoridad considere, ésta debe ser remitida diariamente, de acuerdo a los formatos que apruebe la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAG).

Adicionalmente, se deberá remitir un informe técnico consolidado de forma mensual, suscrito por el funcionario responsable, de acuerdo al formato que apruebe la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAG), el mismo que tiene carácter de Declaración Jurada.

Una vez que se cuente con un sistema virtual de información interconectado a nivel nacional, toda la información digitalizada por los Gobiernos Regionales antes mencionada deberá estar disponible en tiempo real para los niveles de acceso diferenciados conforme a las normas de transparencia y acceso a la información pública.

En caso se advierta que, intencionalmente, se ha ingresado información que no es real, el funcionario o servidor responsable será pasible de las sanciones administrativas civiles y/o penales a las que hubiera lugar.

- d. *La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (MINAG) conduce el sistema de información forestal y de fauna silvestre y consolida los datos históricos de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como coadyuva a la adecuada implementación del mencionado sistema en los Gobiernos Regionales.*
- e. *La Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y las Autoridades Regionales Forestales y de Fauna Silvestre son responsables de contar con personal especializado*



para cumplir las funciones antes mencionadas. Ambas autoridades contarán con un funcionario responsable de implementar y dar cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente lineamiento.

II.3.6 Otros documentos que reconocen la trascendencia de la Transparencia y el Acceso a la Información Pública para el Sector Forestal y de Fauna Silvestre

Sin perjuicio de lo antes revisado, es preciso analizar las propuestas contenidas en otros documentos de gestión que promueven la incorporación de la transparencia y el acceso a la información pública a la gestión del sector.

❖ Productos de la Mesa Nº 2

En el marco de lo dispuesto por la Resolución Ministerial Nº 117-2009-PCM²¹³, que estableció la conformación de un “Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos”, con fecha 22 de junio de 2009 se acordó la instalación de cuatro mesas de trabajo para abordar diferentes asuntos vinculados con el desarrollo de los pueblos amazónicos. Entre éstas, la segunda mesa tuvo por finalidad discutir y proponer soluciones a las controversias generadas por los Decretos Legislativos Nº 1064 y Nº 1090, con el fin de concertar una nueva normatividad a presentarse ante el Poder Ejecutivo, dando especial relevancia a la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.

Conforme con ello, con fecha 20 de noviembre de 2009, el trabajo consensuado entre los representantes del Ejecutivo, Gobiernos Regionales y las organizaciones representantes de los pueblos amazónicos que conformaron la mesa Nº 2 –denominada “Discusión y propuestas de solución respecto a los decretos cuestionados por las poblaciones indígenas amazónicas y trabajar propuestas concertadas de nuevas leyes a ser presentados al Ejecutivo, dando especial importancia a la Ley Forestal y de fauna silvestre”– fue remitido al Ministerio de Agricultura. Entre los documentos remitidos, se encuentra el documento “Aportes Técnicos para Mejorar la Normatividad Forestal”²¹⁴.

Como parte de dicho documento, se establecen propuestas de dos tipos: (i) relativas a lineamientos de política; y, (ii) relativas al contenido de la Ley. En lo que respecta a transparencia y acceso a la información pública, a continuación resaltamos las principales propuestas presentadas por la mesa Nº 2:

²¹³ La Resolución Ministerial Nº 117-2009-PCM, *Constituyen el Grupo Nacional de Coordinación para el Desarrollo de los Pueblos Amazónicos a cargo de la formulación de un Plan integral de desarrollo sostenible para dichos pueblos, en el ámbito de educación, salud, formalización de tierras y demás medidas necesarias*, fue publicada con fecha 11 de junio de 2009 en el Diario Oficial “El Peruano”.

²¹⁴ El documento “Aportes Técnicos para mejorar la normatividad forestal” puede ser revisado en: http://www.dar.org.pe/transparenciaforestal/Documentos/proceso%20ley%20forestal/resultados_mesa2.pdf.

PROPUESTAS EN MATERIA DE TRANSPARENCIA Y EL ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA CONTENIDAS EN EL DOCUMENTO “APORTES TÉCNICOS PARA MEJORAR LA NORMATIVIDAD FORESTAL” ELABORADAS POR LA MESA Nº 2 EN EL MARCO DE DEL GRUPO NACIONAL DE COORDINACIÓN PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS AMAZÓNICOS	
Propuestas relativas a lineamientos de política	<ul style="list-style-type: none"> - Incorporar en la gestión forestal y de fauna silvestre los siguientes principios, en relación con los usuarios de los ecosistemas forestales y sus recursos: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>El Estado debe incorporar en todas las políticas, instrumentos de política, normas y procedimientos del sector forestal el Principio de Interculturalidad, definido como la presencia e interacción equitativa de diversas culturas y la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de respeto mutuo.</i> ▪ Participación ciudadana: <i>Toda persona tiene el derecho a participar responsablemente en los procesos de toma de decisiones, así como en la definición y aplicación de las políticas y medidas relativas al ambiente y sus componentes, que se adopten en cada uno de los niveles de gobierno. El Estado concerta con la sociedad civil las decisiones y acceso de la gestión ambiental. Se busca garantizar la participación efectiva de todos los actores interesados, en particular de los pueblos indígenas en las tomas de decisiones relativas al sector, tanto a nivel individual como colectivo.</i> ▪ Transparencia y rendición de cuentas.- <i>Se incorporarán en la Ley Forestal los principios contenidos en la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública (TUO DS Nº 043-2003-PCM) y de la Ley de Participación Ciudadana, Ley Nº 26300.</i>
Propuestas relativas al contenido de la Ley	<ul style="list-style-type: none"> - En materia de ordenamiento territorial: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Establecer medidas de protección y elaborar el listado de ecosistemas frágiles o amenazados y hábitats críticos e incorporar medidas de regulación para su aprovechamiento sostenible, por parte de las autoridades correspondientes.</i> ▪ <i>En el marco del sector forestal, todos los inventarios forestales deben incorporar en los planes de manejo la identificación, georeferenciación y medidas de protección de los ecosistemas frágiles y hábitats críticos. Estas listas deben ser empleadas en los EIA de las actividades extractivas, instalación de infraestructura y toda actividad que requiera EIA, a fin de asegurar que son debidamente tomadas en cuenta.</i> - En materia de gobernanza forestal: <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Consulta y participación de todos los actores sociales y económicos del sector forestal en el diseño de las políticas públicas, toma de decisiones y en su implementación, a fin de armonizar los diversos intereses de los actores del sector. Para ello es necesario mejorar la representatividad de los pueblos indígenas y la sociedad civil en los espacios de coordinación y toma de decisiones a nivel de las políticas.</i>

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Acceso a la información pública, adecuada, oportuna y veraz.</i> ▪ <i>Toma de decisiones informadas (las instituciones públicas cuentan con suficiente y adecuada información técnica, académica, científica, legal, entre otros, para la toma de decisiones).</i> ▪ <i>Transparencia brindando información previa a la toma de decisiones sobre temas públicos del sector forestal, rendición de cuentas y difusión de los resultados de la gestión de la autoridad forestal. La transparencia debe ser principio, garantía institucional y derecho que guíe la gestión forestal.</i> ▪ <i>Coordinación, cooperación intersectorial, nacional, regional y local, pública y privada; procurando la coherencia entre las políticas sectoriales, a fin de evitar prácticas ilegales por parte del Estado que no respeta sus propias normas.</i> ▪ <i>Políticas anticorrupción: existe un proyecto de Plan Anticorrupción en el Sector Forestal. La mesa Nº 2 recomienda a la Presidencia del Consejo de Ministros la revisión, actualización y consulta del Plan Anticorrupción en el Sector Forestal con participación de los Pueblos Indígenas y demás actores del sector forestal, para su aprobación con carácter prioritario.</i> <p>- En materia de manejo forestal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ <i>Promover e implementar el establecimiento de sistemas de monitoreo independiente como apoyo a la gestión del Estado (DGFFS y OSINFOR) en todos los niveles de gobiernos.</i> ▪ <i>Dentro de los territorios comunales, las Comunidades cuentan con Sistemas de control y monitoreo indígena, desarrollan actividades de monitoreo y control forestal bajo la supervisión de las autoridades comunales, pudiendo hacer inmovilizaciones de madera o detenciones ciudadanas, de acuerdo al marco legal establecido, en caso de encontrar la comisión de un delito flagrante. Las Autoridades Comunales son responsables de informar sobre las acciones de inmovilización a las Autoridad Forestal en el menos plazo posible.</i> ▪ <i>El Comité de Gestión de Bosque tiene la función de ayudar al monitoreo y control de la gestión de las actividades de aprovechamiento forestal en el ámbito de su circunscripción.</i> ▪ <i>Implementar principios y mecanismos de transparencia a lo largo de toda la cadena productiva, a fin de que la información relevante del sector sea acceso y verificable.</i> ▪ <i>Revisar y actualizar la Estrategia Nacional de Lucha contra la Tala Ilegal, que considere el marco institucional requerido para su implementación. Incorporar la creación de un sistema nacional de control forestal y de fauna silvestre que permita articular las diversas competencias establecidas en la normatividad vigente (OSINFOR, OEFA, DGFFS, Gobiernos Regionales, Fiscalía, SUNAT, Policía Nacional del Perú, Capitanía General de Puertos). Debe asociarse al Plan Nacional de Control Forestal y al Plan Nacional de Desarrollo Forestal.</i>
--	--

- En materia de Control Forestal y de Fauna Silvestre:
 - *Dentro de las tierras y territorios comunales, son los Pueblos Indígenas (Comunidades Campesinas y Nativas) los que realizan actividades de monitoreo, vigilancia y control de los recursos forestales y de fauna silvestre en coordinación con la autoridad forestal y las otras entidades públicas responsables; de acuerdo a la normatividad del sector, el reglamento y organización interna comunal, y respetando la aplicación del derecho consuetudinario de los pueblos indígenas.*
 - *Desarrollar inspecciones con participación de la sociedad civil (CCNN, Comités de Gestión de Bosques, otras iniciativas).*
 - *Se sugiere que previa a la aprobación de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas y Planes de Manejo de Bosques de Producción Permanente a escala de paisaje se realicen Audiencias Públicas.*
 - *Participación indígena en el OSINFOR: se recomienda que esta entidad implemente sistemas de monitoreo indígena, incorpore personal técnico y profesional indígena y emplee los conocimientos tradicionales de manejo forestal en su organización.*
 - *Incorporar dentro de los diversos espacios de control forestal a nivel nacional, regional y Comités de Gestión de Bosques, la participación de los pueblos indígenas, sociedad civil y expertos en el tema, de manera que se cuente con información detallada de los instrumentos, mecanismos y procedimientos de control que pueda ser revisado y validado por las organizaciones y representantes de los pueblos indígenas.*
 - *Modificar los formatos de los documentos utilizados para garantizar la procedencia legal y transporte de la madera haciéndolos menos adulterables e infalsificables (sellos de agua de la Autoridad Forestal, Código de Barras por Zonas, otros). Implementar mecanismos de doble control en coordinación con SUNAT y ADUANAS.*
 - *Establecer la obligatoriedad de verificaciones previas o posteriores para el potencial forestal en el campo y posteriores al aprovechamiento forestal para todas las especies. Estas verificaciones debe ser requisito indispensable antes de la aprobación del POA para todas las especies comerciales declaradas.*
 - *Definir y precisar las condiciones, procedimientos, plazos y requisitos para el otorgamiento de permisos de aprovechamiento forestal en tierras de Comunidades Nativas y Campesinas. Elaborar una Guía Explicativa de dichos procedimientos para las Comunidades.*
 - *Establecer mecanismos ágiles para tramitar las denuncias hechas por parte de los ciudadanos, organizaciones locales, regionales y organizaciones indígenas. Se necesita que estas denuncias se hagan públicas a través de sistemas adecuados de información y difusión (publicación en el SNIC).*



- *Solicitar a la Autoridad Científica CITES y a las diversas instituciones académicas a nivel nacional difundan y publiquen los Estudios Poblacionales y del Estado de Conservación de Cedro, Caoba y otras especies sometidas a aprovechamiento o en estado vulnerable.*
- *La Autoridad nacional en coordinación con los Gobiernos Regionales deben realizar diversos estudios y herramientas de planificación a diferentes niveles: censos, inventarios detallados de los recursos forestales y la valoración de los recursos, a fin de contar con información suficiente para la toma de decisiones para la gestión de los recursos forestales.*
- *El control necesita sistemas de información. Un sistema de información eficiente ayuda al control, respecto de la madera y otros productos que salen de operaciones formales.*
- *El sistema de control forestal debe ser diseñado con participación de todos los actores en forma descentralizada y participativa, incluyendo los comités de gestión de bosques, las comunidades nativas y sus organizaciones, entre otros.*
- *Definir criterios para el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre – SNIFFS incluyendo la participación de los actores, como los comités de gestión.*
- *Asegurar que la información sea certificada y verdadera (comprobación de campo). El más alto nivel de aplicación de tecnología no reemplaza la participación y la verificación de los inventarios.*
- *El Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre debe estar debidamente articulado a los inventarios de patrimonio forestal y al catastro forestal.*
- *La autoridad forestal debe hacer seguimiento a la actividad forestal desde donde está el recurso hasta el centro de transformación o destino final (mercado nacional o exportación).*
- *Control de salida de la madera con participación de funcionarios del Sector y participación de los actores, a través del Comité de Gestión de Bosques.*
- *Para el manejo forestal se definirá los tipos de inventario que se requieran dependiendo del tipo de derecho que se otorgue.*
- *Todos los derechos que se otorguen sobre los bosques contarán con una línea base de información de campo, georeferenciación de árboles en coordenadas UTM, inventario forestal, inventario de la biodiversidad, recursos paisajísticos, estudios poblacionales de fauna, según se requiera para el manejo.*
- *El inventario en bosques de comunidades dedicadas a producción forestal y su puesta en valor debiera contar con soporte del Estado, a fin de contribuir a una distribución equitativa de los beneficios.*



	<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Los sistemas de transparencia y participación de la sociedad civil en la gestión forestal debe implementarse a nivel nacional, regional y local.</i>▪ <i>Los comités de gestión de bosques constituyen el espacio a nivel local para la participación en la coordinación y consulta respecto a la gestión de los bosques, así como para la participación en el control.</i>- En materia de Regulación de otras actividades que afectan el patrimonio forestal:<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Los Sectores, Gobiernos Regionales y locales, deberán contar con centros de información de las Leyes y proyectos a nivel descentralizado en sus Oficinas Regionales y Locales, con información cartográfica y base de datos estandarizada a fin de informar oportunamente a las poblaciones locales previa a la aprobación de cualquier proyecto o derecho a otorgar.</i>- En materia de Cambio de Uso:<ul style="list-style-type: none">▪ <i>Priorizar la realización de un Catastro Forestal, Registro de Tierras y Derechos Forestales, reconociendo los derechos ancestrales de las Tierras de los Pueblos Indígenas.</i>
--	--

❖ **Informes de la Defensoría del Pueblos sobre el Sector Forestal**

La Defensoría del Pueblo, órgano del Estado competente para defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía²¹⁵, ha emitido una serie de documentos mediante los cuales plantea un conjunto de recomendaciones para mejorar la gestión del Sector Forestal.

A fines del año 2009, la Defensoría publicó el Informe de Adjuntía N° 030-2009-DP/AMASPPI titulado *“El Estado peruano y el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales: seguimiento del Anexo 18.3.4 Sobre el manejo del sector forestal, del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos de Norteamérica”*²¹⁶.

Este informe tuvo por finalidad, evaluar los principales avances y dificultades en el proceso de implementación del Anexo 18.3.4 Sobre el Manejo del Sector Forestal, del Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, con el fin de velar por los derechos fundamentales a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida. Para tales efectos, se da cuenta de una supervisión realizada a las autoridades de nivel nacional –específicamente, a la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre y las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre, ambas del Ministerio de Agricultura; las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, (SERNANP, Ministerio del Ambiente); así como a la Autoridades Forestales en los Gobiernos Regionales, en el marco del proceso de descentralización.

²¹⁵ Artículo 162º de la Constitución Política del Perú.

²¹⁶ En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2009/Informe-030-2009-DP-AMASPPI-MA.pdf>



En el marco de dicha supervisión, la Defensoría del Pueblo concluye que la institucionalidad forestal –que involucra a varias entidades del Estado que comparten responsabilidades en la gestión y conservación de los recursos forestales, es todavía débil²¹⁷. En ese sentido, se señala la necesidad de que las entidades públicas competentes articulen y coordinen su gestión, con la finalidad de fortalecer y promover la gobernanza del sector forestal. Para tales efectos, la Defensoría del Pueblo resalta la importancia de fortalecer dicha institucionalidad a través de una serie de tareas, entre las cuales destacan:

- (i) *Promover la transparencia en el sector, adoptando medidas que permitan asegurar la trazabilidad de la madera. En ese sentido, se debe incluir al sector forestal en el Plan Nacional Anticorrupción, con la finalidad de promover la transparencia y gobernanza y la prevención de la corrupción en el sector forestal²¹⁸.*
- (ii) *Es fundamental fortalecer y consolidar el proceso de transferencia de funciones en materia forestal a los Gobiernos Regionales con la finalidad de promover la descentralización, buen gobierno y transparencia en el sector público forestal²¹⁹. Incrementar el personal de las instituciones del sector forestal y brindarles programas de capacitación para mejorar la administración de su gestión.*
- (iii) *Proveer de recursos financieros suficientes para asegurar el adecuado ejercicio de las funciones públicas del sector.*
- (iv) *Formular estrategias, planes, alianzas u otras herramientas o mecanismos, al interior de las instituciones públicas y entre ellas, lo cual contribuye a la prevención de la corrupción, y a la conservación de los recursos naturales.*
- (v) *Plantear reformas institucionales orientadas a elevar el nivel jerárquico de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura, así como dotarla de una estructura adecuada a fin de que cuente con la autonomía necesaria para desarrollar su crucial labor técnica.*
- (vi) *Implementar el “Consejo Nacional Consultivo de Política Forestal – CONAFOR”, a la luz de lo dispuesto en la Ley Forestal y de Fauna Silvestre, Ley N° 27308, como organismo del más alto nivel de consulta de Política Forestal, con la participación de representantes de instituciones y organismos de los sectores público y privado vinculados a la actividad forestal. Ello con la finalidad de promover la legitimidad de las Políticas Forestales a través de espacios de participación con todos los actores involucrados, promoviendo la transparencia en la toma de decisiones relativas a la planificación y manejo de los recursos forestales.*
- (vii) *Adoptar y aplicar medidas para controlar los factores de riesgo sobre los recursos naturales estableciendo medidas para la prevención de los daños que puedan generarse.*
- (viii) *Las inspecciones oculares previas a la aprobación de volúmenes de aprovechamiento de productos maderables en Planes de Manejo Forestal (Planes Generales de Manejo Forestal, Plan Operativo Anual, o cualquier otro documento técnico con distinta denominación que cumpla con ser un instrumento para la planificación operativa a corto plazo), deben ser obligatorias, a fin de prevenir la extracción ilegal y verificar la procedencia legal de los recursos forestales aprovechados.*

²¹⁷ Defensoría del Pueblo, 2009. Informe de Adjuntía N° 030-2009-DP/AMASPP/MA: “El Estado Peruano y el Aprovechamiento Sostenible de los Bosques Naturales. Seguimiento del Anexo 18.3.4 Sobre el manejo del Sector Forestal, del Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y los Estados Unidos de Norteamérica”. Lima, Perú. 163 p.

²¹⁸ Subrayado nuestro

²¹⁹ Subrayado nuestro



- (ix) *Anular los mecanismos de subastas públicas de los productos forestales maderables decomisados o declarados en abandono, con la finalidad de desincentivar la extracción ilegal forestal y la posibilidad de que el producto incautado ingrese al mercado nacional o internacional.*
- (x) *Promover, fortalecer y elevar las capacidades de las comunidades nativas para el manejo de sus bosques, reconociendo las diferencias en la escala del aprovechamiento forestal maderable con fines comerciales en bosques de comunidades nativas, así como la reactivación de la Mesa de Diálogo Permanente para la solución de los Problemas de los Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana.*
- (xi) *Fortalecer las capacidades de las Fiscalías Especializadas en Materia Ambiental, así como del Poder Judicial y procuradores del Estado que ven las causas en materia forestal y ambiental.*
- (xii) *Crear, actualizar y consolidar el catastro de las Áreas Naturales Protegidas, las Reservas Territoriales de los Pueblos en Aislamiento Voluntario y las Concesiones Forestales, antes de otorgar títulos habilitantes, a fin de prevenir conflictos de superposición de derechos de aprovechamiento de los recursos naturales otorgados por el Estado, con otros derechos.*

Posteriormente, a mediados del año 2010, la Defensoría del Pueblo publicó el Informe Defensorial N° 151-2010-DP, denominado “La Política Forestal y la Amazonía Peruana: Avances y obstáculos en el camino hacia la sostenibilidad²²⁰”.

Este segundo informe plantea dos grandes objetivos: (i) Analizar las políticas públicas dirigidas al aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre, en particular los ubicados en la Amazonía; e, (ii) identificar propuestas de cambio que contribuyan a la realización del derecho a un ambiente adecuado y otros derechos vinculados con éste. Conforme con ello, el informe presenta un análisis a los antecedentes y el desarrollo de la actual política y legislación forestal, así como las recientes propuestas y procesos orientados a generar una reforma y el fortalecimiento de la política forestal peruana. Finalmente, el informe da cuenta de los resultados de una segunda supervisión realizada por la Defensoría, cuyo objetivo general fue evaluar los principales avances en la mejora de la gestión forestal dirigida a la conservación y manejo sostenible de los recursos forestales sobre la premisa de que cualquier daño que afecte al medio ambiente natural afecta a la vigencia plena de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y la comunidad, así como a la disminución de las posibilidades de desarrollo sostenible y las condiciones de vida presentes y futuras de las poblaciones locales.

La segunda supervisión forestal estuvo dirigida a las Administraciones Técnicas Forestal y de Fauna Silvestre, sus Sedes y Puestos de Control de la Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre del Ministerio de Agricultura; las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP del Ministerio del Ambiente, y a las oficinas responsables de asumir las competencias en materia forestal en los Gobiernos Regionales de Amazonas, San Martín, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Pasco, Junín y Huánuco. Asimismo, se incorporó a las oficinas desconcentradas del Organismo Supervisor de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR, debido a que, a partir de septiembre del 2009 se inició la apertura de dichas Oficinas en las Regiones de Madre de Dios, Ucayali, Loreto, Yurimaguas y Tarapoto.

²²⁰ En: <http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-151.pdf>



Con respecto del análisis realizado, el informe plantea 11 conclusiones en diferentes temas, las cuales son resumidas a continuación:

Conclusiones del Informe Defensorial Nº 151 de la Defensoría del Pueblo
“LA POLÍTICA FORESTAL Y LA AMAZONÍA PERUANA:
AVANCES Y OBSTÁCULOS EN EL CAMINO HACIA LA SOSTENIBILIDAD”

TEMAS	CONTENIDO
1. Los bosques naturales y los derechos fundamentales	<i>La deforestación y la degradación de los bosques pueden implicar la vulneración de derechos fundamentales, en particular el derecho a gozar de un ambiente adecuado donde vivir. Asimismo, puede afectar las condiciones de vida presentes y futuras de las poblaciones, disminuyendo sus posibilidades de prosperidad y sostenibilidad.</i>
2. La conservación de los bosques naturales y el desarrollo sostenible	<i>Las políticas públicas orientadas al desarrollo rural de las poblaciones asentadas en los bosques deben estar dirigidas a promover y garantizar un aprovechamiento diversificado de los beneficios que los recursos naturales de los ecosistemas forestales pueden proporcionar. Asimismo, deben asegurar la conservación y el uso sostenible de dichos recursos, así como la distribución equitativa de los beneficios del bosque con la finalidad de garantizar el goce pleno del derecho a un medio ambiente sano y equilibrado. En tal sentido, es necesario coordinar e integrar las políticas sectoriales o se corre el riesgo de ocasionar problemas de deforestación y degradación de los bosques naturales.</i>
3. Sobre la evaluación de las políticas forestales	<i>A partir del año 2000, las políticas forestales han buscado lograr una mayor sostenibilidad en el manejo de los recursos forestales y de fauna silvestre; no obstante, aún no se alcanza ese objetivo.</i> <i>Los resultados de la supervisión realizada muestran que la institucionalidad dedicada a tal tarea no cuenta aún con todos los recursos y capacidades necesarias. Por dicha razón, se debe priorizar la atención de este déficit, considerando especialmente el caso de los Gobiernos Regionales, a los cuales se está transfiriendo la gestión de los recursos forestales en sus circunscripciones.</i>
4. Supervisión de la Institucionalidad Forestal	<i>La Defensoría del Pueblo identificó que las Administraciones Técnicas, las Sedes y los Puestos de Control pertenecientes al Ministerio de Agricultura (que mantienen las competencias que asumirán los Gobiernos Regionales cuando se haya culminado el proceso de transferencia de competencias) presentan debilidades en la capacidad operativa, lo cual limita el adecuado ejercicio de sus funciones.</i> <i>Adicionalmente evidenció la necesidad de fortalecer la institucionalidad forestal. Muestra de ello es que 38 oficinas que fueron supervisadas – entre las que se incluyen las Sedes y los Puestos de Control de las Administraciones Técnicas y Gobiernos Regionales a cargo de la prevención y control de los productos forestales– cuentan en promedio con un equipo constituido sólo por tres personas. A ello se añade que sólo tres de dichas oficinas poseen camionetas en buen estado y sólo una de ellas conserva un bote operativo. La aplicación efectiva de las</i>

	<p><i>normas y políticas forestales depende de las capacidades de gestión existentes.</i></p> <p><i>De otro lado, la administración y manejo de permisos para el aprovechamiento forestal maderable con fines comerciales en bosques de comunidades nativas, acusa serias dificultades que escapan a las capacidades y competencia de control de estas oficinas.</i></p>
<p>5. Sobre el fortalecimiento de la Política Forestal y los compromisos derivados del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos</p>	<p><i>La incorporación del Anexo Forestal en el Protocolo de Enmienda del Acuerdo de Promoción Comercial entre el Perú y los Estados Unidos, constituye un hecho de gran relevancia.</i></p> <p><i>El cumplimiento de dichos compromisos debe ser abordado desde una perspectiva integral, que entienda dicho proceso como una oportunidad para el desarrollo de una reforma que nos conduzca hacia una regulación forestal moderna, orientada hacia la sostenibilidad. En tal sentido, el proceso de reforma de la política forestal, derivado del cumplimiento de dichos compromisos, no se debe limitar a estos últimos, sino que debe ser ubicado dentro de un proceso más amplio, de mediano y largo plazo.</i></p>
<p>6. Sobre el proceso de revisión y actualización de la normatividad forestal</p>	<p><i>El proceso de revisión y actualización de la normatividad forestal se inició con las propuestas de Política Nacional Forestal y de una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre. No obstante, con la dación de estos instrumentos legales no culmina el proceso de reforma normativa, siendo necesario posteriormente, <u>iniciar el proceso de participación en todo el ámbito nacional y regional para la elaboración del Reglamento de dicha norma. Del mismo modo, debe revisar y actualizar las normas forestales de carácter técnico.</u> (Subrayado nuestro)</i></p>
<p>7. El proceso de descentralización de las funciones en materia forestal</p>	<p><i>Cuatro del total de los Gobiernos Regionales — Loreto, San Martín, Ucayali y Madre de Dios — han culminado el proceso de efectivización de la transferencia de competencias en materia forestal. No obstante, aún está pendiente la transferencia de los recursos financieros. Tampoco se han fortalecido las capacidades de los funcionarios responsables de asumir las funciones en materia forestal.</i></p> <p><i>Se requiere actualizar los instrumentos de gestión: ROF, TUPA, CAP y MOF, entre otros. Los Gobiernos Regionales de Amazonas, Junín, Pasco, Huánuco — con superficies de bosques naturales dentro de su circunscripción — no han culminado aún el proceso de efectivización de transferencia de funciones en materia forestal y el tema no representa una prioridad en sus agendas.</i></p> <p><i>El Estado debe promover y fortalecer el proceso de descentralización respecto a las competencias en materia forestal de manera que sea conducido en forma ordenada y responsable, tanto por los sectores que transfieren las competencias, como por los Gobiernos Regionales que asumen las competencias en esta materia.</i></p>



<p>8. Transparencia y participación ciudadana en la política forestal</p>	<p><u><i>El Estado debe prestar especial atención a la transparencia y el acceso a la información pública en la gestión forestal, como medida necesaria para la prevención de la corrupción en la gestión forestal, problema identificado como uno de los que representan un obstáculo para el desarrollo sostenible forestal. (Subrayado nuestro).</i></u></p> <p><i>Esta problemática se encuentra relacionada con la creación del Sistema Nacional de Información y el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre, así como el manejo de un sistema de verificación del origen legal, igual o similar a la denominada cadena de custodia.</i></p> <p><i>Un aspecto fundamental es asegurar el origen legal de la madera, desde su extracción hasta la exportación (trazabilidad) mediante <u>el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre. Esta constituiría una herramienta efectiva para la prevención de la corrupción. De esta forma, se promueve y facilita la incorporación del principio de transparencia y el derecho al acceso a la información pública en las entidades del Estado en los ámbitos nacional y regional.</u> (Subrayado nuestro).</i></p>
<p>9. Sobre el acceso de los Pueblos Indígenas a la comercialización de los recursos forestales de los bosques comunales</p>	<p><i>El Estado debe brindar las facilidades y medios necesarios a los pueblos indígenas para que puedan beneficiarse de la comercialización de los recursos naturales de sus bosques comunales.</i></p> <p><i>La Defensoría del Pueblo recomiendan como políticas a priorizar:</i></p> <ul style="list-style-type: none"><i>(i) saneamiento legal de sus territorios;</i><i>(ii) entregar contratos de cesión en uso a todas aquellas comunidades ya tituladas;</i><i>(iii) iniciar acciones para poner término a los trámites de titulación de las solicitudes ya presentadas y de las comunidades reconocidas pendientes de titulación;</i><i>(iv) generar las facilidades y condiciones necesarias para que las comunidades puedan acceder a la comercialización formal de los recursos de los bosques; ente otras.</i>
<p>10. Sobre el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado</p>	<p><i>Las Jefaturas de Áreas Naturales Protegidas pertenecientes al SERNANP, muestran una considerable mejora que concuerda con el aumento del presupuesto de esta institución del 2009 al 2010, lo cual se ha visto reflejado, por ejemplo, en el aumento de personal y la mejora en la implementación de equipos y transporte, entre otros.</i></p> <p><i>No obstante, aún se hace necesario mejorar la prevención y control de las actividades de extracción ilegal de recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas, entre ellas la tala ilegal. Además se requiere fortalecer las capacidades de las Jefaturas de las Áreas Naturales Protegidas, así como la coordinación de acciones entre éstas y el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú (PNP), los Gobiernos Regionales y las Administraciones Técnicas Forestales y de Fauna Silvestre.</i></p>



<p>11. Sobre el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre - OSINFOR</p>	<p><i>Las oficinas desconcentradas del OSINFOR presentan dificultades respecto a la capacidad operativa, ya que no cuentan con personal que pueda atender a los usuarios y no manejan la información requerida de acuerdo a su competencia.</i></p> <p><i>Una de las principales dificultades que debieron encarar estas oficinas fue la supervisión de los permisos para el aprovechamiento forestal maderable con fines comerciales otorgados a las comunidades nativas. Por ello, es necesario fortalecer las capacidades de sus funcionarios, a fin de que puedan ejercer apropiadamente sus responsabilidades. Además, es conveniente que OSINFOR incorpore dentro de su manual de supervisión disposiciones específicas sobre la coordinación e ingreso a las comunidades nativas que cuentan con permisos para el aprovechamiento forestal con fines comerciales.</i></p>
--	--

Conforme con ello, la Defensoría del Pueblo emitió 19 recomendaciones a 7 entidades gubernamentales de nivel nacional así como a los Gobiernos Regionales con competencias en la gestión del sector forestal, de las cuales destacamos:

- Al Congreso de la República:
 - Priorizar el debate de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre presentada por el Poder Ejecutivo. En dicho proceso, incorporar medidas orientadas a asegurar la participación de los principales actores involucrados, en particular a los pueblos indígenas mediante de sus instituciones representativas de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
 - Elevar el nivel jerárquico de la Autoridad Nacional Forestal dentro del Poder Ejecutivo.
 - Adscribir el Sub Sector Forestal al Sector Ambiente.

- A la Presidencia del Consejo de Ministros y al Ministerio del Ambiente:
 - Elaborar un proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial que permita integrar el ordenamiento forestal con otros de carácter sectorial (turístico, áreas protegidas, concesiones sobre recursos naturales, etc.).

- Al Ministerio de Agricultura:
 - Culminar el proceso de elaboración y aprobar la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre.
 - Implementar el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal y de Fauna Silvestre.
 - Aprobar la propuesta de Decreto Supremo para el otorgamiento de los contratos de cesión en uso de las tierras forestales para comunidades nativas, elaborada por la Mesa Nº 2 del Grupo Nacional de Coordinación.
 - Adecuar el proceso de otorgamiento de los permisos forestales a las condiciones que encaran las comunidades nativas, mediante mecanismos, procedimientos y herramientas dirigidas a la simplificación del procedimiento administrativo, disminución de costos para acceder a los permisos, así como la difusión y la capacitación respecto al procedimiento administrativo, la elaboración del Plan de Manejo Forestal, y respecto a los beneficios y responsabilidades de la formalización de la actividad forestal.



- Actualizar e implementar la Estrategia Nacional Forestal, incorporando las modificaciones respecto a la institucionalidad y legislación forestal.
 - Actualizar e implementar la Estrategia Nacional de Lucha contra el Aprovechamiento y Comercio Ilegal de Productos Forestales Maderables, articulándolo con el Plan Nacional Anticorrupción del Sector Forestal.
 - Elaborar y aplicar un programa de apoyo al proceso de descentralización de las funciones en materia forestal a fin de fortalecer las capacidades del personal de los Gobiernos Regionales antes de culminar el proceso de transferencia de funciones en materia forestal.
- A los Gobiernos Regionales que ejercen competencias en materia de gestión forestal:
- Otorgar a las oficinas que ejerzan las funciones en materia forestal el nivel jerárquico adecuado en su estructura orgánica, acorde con la importancia de los bosques en la Región.
 - Revisar y actualizar sus instrumentos de gestión de modo tal que faciliten el ejercicio de las competencias en materia forestal otorgadas, en particular la definición de las funciones y competencias de las instancias que conforman la estructura orgánica de las oficinas responsables de asumir las competencias en materia forestal.

II.3.7 Propuestas Normativas que recogen instrumentos para la mejora de la transparencia y el acceso a la información pública en el sector forestal: propuesta de Política Nacional Forestal

La propuesta de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre expresa la voluntad del Estado peruano de: “declarar de interés nacional y necesidad pública el desarrollo forestal y de fauna silvestre por su importancia económica, social y ambiental, que se traduce en la generación de bienestar y oportunidades de desarrollo para toda la población nacional; en su contribución a la erradicación de la pobreza y al crecimiento económico; y, en la provisión sostenible de bienes y servicios de los bosques y otros ecosistemas de vegetación silvestre²²¹”.

En tal sentido, el Estado peruano “*se compromete a generar las condiciones políticas, legales, institucionales, administrativas, económicas y financieras para favorecer la conservación y el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales y los demás componentes del Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación, incluyendo las plantaciones forestales y los sistemas de producción agrosilvopastoriles, en base a una gestión pública efectiva, democrática, participativa y transparente, así como a fortalecer los factores de competitividad empresarial en el marco de la responsabilidad social y ambiental y la promoción de la participación ciudadana en todo el proceso de la gestión forestal y de fauna silvestre, a través de un adecuado marco de gobernanza forestal y de fauna silvestre*²²²”.

El documento materia de análisis propone que la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre adopte los principios contenidos en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Ley N° 29158), la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales y la Política Nacional del Ambiente (D.S. N° 012-2009-MINAM), destacando sobretodo los siguientes:

²²¹ Cuarta Versión Preliminar de la propuesta de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, del 02 de Agosto del 2010, con incorporaciones de la Plataforma del 9 de junio del 2010 y de la reunión de trabajo del Equipo Interministerial del 24 de junio del 2010. Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre. Inédito.

²²² *Ibidem*.



- *Gobernanza forestal*
- *Enfoque ecosistémico*
- *Enfoque preventivo y precautorio*
- *Competitividad y Productividad*
- *Enfoque intersectorial*
- *Interculturalidad*
- *Equidad e inclusión social*
- *Sostenibilidad en el aprovechamiento del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación*

Respecto al Principio de Gobernanza Forestal, desarrolla su contenido señalando que: *“La gestión forestal y de fauna silvestre busca la armonización de las políticas, fortalecimiento de institucionalidad, normas, procedimientos, herramientas e información de manera tal que sea posible la participación efectiva, descentralizada, integrada, informada y equitativa de los diversos actores públicos y privados en la toma de decisiones, acceso a beneficios, manejo de conflictos, construcción de consensos y responsabilidad en la gestión, sobre la base de responsabilidades claramente definidas, seguridad jurídica, transparencia y rendición de cuentas”.* (Subrayado nuestro).

Adicionalmente, la propuesta de Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre considera como supuestos indispensables para el éxito de sus objetivos en el corto, mediano y largo plazo, el cumplimiento de 18 Orientaciones Estratégicas, entre las cuales citamos aquellas referidas a la Transparencia y Acceso a la Información Pública:

5. *“La administración pública forestal y de fauna silvestre en los ámbitos nacional, regional y local se conduce bajo los criterios de gestión efectiva, calificada, adaptativa, participativa, intercultural, transparente y con rendición de cuentas pública sobre sus resultados”.*
6. *“El Estado reconoce explícitamente que la gestión forestal y de fauna silvestre efectiva debe recoger las peculiaridades de los diferentes actores forestales y de fauna silvestre, y que debe dar respuestas apropiadas a cada realidad. Para el efecto promueve el establecimiento de un gran acuerdo nacional forestal y de fauna silvestre, basado en el diálogo democrático intercultural y generativo para contribuir a la gobernabilidad forestal”.*
8. *“La gestión forestal y de fauna silvestre se sostiene en una actuación coherente del Estado, expresada en una articulación intersectorial que permite una ordenada y compatible asignación de derechos, así como una apropiada integración de la normatividad y políticas públicas”.*

Se plantea como Objetivo General de la Política Nacional Forestal y de Fauna Silvestre: *“Propiciar el desarrollo forestal y de fauna silvestre asegurando la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otras formaciones vegetales y la fauna silvestre²²³”.* Conforme con ello, se proponen 4 Objetivos Específicos de la Política Nacional Forestal:

²²³ Ídem, p: 10.



- **Objetivo específico 1:** Lograr la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otras formaciones vegetales y la fauna silvestre bajo el marco de una gestión efectiva.
- **Objetivo específico 2:** Propiciar la producción competitiva en el manejo y la industria de transformación de productos forestales y de fauna silvestre y de los servicios ambientales en cadenas productivas de alta eficiencia y valor agregado.
- **Objetivo específico 3:** Fortalecer la gobernabilidad, la gobernanza forestal y la gestión efectiva de la administración pública forestal y de fauna silvestre.
- **Objetivo específico 4:** Consolidar el manejo forestal comunitario y promover la inclusión social y la equidad en torno a los bosques.

A continuación se recogen los Lineamientos de Política que incorporan preceptos orientadores, pero a la vez inexcusables, respecto a la implementación de instrumentos de política, de planificación y de gestión encaminados a la institucionalización de la cultura de la Transparencia y el derecho de acceso a la información en el Sector Forestal y de Fauna Silvestre.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS Y ACTIVIDADES DE LA PROPUESTA DE POLÍTICA NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE ORIENTADOS A LA TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	LINEAMIENTOS DE POLÍTICAS	ACTIVIDADES
Lograr la conservación y el aprovechamiento sostenible de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales, otras formaciones vegetales y la fauna silvestre bajo el marco de una gestión efectiva.	I.1 Aprovechamiento sostenible de bienes y servicios de los ecosistemas forestales y otras formaciones vegetales.	<p><i>I.1.2 Implementar la evaluación y valoración del patrimonio forestal y de fauna silvestre de la Nación a través de estudios poblacionales, inventarios y censos a nivel nacional, regional y local, como parte de un sistema nacional de inventarios forestales.</i></p> <p><i>I.1.3 Establecer mecanismos de coordinación interinstitucional y sectorial y procedimientos públicos transparentes para la asignación de todo tipo de derechos sobre el Patrimonio Forestal y de Fauna Silvestre de la Nación.</i></p>
	I.2 Manejo Forestal Sostenible.	<p><i>I.2.1 Implementar bosques permanentes de producción y bosques locales, respetando los procesos de consulta previa, para el abastecimiento de las necesidades del mercado nacional e internacional, con planes de manejo forestal y bajo prácticas orientadas a la sostenibilidad.</i></p> <p><i>I.2.2 Establecer concesiones forestales, como medio principal del sistema de producción,</i></p>



		<p>mediante concursos públicos y subastas de carácter transparente.</p>
<p>OE II: Propiciar la producción competitiva en el manejo y la industria de transformación de productos forestales y de fauna silvestre y de los servicios ambientales en cadenas productivas de alta eficiencia y valor agregado.</p>	<p>II.2 Financiamiento e Incentivos</p>	<p>II.2.5 Incentivar buenas prácticas e iniciativas de responsabilidad social y ambiental de las empresas forestales, la adopción de códigos de conducta y normas voluntarias por los titulares de derechos para el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas forestales, otras formaciones vegetales y la fauna silvestre.</p>
	<p>II.5 Gestión de la Información</p>	<p>II.5.1 Generar, sistematizar y difundir información actualizada, confiable y de suficiente detalle para beneficio de los usuarios de los recursos forestales</p> <p>II.5.2 Mejorar el sistema nacional de información forestal y de fauna silvestre que sea eficiente y accesible, para favorecer la transparencia y toma de decisiones de los diversos actores del ámbito público y privado.</p> <p>II.5.3 Reforzar la comunicación e información sobre aspectos normativos y técnicos para mejorar las prácticas y modelos de gestión y aprovechamiento forestal, así como de transformación y comercialización de productos forestales y de fauna silvestre.</p> <p>II.5.4 Asegurar el flujo de la información respecto a la gestión del patrimonio forestal y de fauna silvestre desde el usuario del bosque hasta la Autoridad Nacional Forestal y Fauna Silvestre y a todas las instituciones integrantes del Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre.</p> <p>II.5.5 Promover el desarrollo de estrategias de comunicación que contribuyan a difundir los valores del patrimonio nacional forestal y de fauna silvestre, así como a la prevención de conflictos.</p> <p>II.5.6 Fomentar la innovación y la aplicación de tecnología avanzada para el levantamiento de información sobre los ecosistemas forestales a fin de mejorar los inventarios, la planificación y el control forestal.</p>
	<p>II.6 Gestión del Conocimiento.</p>	<p>II.6.1 Promover el desarrollo de la investigación científica y tecnológica, así como el rescate y puesta en valor de los saberes tradicionales, como fundamentos para el manejo forestal sostenible, facilitando su difusión constante y oportuna a</p>



		<p><i>todos los actores forestales.</i></p> <p><i>II.6.3 Fortalecer la cultura y la conciencia forestal en la ciudadanía, incorporar además la educación forestal en todos los niveles educativos, enfocándose en la valoración del ambiente y de la biodiversidad y el uso sostenible de nuestro patrimonio forestal y de fauna silvestre.</i></p>
<p>OE III: Fortalecer la gobernabilidad, la gobernanza forestal y la gestión efectiva de la administración pública forestal y de fauna silvestre.</p>	<p>III.2 Participación Ciudadana</p>	<p><i>III.2.1 Promover la participación ciudadana y mejorar la transparencia en la toma de decisiones relativas a la planificación, manejo, control y vigilancia de los ecosistemas forestales, incluyendo especialmente a las comunidades nativas y campesinas.</i></p> <p><i>III.2.2 Fortalecer las capacidades nacionales, regionales y locales de participación y consulta, tales como órganos consultivos, las mesas de diálogo y concertación forestal, entre otros, y en particular las Juntas de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre, asegurando a éstas últimas el adecuado soporte técnico, equipamiento y logística.</i></p>
	<p>III.3 Gestión pública forestal</p>	<p><i>III.3.1 Promover que la gestión forestal pública sea efectiva, democrática, transparente, participativa y con rendición de cuentas en los tres niveles de gobierno, de la mano con una simplificación administrativa que garantice a su vez el cumplimiento de los criterios básicos para la sostenibilidad de los ecosistemas forestales.</i></p> <p><i>III.3.2 Fortalecer las capacidades públicas y privadas para garantizar el aprovechamiento sostenible y conservación de los ecosistemas forestales y la fauna silvestre, aplicando sistemas de gestión de recursos humanos, la capacitación por competencias, la gestión por resultados y el uso de metas e indicadores para medir la efectividad de la gestión.</i></p> <p><i>III.3.3 Consolidar una relación de confianza y colaboración de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre y de las autoridades regionales forestales y de fauna silvestre con las comunidades locales, incorporando enfoques y prácticas interculturales que sean receptivos a sus expectativas de desarrollo forestal y respeten sus derechos y cosmovisiones.</i></p>



	<p>III.4 Control forestal.</p>	<p><i>III.3.6 Promover la participación de la juventud en la gestión forestal y de fauna silvestre, a través de programas de voluntariado u otros mecanismos.</i></p> <p><i>III.4.1 Favorecer la participación ciudadana, así como los enfoques preventivos y pedagógicos con la finalidad de reducir los delitos forestales.</i></p> <p><i>III.4.2 Establecer mecanismos eficaces de supervisión, evaluación y fiscalización ambiental de las empresas forestales para controlar y reducir las actividades ilegales en toda la cadena forestal, abarcando extracción, transformación, transporte, comercialización y exportación.</i></p> <p><i>III.4.3 Fortalecer y ampliar los mecanismos de vigilancia comunitaria y ciudadana en las estrategias de seguimiento, control y fiscalización de los derechos forestales, implementando además sistemas de monitoreo forestal independiente.</i></p> <p><i>III.4.5 Desarrollar e implementar el Plan Anticorrupción en el sector forestal.</i></p>
	<p>III.5 Cumplimiento de compromisos internacionales vinculados al tema forestal.</p>	<p><i>III.5.2 Promover la participación activa del Perú en los espacios de negociación internacional en materia de bosques, procurando liderazgo internacional.</i></p> <p><i>III.5.3 Realizar el seguimiento permanente, a cargo de la Autoridad Nacional Forestal y de Fauna Silvestre, de todos los compromisos internacionales del Perú en materia forestal y asegurar su pleno cumplimiento y debido reporte.</i></p>
<p>OE IV: Consolidar el manejo forestal comunitario y promover la inclusión y la equidad en torno a los bosques.</p>	<p>IV.1 Inclusión.</p>	<p><i>IV.1.1 Desarrollar la consulta previa a los pueblos indígenas, de acuerdo a lo establecido en el marco legal vigente, respecto de aquellas medidas que los afecten directamente, vinculadas al aprovechamiento de los recursos forestales y de fauna silvestre</i></p>