



JUSTICIA AMBIENTAL

Revista Peruana Especializada en la Protección Jurídica del Ambiente del Poder Judicial

Vol. 2, n.º 2, enero-diciembre, 2022, 13-30

Publicación anual. Lima, Perú

ISSN: 2810-8353 (En línea)

DOI: 10.35292/justiciaambiental.v2i2.561

La participación ciudadana en asuntos ambientales en los subsectores pesquero y acuícola de Perú

Citizen participation in environmental issues in Peru's fisheries and aquaculture subsectors

BRUNO RAMOS HUAYTALLA

Universidad Científica del Sur

(Lima, Perú)

Contacto: 100036584@cientifica.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-6716-3811>

ROLANDO GARCÍA CASTILLO

Universidad Científica del Sur

(Lima, Perú)

Contacto: 180000700@cientifica.edu.pe

<https://orcid.org/0000-0002-0162-7695>

RESUMEN

Efectivizar la participación ciudadana en asuntos ambientales es una obligación que trasciende los tres niveles de gobierno del Estado peruano. La participación ciudadana en los sectores estratégicos, como electricidad, minería e hidrocarburos, se encuentra reglamentada puesto que presentan numerosos conflictos sociales. Sin embargo, existen subsectores económicos importantes para el país cuya participación de los ciudadanos no se ha reglamentado, específicamente el pesquero y el acuícola. Por ello, se postula que es necesario establecer

la reglamentación de la participación ciudadana para las actividades pesqueras y acuícolas en el marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), a fin de atender y evitar los conflictos sociales.

Palabras clave: participación ciudadana; ambiente; subsectores pesquero y acuícola; conflictos sociales.

ABSTRACT

Making citizen participation effective in environmental matters is an obligation that transcends the three levels of government of the Peruvian State. Citizen participation in strategic sectors, such as electricity, mining, and hydrocarbons, is regulated as they present numerous social conflicts. However, there are economic subsectors that are important to the country, specifically fisheries and aquaculture, where citizen participation has not been regulated. Therefore, it is postulated that it is necessary to regulate citizen participation for fishing and aquaculture activities within the framework of the *Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental* (SEIA) [National System of Environmental Impact Assessment], in order to address and avoid social conflicts.

Keywords: citizen participation; environment; fisheries and aquaculture subsectors; social conflicts.

Recibido: 14/04/2022

Aceptado: 04/10/2022

1. INTRODUCCIÓN

La participación ciudadana está recogida en varios ordenamientos jurídicos del mundo. De hecho, el Perú ha ratificado tratados internacionales en los que se la reconoce como un derecho ciudadano. En el ordenamiento jurídico peruano, la participación ciudadana ha sido recogida en los reglamentos de participación ciudadana para las actividades eléctricas, mineras y de hidrocarburos, a fin de tomar en cuenta la opinión del pueblo y evitar los conflictos sociales. No obstante, actualmente existen conflictos socioambientales que se presentan en

los sectores de minería e hidrocarburos a raíz de la vulneración de la intervención ciudadana. Del mismo modo, en los subsectores de pesca y acuicultura se evidencian conflictos socioambientales, vulnerándose de esta forma el derecho contemplado en el numeral 17 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, esto es, el derecho a la participación ciudadana en asuntos públicos.

Dicha problemática ha sido tomada en cuenta en la exposición de motivos del proyecto normativo del reglamento de participación ciudadana para actividades pesqueras y acuícolas; sin embargo, aún no se ha promulgado dicho reglamento. Por ello, en el presente trabajo se realiza un estudio sobre la participación ciudadana y se sostiene que, a través de este instrumento, es posible garantizar el derecho a la participación del pueblo en los asuntos ambientales vinculados a los subsectores pesquero y acuícola, y con ello prevenir conflictos socioambientales.

Asimismo, se desarrolla el concepto de participación ciudadana y su regulación nacional e internacional. Luego se realiza un resumen breve de la normativa pesquera y acuícola de Chile y México, que reconocen la participación ciudadana en dichos subsectores. Por último, se analiza el caso del proyecto de reglamentación de la participación de la ciudadanía en proyectos de los subsectores pesquero y acuícola en el ámbito del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (en adelante, SEIA).

2. LA REGULACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La doctrina precisa que la participación ciudadana es un conglomerado de herramientas que sirven a la población para intervenir en las medidas estatales, o influir en las mismas (Valdiviezo, 2013, p. A9). Ahora bien, en específico, la participación ciudadana en el sector ambiental es el derecho que ostenta todo sujeto interesado en participar en los procedimientos de planeación y progreso de proyectos que logren producir efectos ambientales. Se ejecuta a través de los medios previstos por el Estado y la empresa comprometida, y se realiza en el transcurso de la realización y la aprobación de la evaluación del impacto ambiental (Merino y Quispe, 2018, p. 2).

Asimismo, la participación ciudadana se encuentra regulada a nivel internacional y local. En lo que respecta a la legislación internacional, tenemos la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21), el Pacto

Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículo 25), el Pacto de San José de Costa Rica (artículo 23) y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (principio 10). En todas estas normas se reconoce a los ciudadanos la posibilidad de participar en la dirección de los asuntos públicos.

La Declaración de Río señala en su principio 10 que la mejor forma de tratar las cuestiones ambientales consiste en la participación de todos los ciudadanos, de modo que se les ofrezca información sobre las actividades económicas que podrían generar un riesgo en sus comunidades para que intervengan en los procesos de adopción de decisiones.

Ahora bien, nuestra legislación contempla la participación ciudadana en los siguientes dispositivos normativos: la Constitución Política del Perú de 1993 (artículo 2, inciso 17); la Ley n.º 28245, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo n.º 008-2005-PCM; la Ley n.º 28611, Ley General del Ambiente (artículo III del Título Preliminar); la Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental (en adelante, Ley del SEIA), y su Reglamento, aprobado por el Decreto Supremo n.º 019-2009-MINAM; y el Reglamento sobre Transparencia, Acceso a la Información Pública Ambiental, Participación y Consulta Ciudadana en Asuntos Ambientales, aprobado por el Decreto Supremo n.º 002-2009-MINAM (artículo 21). En este orden de ideas, la participación ciudadana es un derecho por el que las personas pueden participar en el proceso de decisiones públicas, entre ellas, las que tengan incidencia en la materia ambiental.

La participación ciudadana es importante en las actividades extractivas. Por ello, la Ley del SEIA preceptúa que los estudios de impacto medioambiental (necesarios para desarrollar una actividad económica que impacte en el ambiente) deben contener un plan de participación ciudadana de parte del mismo proponente (artículo 10, numeral 1, literal d). Por otro lado, el artículo 14 de la misma ley contempla lo siguiente:

- a) Que la autoridad competente, durante la etapa de clasificación, tiene la facultad de solicitar a la comunidad o representantes o informantes calificados, los antecedentes o las observaciones sobre la acción propuesta.
- b) Que el proponente y su equipo técnico presente un plan de participación ciudadana y su ejecución.

- c) Que la autoridad competente efectúe la consulta formal durante la etapa de revisión, solo en los casos de los estudios de impacto ambiental detallados y semidetallados. Estos estudios se pondrán a disposición del público, para observaciones y comentarios, en la sede regional del sector respectivo.

La convocatoria se hará por los medios de prensa de mayor difusión, mediante la publicación de un aviso de acuerdo con el formato aprobado en el Reglamento de la presente ley, cuyo costo será asumido por el proponente.

Asimismo, la difusión se realizará por medios electrónicos de comunicación.

- d) La audiencia pública, como parte de la revisión del estudio de impacto ambiental detallado, se deberá realizar a más tardar 5 (cinco) días antes del vencimiento del período de consulta formal.

La autoridad competente podrá disponer la presentación en audiencia pública de los estudios de impacto ambiental semidetallados (Congreso de la República, 2001).

De este modo, se garantiza que la ciudadanía participe y formule sus observaciones y comentarios. Asimismo, el artículo 28 del Reglamento de la Ley del SEIA dispone que los estudios ambientales de categoría I (declaración de impacto ambiental o DIA), categoría II (evaluación de impacto ambiental semidetallado o EIA-sd) y categoría III (evaluación de impacto ambiental detallado o EIA-d) deben incluir un plan de participación ciudadana.

3. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LAS ACTIVIDADES EXTRACTIVAS

Entre las actividades económicas que tienen mayor incidencia económica, social, ambiental y coyuntural, tenemos las relacionadas con la minería, los hidrocarburos y la electricidad, en cuyos casos es de obligatorio cumplimiento la participación ciudadana durante la elaboración y la aprobación del estudio de impacto ambiental, y también durante el seguimiento y control posterior de los proyectos de inversión. Por ello, comentaremos cómo se encuentra regulada la participación pública en dichos sectores.

Con relación al subsector eléctrico, tenemos la Resolución Ministerial n.º 223-2010-MEM/DM, norma que establece los lineamientos que tienen por finalidad fomentar una mayor participación de la ciudadanía involucrada, al igual que la de sus autoridades de gobiernos regionales, locales, comunales e instituciones representantes, con la consigna de saber su apreciación, intercambiar

ideas y evaluar recomendaciones con respecto a los aspectos socioambientales vinculados a las operaciones eléctricas a ejecutarse. Es así que dicho reglamento establecía, de forma general, lineamientos básicos de participación.

En aras de mejorar la normativa, en el 2020 se publicó el Proyecto de Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para la Realización de Actividades Eléctricas, a través de la Resolución Ministerial n.º 160-2020-MINEM/DM, en la que se actualiza y ordena dicho procedimiento. Dentro de las mejoras que trae este proyecto se encuentra la coherencia legislativa, ya que en él solo se reglamenta el procedimiento de participación ciudadana, mas no la consulta previa, puesto que actualmente esta última se regula por la Ley n.º 29785, norma que reglamenta la consulta previa. Caso distinto ocurre en el reglamento vigente, dado que regulaba a ambos en conjunto. Asimismo, se propone adaptar el reglamento a los nuevos procedimientos y reglas sobre la evaluación y la aprobación de los instrumentos de gestión ambiental, entre ellos, los estudios de impacto ambiental. Cabe mencionar que dicho proyecto a la fecha aún no ha sido aprobado y publicado, por lo que sigue rigiendo la regulación del 2010.

Por otro lado, con respecto al sector minero, la participación de la sociedad civil se encuentra regulada por el Decreto Supremo n.º 028-2008-EM, que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana en el Subsector Minero, el cual es desarrollado de forma específica para cada etapa de la actividad minera en la Resolución Ministerial n.º 304-2008-MEM-DM. Aquí la participación civil es entendida como un proceso estatal, activo y dúctil que, por medio de la aplicación de mecanismos diferenciados, tiene por objeto otorgar a la ciudadanía interesada información idónea sobre las operaciones mineras en proyección o ejecución; promocionar la conversación y la formación de acuerdos; y comprender y encauzar las opiniones, sugerencias o contribuciones acerca de los proyectos mineros para el pronunciamiento de la autoridad a cargo.

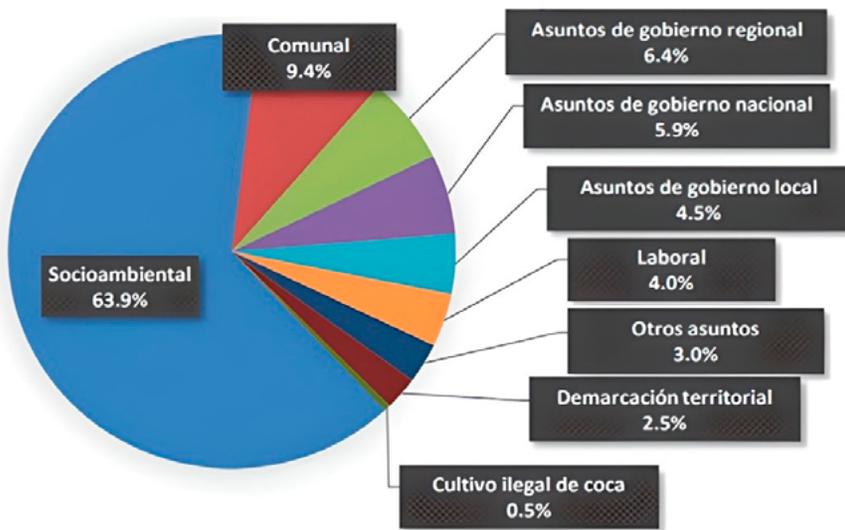
En el sector de hidrocarburos, tenemos el Decreto Supremo n.º 002-2019-EM, que aprueba el Reglamento de Participación Ciudadana para el Desempeño de las Actividades de Hidrocarburos. En este caso, Perúpetro S. A. convocó a una reunión para brindar explicaciones a la ciudadanía acerca de las operaciones de hidrocarburos que se proyectan efectuar en un área precisa, recolectando sus impresiones e incertidumbres sobre las mismas. Adicionalmente, esta participación ciudadana es comprendida como un procedimiento por el que se

fomenta la injerencia de los ciudadanos interesados en el concierto o concurso y la concreción de contratos de exploración o explotación de hidrocarburos, así como en el proceso de evaluación de impacto medioambiental de las operaciones de hidrocarburos, para una correcta decisión y actuación de las actividades en el marco de las normas y las políticas ambientales aplicables.

En esa misma línea, cabe añadir que, según el último reporte realizado por la Defensoría del Pueblo en diciembre de 2021, se evidencia un crecimiento del número de conflictos sociales en razón a que a la fecha se encuentran vigentes 202, de los cuales 129 son conflictos socioambientales, que representan un 63,9 %.

Figura 1

Reporte de conflictos sociales, diciembre de 2021



Fuente: Defensoría del Pueblo (2021).

De acuerdo con el informe de la Defensoría del Pueblo, en las actividades de minería e hidrocarburos se presenta una gran cantidad de conflictos socioambientales.

Figura 2*Conflictos socioambientales activos según sectores económicos, diciembre de 2021*

Actividad	Conteo	%
TOTAL	98	100.0%
Minería	63	64.3%
Hidrocarburos	23	23.5%
Residuos y saneamiento	4	4.1%
Otros	3	3.1%
Energía	2	2.0%
Agroindustrial	2	2.0%
Forestales	1	1.0%

Fuente: Defensoría del Pueblo (2021).

Ante los datos anteriores, nos preguntamos ¿cuál es la causa de los conflictos socioambientales en dichos sectores? ¿Acaso es resultado de la ineficacia de la participación civil medioambiental? Estas son algunas de las preguntas que cualquier ciudadano se podría plantear ante el problema identificado. Para responderlas, nos basaremos en el informe de la Defensoría del Pueblo, en el que se puede concluir que una de las causas es consecuencia de la vulneración del derecho a la participación ciudadana, ya que la falta de integración de los ciudadanos imposibilita que tengan información certera del desarrollo de la actividad económica antes, durante y luego de la elaboración del estudio de impacto medioambiental, lo que conlleva también que no ejerzan otros derechos. Según detalla dicho informe, las comunidades o los ciudadanos que son parte de la zona de influencia directa o indirecta realizan reclamos cuando existe un posible impacto ambiental negativo o un incumplimiento de obligaciones sociales, y, ante la falta de respuesta oportuna por parte de la empresa, estos, como ciudadanos organizados, empiezan a realizar protestas con la finalidad de ser escuchados por el Estado y la empresa. Al no ser prevenidos, muchos de estos conflictos pueden generar daños al ecosistema y la salud de las personas, así como también pérdidas económicas para las empresas.

4. LA PARTICIPACIÓN CIVIL EN LOS SUBSECTORES PESQUERO Y ACUÍCOLA (CHILE Y MÉXICO)

4.1. EL CASO DE MÉXICO

La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables rige la actividad pesquera en México. El artículo 22 de la norma establece que el Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura se convertirá en un foro intersectorial de apoyo, coordinación, consulta, concertación y asesoría, presidido por el titular de la Secretaría, a efectos de proponer e impulsar programas de carácter estatal, regional y municipal para el adecuado manejo de las pesquerías, el fortalecimiento de la fiscalización y la promoción de la descentralización de recursos y funciones. El consejo tendrá como objetivo proponer las políticas tendientes al apoyo, fomento, productividad, regulación y control de las actividades pesqueras y acuícolas. Asimismo, está conformado por representantes de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con competencias en el subsector pesquero, así como representantes de las organizaciones sociales y productores de los subsectores pesquero y acuícola. Además, sesiona por lo menos tres veces al año y sus miembros discuten asuntos en mesas de trabajo sobre comercialización, trazabilidad, normatividad, pesca deportiva, fiscalización, permisos, entre otros (Grandez y Monteferri, 2020, p. 16).

El artículo 8 de esta ley establece que la Secretaría tiene la facultad de fomentar la participación de la población en la gestión de los bienes pesqueros por medio del Consejo Nacional de Pesca y Acuicultura. La función de promoción de la participación ciudadana la ostenta tanto la Secretaría como las entidades federativas (lo que equivaldría a los gobiernos regionales). Conforme se desprende del artículo 13 de la misma norma, las instituciones federales tienen la facultad de impulsar las herramientas de participación civil de los empresarios en la administración y la preservación del patrimonio pesquero y acuícola.

4.2. EL CASO DE CHILE

En el Estado chileno existen tres organizaciones importantes ocupadas del subsector de pesca: el Instituto de Fomento Pesquero (IFOP), la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura (Subpesca) y el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura

(Sernapesca). El IFOP tiene por objeto desarrollar investigaciones para generar información que resulte trascendente para la toma de decisiones de la Subsecretaría de Pesca. La Subpesca asume la función de proponer la política pesquera nacional, aprobando mandatos y disposiciones de gestión basadas en informes técnicos a raíz de las indagaciones científicas. Por último, el Sernapesca tiene como rol fiscalizar el cumplimiento de la legislación pesquera, procurando garantizar la sostenibilidad de los recursos pesqueros y vigilando el cuidado de las especies sujetas a protección.

La ley que regula la actividad pesquera en Chile es la Ley General de Pesca y Acuicultura (en adelante, LGPA), aprobada por medio del Decreto n.º 430, promulgado el 28 de septiembre de 1991 y publicado el 21 de enero de 1992. Por otra parte, Chile ostenta tres órganos en los que la sociedad civil está representada en la adopción de decisiones: el Consejo Nacional de Pesca, los comités científicos técnicos y el Consejo de la Sociedad Civil.

Por medio del artículo 145 de la LGPA se creó el Consejo Nacional de Pesca para hacer efectiva la participación de los agentes de la actividad pesquera a nivel nacional en las decisiones. El consejo sesiona cada tres meses y tiene carácter resolutivo, consultivo y asesor en diversas materias pesqueras. Emite opinión, sugerencias, propuestas e informes técnicos sobre dicha temática a la subsecretaría.

Conforme está descrito en el artículo 146 de la misma norma, el Consejo Nacional de Pesca está compuesto por cuatro representantes del sector público, cinco representantes de gremios empresariales, cinco representantes de gremios de pescadores artesanales, siete representantes de gremios repartidos entre armadores y plantas de procesamiento pesquero y siete representantes nominados por el presidente de la República. Entre estos consejeros deberá nombrarse a un profesional especializado en ecología, un profesional de las ciencias del mar, un economista y un legista.

El artículo 153 de esta ley estableció la conformación de ocho comités científicos técnicos pesqueros como entidades asesoras de la Subsecretaría de Pesca en los temas científicos vitales para la gestión de las pesquerías que posean su ingreso cerrado, al igual que en cuestiones ambientales y de conservación, sin perjuicio de que un mismo comité pueda conocer una o más pesquerías semejantes. Los ocho comités son los siguientes: Comité Científico de Recursos Bentónicos, Comité Científico de Pesquerías de Pequeños Pelágicos, Comité

Científico de Pesquería Pelágica de Jurel, Comité Científico de Recursos Demersales Zona Centro-Sur, Comité Científico de Recursos Demersales Zona Sur-Austral, Comité Científico de Recursos Demersales de Aguas Profundas, Comité Científico de Recursos Crustáceos Demersales, y Comité Científico de Recursos Altamente Migratorios, Condrictios y Biodiversidad.

Las comisiones son consultadas y convocadas por la Subsecretaría para determinar, entre otros, los siguientes temas: el escenario de la pesquería; la fijación de los puntos biológicos de referencia; la determinación del alcance por medio del cual es posible establecer la cuota global de captura, la que deberá mantener o llevar la pesquería al rendimiento máximo sostenible; el diseño de las medidas de administración y conservación; y la elaboración de los programas de gestión. La comisión, para elaborar sus informes, deberá tomar en cuenta la información que destine el Instituto de Fomento Pesquero, del mismo modo que la que surja de diferentes vías. Cada comité científico técnico deberá valorar el desarrollo de un recurso desde una óptica de la preservación biológica de una mercancía, tomando como referencia, entre otros, los siguientes ítems: biomasa, mortalidad por pesca o tasa de explotación.

Conforme con el artículo 3 de la LGPA, el Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, a través de decreto supremo, con informe de la Subsecretaría y comunicación antecedida al comité científico técnico, dispondrá veda biológica por especie en un área determinada, prohibirá la captura de especies protegidas por convenios internacionales, fijará cuotas anuales de captura por organismo en un área fijada o cuotas globales de captura, entre otras disposiciones.

Según se detalla en el artículo 155 de la misma ley, todo comité estará compuesto por mínimo tres o máximo cinco integrantes. Para ser integrante de un comité se deberá ostentar un título profesional de mínimo ocho semestres y una especialización en ciencias marítimas. El personal del comité será nominado por concurso público, que llevará a cabo el Ministerio de Economía (ministerio al que pertenece la Subsecretaría de Pesca y Acuicultura). Por lo menos uno de sus integrantes debe proceder de entidades de investigación o universidades que posean su sucursal en la región en la que se asigna la pesquería primordial.

El artículo precitado también señala que existe incompatibilidad entre la función de los integrantes del comité científico técnico con el estatus de funcionario subordinado del Ministerio de Economía, trabajador o asesor independiente del Instituto de Fomento Pesquero, compañías pesqueras, gremios

de las operaciones pesquera artesanal o industrial, o plantas de procesamiento pesquero. Quienes, durante el nombramiento, tengan cualquiera de dichos empleos estarán obligados a renunciar a estos.

Por otra parte, el Servicio Nacional de Pesca y Acuicultura, a través de la Resolución Exenta n.º 964 del 2015, aprobó su reglamento de participación civil en la gestión estatal del servicio pesquero y acuícola. El artículo 10 de esta resolución ordenó la creación del Consejo de la Sociedad Civil, cuyo objetivo es acompañar los procesos de toma de decisiones y seguimiento de los planes, proyectos y programas impulsados por el Sernapesca. El Consejo de la Sociedad Civil, mecanismo de participación ciudadana de carácter consultivo, está integrado por personas de asociaciones sin fines de lucro. Su composición y funcionamiento fueron regulados mediante la Resolución Exenta n.º 1342, del 18 de marzo de 2015. De acuerdo con esta norma, el Consejo de la Sociedad Civil está integrado por consejeros de los siguientes subsectores: pesca artesanal, pesca industrial, acuicultura, universidades o de investigación del área y organizaciones no gubernamentales.

Para promover una mayor participación ciudadana de los actores de la sociedad civil, el Sernapesca, por intermedio de la Resolución Exenta n.º 5441, de fecha 31 de diciembre de 2014, creó la Unidad de Participación Ciudadana, la misma que, de acuerdo con el artículo 1 de la norma mencionada, tiene como función principal ordenar las medidas indispensables para consolidar la eficacia de la participación civil en la gestión estatal pesquera.

5. LA INTERVENCIÓN CIUDADANA EN LOS SUBSECTORES PESQUERO Y ACUÍCOLA EN EL PERÚ

La participación ciudadana en los subsectores pesquero y acuícola no tiene antecedentes en la legislación nacional, puesto que, hasta la actualidad, no contamos con un reglamento de participación ciudadana ambiental en dichos subsectores, hecho que imposibilita el ejercicio del derecho de participación ciudadana medioambiental y, por ello, de otros derechos. Situación muy diferente en los subsectores de minería, hidrocarburos y electricidad, que sí cuentan con un reglamento de participación ciudadana.

La participación ciudadana ambiental en los subsectores de pesca y acuicultura surge como idea a partir de la promulgación del Decreto Supremo n.º

012-2019-PRODUCE, que reglamenta la gestión ambiental en los subsectores pesquero y acuícola, cuyo objetivo es normar el manejo ambiental, la preservación y la explotación de los recursos pesqueros en la ejecución de las operaciones de los subsectores mencionados, al igual que reglamentar los instrumentos de gestión medioambiental. La realización de determinadas actividades de pesca y acuicultura necesita de la elaboración de instrumentos de gestión ambiental (IGA), en los que es una condición inexorable la participación civil para su certificación ambiental, a efectos de asegurar el desarrollo de aquellas operaciones en consonancia con el crecimiento social y económico de las personas del medio, en el ámbito del principio de desarrollo sostenible.

La quinta disposición complementaria final de la norma mencionada establece que, en un plazo no mayor de 180 días, el Ministerio de Producción, mediante decreto supremo, admite la reglamentación de la participación civil para los subsectores pesquero y acuícola, con anticipada apreciación favorable del Ministerio del Ambiente; sin embargo, hasta la fecha dicho reglamento no ha sido promulgado. No existen razones objetivas para la no reglamentación, considerando que el subsector pesquero es uno de los subsectores económicos que genera trabajo, aporte al PBI y recaudación por tributos. Tan es así que, según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2020), aproximadamente el 36 % de la producción de pesca general se exportará en 2030. En cuanto a cantidad, la FAO pronostica que el mercado internacional de pescado para consumo humano aumentará un 9 % en el plazo previsto; y que llegará a más de 54 millones de toneladas, correspondiente al peso vivo en 2030.

Dos años después de la publicación del Decreto Supremo n.º 012-2019-PRODUCE, se publicó el proyecto normativo que reglamenta la participación civil en actividades de los subsectores pesquero y acuícola en el campo del SEIA mediante la Resolución Ministerial n.º 00082-2021-PRODUCE, el cual no tiene ningún efecto legal. Dentro de sus artículos más resaltantes, encontramos el siguiente:

Artículo 7.- Del proceso de participación ciudadana

El proceso de participación ciudadana en la gestión ambiental de las actividades de pesca y acuicultura es un proceso dinámico, flexible, inclusivo e intercultural, de intercambio amplio de información, diálogo, consenso a través del cual los ciudadanos intervienen de buena fe, de manera responsable, transparente y

con veracidad, en forma individual o colectiva, mediante sus opiniones, observaciones y/o aportes, que contribuyan efectivamente en las distintas etapas de los proyectos de inversión y en el proceso de toma de decisiones del sector pesca y acuícola.

La participación ciudadana en los proyectos y actividades pesqueras y acuícolas tiene como objetivo dar a conocer las características del proyecto a fin de determinar si los intereses de la población involucrada podrían verse afectados o beneficiados por los posibles impactos ambientales y culturales generados a partir de la realización de dichas actividades.

Este proceso está orientado a establecer adecuados canales de comunicación entre la autoridad ambiental competente, el titular de un proyecto de inversión, la población involucrada y grupos de interés, a fin de facilitar la incorporación de las opiniones de la ciudadanía en el proceso de elaboración, evaluación y seguimiento de los instrumentos de gestión ambiental (Ministerio de Producción, 2021, p. 7).

Es así como el proceso de participación ciudadana ambiental en los subsectores pesquero y acuícola se presenta como un mecanismo flexible, cuyos actores son el titular del proyecto (por ejemplo, la planta de procesamiento de productos pesqueros y acuícolas), el Estado (Dirección General de Asuntos Ambientales del Ministerio de Producción, gobiernos regionales y el Senace en su competencia) y la sociedad civil, que lo conforman todos los ciudadanos de la zona donde se realizará el proyecto de inversión. Estos actores serán integrados de forma individual o colectiva para participar desde un inicio y hasta el final, respetando los principios de buena fe, veracidad y transparencia, con la finalidad de que se mantenga informadas a las personas sobre los impactos positivos o negativos que generará el proyecto y cuáles son los mecanismos precautorios y preventivos que se tendrán en cuenta.

Todo ello en el marco de prevenir conflictos sociales, pues estos parten de un procedimiento en donde los intereses y las exigencias de diferentes actores (población, entidad estatal y compañías) son opuestos; así, se produce una discordia que origina, con frecuencia, agresiones. Ante ello, es menester indicar que, según la exposición de motivos del proyecto del reglamento precitado, existe un total de 26 conflictos socioambientales vinculados a los subsectores mencionados desde el 2015 hasta el 2021, información recopilada de los reportes de conflictos socioambientales de la Defensoría del Pueblo (2021). Con la data señalada podemos afirmar que existen conflictos sociales en dichos subsectores

económicos. En relación con esto, se debe considerar que el conflicto socioambiental se produce como consecuencia de la falta de información que tiene la población con respecto a los impactos ambientales que genera dicha actividad o como consecuencia de otras actividades, ya sea en hidrocarburos o electricidad, las mismas que producen un impacto indirecto en la actividad de la pesca. Por ello, surge la necesidad de la aprobación del reglamento de participación ciudadana en las actividades de pesca y acuicultura con la finalidad de prevenir los conflictos sociales, como los que se generan en el sector de minería e hidrocarburos que hemos visto anteriormente.

Con respecto a los casos donde debe intervenir la participación civil en las áreas de pesca y acuicultura, cabe precisar que, en primer lugar, el artículo 12 del Decreto Supremo n.º 012-2019-PRODUCE establece la necesidad de estudios de contenido ambiental en el ámbito del SEIA, aplicables a las actividades de pesca y acuicultura que produzcan efectos ambientales desfavorables, según sea el caso (DIA, EIA-sd y EIA-d). En segundo lugar, el Anexo II del Decreto Supremo n.º 019-2009-MINAM, que reglamenta la ley del SEIA, establece un listado de actividades económicas capaces de generar impactos ambientales negativos.

En el ámbito pesquero y acuícola, el Ministerio de Producción es la autoridad competente en los siguientes proyectos:

1. Acuicultura de menor escala, subsistencia, producción de semilla, poblamiento y repoblamiento, para aquellos casos que no hayan sido transferidos a los gobiernos regionales.
2. Acuicultura de mayor escala.
3. Introducción y traslado de especies hidrobiológicas.
4. Plantas de procesamiento artesanal pesquero.
5. Establecimiento, desarrollo, cambio y aumento de capacidad de Establecimiento Industrial Pesquero (EIP).
6. Investigación cuando se emplean zonas marinas o plantas procesadoras.
7. Establecimiento de estructuras de ayuda a la actividad pesquera artesanal.
8. Incorporación de animales exóticos de vida marina.
9. Cultivación, extirpación y acumulación de flora marina.
10. Extracción y almacenamiento de especies ornamentales y establecimiento de estructuras de acuarios.
11. Pulido de moluscos bivalvos.

En tal sentido, en los casos precedentes resulta necesario que se cuente con un plan de intervención ciudadana para la realización, aprobación y ejecución de los IGA, pues son susceptibles de generar impactos ambientales negativos, cumpliendo así con el Reglamento de la Ley del SEIA (artículo 28).

Ejemplo de lo señalado sería que, para el inicio de actividades en la acuicultura, las empresas necesitan contar con un IGA, según el impacto y el tamaño de la empresa. Conforme con el artículo 11 del Reglamento de la Ley General de Acuicultura, en la acuicultura de mediana y gran empresa (AMYGE) se requiere de un EIA-sd; y en la acuicultura de micro y pequeña empresa (AMYPE) se necesita de una DIA. En ambos casos, para la elaboración, aprobación y ejecución del IGA se precisa contar con la participación de las personas que son parte de la zona donde se desarrollará el proyecto.

Finalmente, es necesario hacer una reflexión con respecto al cumplimiento de las normas jurídicas en materia ambiental, debido a que en la actualidad existe una variedad de normativas, pero los conflictos socioambientales van en aumento, así como los impactos ambientales negativos y los daños a la salud de especies de flora y fauna. Entonces nos preguntamos ¿por qué seguimos evidenciando y viviendo impactos ambientales negativos, a pesar de que existe una compleja normativa ambiental? Ante ello ensayamos una posible respuesta. Las normas jurídicas en materia ambiental deben ser analizadas desde la eficiencia; y, además de ser efectivas y eficaces, deben cumplir los fines previstos, empleando las más idóneas herramientas que sean aptas, y que estas generen un mínimo efecto en el ámbito ambiental, social y económico. Igualmente, se busca prevenir los conflictos socioambientales, ya que, si bien se realiza la participación ciudadana en determinados sectores, el problema es cómo se está llevando.

La simple producción de efectos jurídicos de una norma jurídica de manera plena e inmediata no es suficiente para una tutela oportuna del ecosistema, pues se requiere que, de forma eficiente, se logre el aspecto ontológico y teológico de la norma promulgada, y que cumpla el verdadero objetivo de su promulgación. En este sentido, el fin que se busca con el reglamento de la participación ciudadana ambiental en los subsectores de pesca y acuicultura es que sea eficiente y, para lograr ello, se necesita que las instituciones públicas, los ciudadanos y los agentes económicos colaboren para lograr dicho objetivo. Lo que no se quiere es

que el proceso de participación ciudadana sea llevado a cabo como un mero trámite para la realización y la aprobación de la evaluación del impacto ambiental, pues ello puede desencadenar los conflictos socioambientales en la medida que los proyectos que se desarrollen no cuenten con la legitimidad de la población del entorno del proyecto, como los casos mencionados en el sector minería e hidrocarburos. En este orden de ideas, el objetivo de realizar y ejecutar un plan de participación ciudadana en los subsectores pesquero y acuícola es prevenir conflictos socioambientales y ahorrar costos para la empresa.

5. CONCLUSIONES

La participación civil en el sector ambiente es un procedimiento por el que se incluye a las personas en la elaboración de decisiones, supervisión, inspección y cumplimiento de las actividades que conciernen al manejo del ambiente. Esto facultará al cuerpo civil para ejercitar una diversidad de derechos, porque al estar informado podrá conocer la verdad, las posibilidades y el problema medioambiental.

Por otro lado, la participación ciudadana se encuentra regulada en diversos sectores, como el minero, el energético y el eléctrico, puesto que, en estos, se han identificado plenamente los conflictos sociales que podrían devenir de la falta de participación del pueblo en las actividades económicas vinculadas a esos ámbitos. Asimismo, las normas que regulan la actividad pesquera y acuícola en Chile y México contemplan la participación ciudadana, de modo que en ambos países existe una unidad específica que se encarga de llevar a cabo la participación ciudadana, a fin de tomar las decisiones.

La intervención ciudadana en las áreas pesquera y acuícola debe ser analizada desde la eficiencia, puesto que solo así se podrán prevenir los conflictos ambientales. Finalmente, resulta importante la promulgación del reglamento de participación ciudadana en los subsectores pesquero y acuícola para lograr tutelar los derechos de los ciudadanos y evitar posibles controversias.

REFERENCIAS

- Congreso de la República (2001). Ley n.º 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental. Lima: 10 de abril de 2001. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/12770/Ley-N_-27446.pdf
- Defensoría del Pueblo (2021). Reporte de conflictos sociales n.º 214. <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/01/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.%C2%BO-214-%E2%80%93-diciembre-2021.pdf>
- Grandez, P. y Monteferri, B. (2020). La participación ciudadana en el sector pesquero. Informe legal. <https://repositorio.spda.org.pe/bitstream/20.500.12823/539/1/13%20Documento%20de%20trabajo%20-%20Participaci%C3%B3n%20Ciudadana%20Pesca.pdf>
- Merino, R. y Quispe, C. (2018). Consulta previa y participación ciudadana en proyectos extractivos. Los límites de la gobernanza ambiental. <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Policy-Brief-05.pdf>
- Ministerio de Producción (2021). Reglamento de Participación Ciudadana en Proyectos y Actividades de los Subsectores de Pesca y Acuicultura en el Marco del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1724786/REGLAMENTO%20DE%20PARTICIPACI%C3%93N%20CIUDADANA.pdf.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2020). El estado mundial de la pesca y la acuicultura 2020. <https://www.fao.org/3/ca9231es/CA9231ES.pdf>
- Valdiviezo, M. (2013). La participación ciudadana en el Perú y los principales mecanismos para ejercerla. *Gestión Pública y Desarrollo*, A9-A12. [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/\\$FILE/revges_1736.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/10CB865461FC9E2605257CEB00026E67/$FILE/revges_1736.pdf)