

Descripción de la organización

Proética es el capítulo peruano de Transparencia Internacional. Fue creada en 2001 como una respuesta de la sociedad civil ante la profunda crisis de corrupción expuesta por la caída del régimen de Alberto Fujimori. Su visión es ser un movimiento que lidere esfuerzos por un Perú libre de corrupción y su misión es impulsar políticas públicas e iniciativas de impacto para erradicar la corrupción y la impunidad en el Perú.

Contenido de la Presentación

1. **Contratación pública y prevención y atención de desastres naturales**
2. **Tráfico de tierras en la Amazonía, deforestación y corrupción**
3. **Organización del sistema de justicia para luchar contra la gran corrupción**
4. **Acceso a la información sin órgano garante**

1. Contratación pública y prevención y atención de desastres naturales

Crisis climática y corrupción

Entre enero y marzo de 2017, el Perú fue afectado por una grave y extensa crisis climática que se manifestó principalmente a través de inundaciones y desbordes de ríos, la cual se volvió más agresiva hacia mediados de marzo. Según cifras oficiales, al 19 de marzo se había registrado 75 personas muertas, 20 desaparecidos y casi 100 mil damnificados. Más de 150 mil viviendas habían sido dañadas o destruidas.

Al hacerse un análisis de la ejecución presupuestal de las autoridades sub-nacionales (municipios y gobiernos regionales) sobre el rubro de prevención de desastres, se encontró cifras que sugerían una enorme ineficiencia: en casi ningún caso, la ejecución presupuestal del año 2017 superaba el 5%. Además, la ejecución de este rubro el año 2016 también dejaba dudas y en varios casos las entidades descentralizadas dejaron pendientes montos que llegaban al 20% o 30%¹. Este dinero público estaba destinado a realizar obras como muros de contención, encauzamiento de ríos, reforzamiento de canales de regadío, mejoramiento de sistemas de desagüe, entre otras.

De otra parte, casos específicos relacionados a algunas obras, como por ejemplo el desplome del puente Solidaridad, en Lima, recién inaugurado el año 2010, llaman la atención sobre la calidad de la ejecución presupuestal a través de la contratación pública.

Las posibilidades de que la corrupción haya jugado un papel en la falta de implementación de las obras o en la implementación defectuosa de las mismas son elevadas, al punto que el Presidente Kuczynski hizo un llamado a erradicar la corrupción en la prevención de desastres.² Si bien no es un dato concluyente, sí es sugerente que algunos gobiernos regionales que se vieron afectados por escándalos de corrupción graves en los últimos años (como Ancash o

¹ Ojo-Público, Las terribles cifras del Niño costero. Publicado el 19 de marzo de 2017. Recuperado de: <https://ojo-publico.com/401/las-terribles-cifras-del-nino-costero-nivel-nacional>

² Gestión, PPK: "Tenemos que deshacernos de la corrupción burocrática para hacer las obras". Publicado el 20 de febrero de 2017. Recuperado de: <http://gestion.pe/economia/ppk-tenemos-que-deshacernos-corrupcion-burocratica-hacer-obras-2182616>

Ayacucho) encuentran sus tasas de ejecución entre las más bajas del conjunto. Ciertamente, esta lectura es insuficiente, pues otras autoridades regionales, como el gobernador de Huancavelica (quien actualmente enfrenta un proceso judicial por corrupción y ya ha sido sentenciado en primera instancia) o el gobernador de Moquegua (quien aceptó en un evento público que él “robaba en carretilla, no como otros que roban en camiones”) muestran ejecuciones muy altas para el año 2016.

Sea por ineficiencia, incompetencia o corrupción, el fenómeno de El Niño Costero dejó en evidencia que hay una brecha entre lo que se presupuesta para prevención de desastres y las obras de calidad que respondan a las amenazas climáticas (aun cuando el evento del 2017 haya sido particularmente fuerte). Esto, a su vez, ha terminado afectando la integridad de cientos de miles de peruanos.

Recomendaciones

Perú es signatario del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a través del cual se ha comprometido a “adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados... la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos” (artículo 2.1), incluyendo el derecho de todas las personas a un adecuado estándar de vida y a la mejora continua de las condiciones de vida (artículo 11). En ese sentido, Proética recomienda al Estado peruano:

- Generar e implementar una política de transparencia y fiscalización de los recursos públicos y de las donaciones de privados como parte de la atención a los desastres.
- Promover la publicación de todos los contratos de obras públicas, en formato abierto y que facilite la revisión por parte de los ciudadanos. Si bien el formato digital debiera ser prioritario, no debería dejar de considerarse alternativas físicas cuando los vecinos de una localidad donde se haga una obra no tengan facilidad para acceder a Internet.
- Reducir lo más posible los procesos de adjudicación de obras públicas mediante excepciones. En caso de que sea necesario implementar una excepción, debería de fortalecerse los mecanismos de control posterior.

2. Tráfico de tierras, deforestación y corrupción

El cultivo de la palma aceitera y las irregularidades en la adquisición de tierras: el caso Melka

La Amazonía peruana es considerada como un territorio ideal para el cultivo de palma aceitera. En el año 2000, el decreto supremo 015-2000-AG declaró de interés nacional la instalación de plantaciones de palma aceitera. Los primeros proyectos, que estaban en manos principalmente de capitales peruanos, se empezaron a expandir cada vez más en la Amazonía, atrayendo un interés creciente de empresarios extranjeros como Dennis Melka, quien junto con sus operadores y con la ayuda de autoridades locales, logró acceder a 13 mil hectáreas de tierras, derribar bosques y reemplazarlos por cultivos de palma y cacao en Ucayali, la región que concentra la mayor deforestación en la selva peruana. Melka consiguió las tierras comprándolas

directamente a particulares (3 mil hectáreas), comprando tierras del Estado (4.8 mil hectáreas) y a una asociación de agricultores (5 mil hectáreas).³

Actuales autoridades y exautoridades del gobierno regional de Ucayali son investigados por el Ministerio Público por la forma en que las empresas de Melka consiguieron la tierra y por la consecuente deforestación irregular, entre ellos el exgobernador regional de Ucayali, Jorge Velásquez, y el actual gobernador, Manuel Gambini, además de diversos funcionarios y exfuncionarios de la Dirección Regional de Agricultura de Ucayali (DRAU).

El caso de Melka se da en un contexto en el que se disparó la entrega de tierras a particulares en Ucayali. Más de 3500 constancias de posesión de tierras se otorgaron entre 2011 y 2014, generando disputas por superposición entre tierras de agricultores y comunidades nativas. Por ello, el caso de Melka, si bien grande y emblemático, puede ser una muestra de un modus operandi de corrupción y tráfico de tierras en Ucayali.

Actualmente, mientras las investigaciones fiscales avanzan, Melka ha emprendido diversas estrategias para evitar que las autoridades recuperen el control de las tierras deforestadas, incluyendo la transferencia de los bienes de las empresas de Ucayali a una fiduciaria.

Reclamos y denuncias de pueblos ancestrales y agricultores afectados por este caso

- La comunidad de Santa Clara de Uchunya, ubicada a orillas del río Aguaytía (Pucallpa), está enfrentada a Plantaciones de Pucallpa SAC (hoy Ocho Sur P SAC, empresa del grupo Melka). La población exige que se respete y titule más de 20 mil hectáreas de tierras que reclaman como ancestrales debido a que están reconocidos como una comunidad nativa desde mediados de la década del 70. Actualmente, la comunidad tiene poco más de 200 hectáreas tituladas. Sin embargo, dentro del área que la comunidad reclama como suya, se ha otorgado constancias de posesión a 17 personas y asociaciones que vienen trabajando en la zona. La entrega de las constancias, según la investigación fiscal en curso, ha sido irregular. Esta situación pone en grave riesgo el derecho de los pueblos indígenas a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan;⁴ además, tienen el derecho de participar en la utilización, administración y conservación de los recursos naturales que se encuentran en sus territorios, es decir en la totalidad del hábitat de las regiones que ocupan o utilizan de alguna otra manera. Este derecho ha sido reconocido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y a pesar de que las leyes peruanas reconocen los derechos territoriales de las comunidades nativas y campesinas, subsiste una multitud de normas que no garantizan los derechos territoriales de los pueblos indígenas.⁵
- Una decena de agricultores del caserío Bajo Rayal de la región Ucayali, denunciaron ante las autoridades que han perdido cerca de mil hectáreas de tierras por entregas irregulares de constancias de posesión por parte de la DRAU. Los agricultores tenían sus constancias en regla. Sin embargo, súbitamente, en junio de 2014, según la investigación

³ Proética y Convoca, Investigación periodística sobre tráfico de tierras, deforestación y corrupción en la Amazonía. Borrador no publicado.

⁴ Convenio 169 de la OIT, así como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y el derecho a la autodeterminación de todas las personas a buscar libremente su desarrollo económico, social y cultural (artículo 1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

⁵ Juan Carlos Ruiz Molleda (2015), El andamiaje normativo contra el territorio de los pueblos indígenas y su ambiente. Justicia Viva, Documento de Trabajo. Recuperado de: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_trabajo/doc23042015-194406.pdf

fiscal, estas fueron canceladas y se otorgaron a otros individuos, quienes posteriormente vendieron los predios a una empresa del grupo Melka. Los agricultores de Bajo Rayal aseguran que la empresa viene amedrentándolos e incluso se llegó a provocar un incendio en la zona para que dejen de resistirse y abandonen los terrenos. Su derecho a la integridad personal se ha visto seriamente amenazado.

Recomendaciones

- El Estado peruano debe revisar las normas que facilitan el tráfico de tierras y que afectan los derechos de los pueblos indígenas.
- El Ministerio Público debe establecer mecanismos para vincular los casos ambientales y los casos de corrupción.

3. Organización del sistema de justicia para luchar contra la gran corrupción

Como suscriptor del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Perú debe ofrecer un sistema de justicia independiente, donde prime la igualdad de las personas ante las cortes, debido proceso y acceso a reparaciones efectivas (artículo 14). Sin embargo, la corrupción y una gestión inadecuada de los recursos frecuentemente obstruyen e incluso violan las protecciones legales en el país.

Sistema de justicia y lucha anticorrupción

La sanción a los actos de corrupción por parte del Estado peruano se da en dos dimensiones: administrativa y penal. La primera, a cargo del Sistema Nacional de Control conformado por la Contraloría General de la República y los Órganos de Control Interno de cada entidad, quienes imponen sanciones administrativas frente a las faltas cometidas por los funcionarios y servidores públicos. La segunda dimensión está a cargo del Poder Judicial, responsable de imponer sanciones penales a funcionarios públicos y sujetos particulares que incurrir en los delitos contra la Administración Pública, como el cohecho, colusión, peculado, malversación de fondos, entre otros.

Los actos de corrupción que se enmarcan dentro de los delitos contra la Administración Pública son perseguidos e investigados por el Ministerio Público, a través de las Fiscalías Especializadas en Delitos de Corrupción de Funcionarios, siendo apoyadas por la Policía Nacional del Perú. Mientras que la Procuraduría Pública Especializada en Corrupción de Funcionarios es la institución encargada de ejercer la defensa jurídica del Estado en estos casos y tiene como función esencial solicitar la reparación civil por el daño causado. El Poder Judicial es la institución facultada para imponer la sanción penal, así como fijar el monto de reparación civil.

Del caso Fujimori-Montesinos al caso Lava Jato y las nuevas necesidades

El Perú enfrentó uno de los casos más grandes de corrupción al perseguir y sancionar la red criminal conformada por el expresidente Alberto Fujimori junto a su asesor Vladimiro Montesinos durante sus sucesivos gobiernos en la década de 1990-2000. Hoy, nuevamente, el país se ve sacudido por otro caso de gran corrupción, distinto al anterior. El caso Lava Jato, originado por una mega-investigación en Brasil, nos muestra la corrupción organizada, principalmente, desde el ámbito privado empresarial del sector construcción, y abarcando, hasta donde se conoce, a funcionarios públicos de medio y alto nivel de los gobiernos democráticos de los tres últimos presidentes: Alejandro Toledo, Alan García y Ollanta Humala.

Frente a este nuevo caso de gran corrupción se requiere, en primer lugar, que tanto el Ministerio Público como el Poder Judicial cuenten con los recursos humanos, económicos y técnicos necesarios para llevar adelante una investigación extremadamente compleja y no tradicional, pues no solo se trata de develar corrupción sino sofisticados mecanismos de lavado de dinero. Al respecto, el Ministerio de Economía y Finanzas del actual gobierno, cumplió con la transferencia de 10 millones de soles (alrededor de US\$ 3 millones) al Ministerio Público, exclusivamente para este caso; sin embargo, a la fecha está pendiente la solicitud presentada por el Poder Judicial de asignar 8 millones de soles para el fortalecimiento del Sistema Nacional Anticorrupción creado este año.

En segundo lugar, la autonomía e independencia de fiscales, jueces y procuradores para el cumplimiento de sus funciones es uno de los componentes básicos para el éxito de estas investigaciones, en donde el factor político está altamente presente. Lamentablemente, se ha visto en los últimos meses cómo el Congreso de la República dejó de lado un primer informe de investigación parlamentaria y optó por crear una nueva Comisión Investigadora del Caso Lava Jato (presidida por la oposición al gobierno), desde la cual se ha presionado al Fiscal de la Nación con el fin de conocer los avances de las acciones que desarrollan los fiscales a cargo de estas investigaciones, produciéndose un enfrentamiento público entre ambas instituciones al rechazar el Fiscal lo que entendió como un riesgo, precisamente por la carga política del fuero parlamentario.

Al mismo tiempo, si bien es cierto que es necesario mantener cierta reserva de las investigaciones a cargo del Ministerio Público, esta no tiene por qué ser absoluta, pues es derecho de la ciudadanía conocer y fiscalizar a sus autoridades, al menos para saber si están actuando con diligencia para evitar la impunidad. Por ello, desde la sociedad civil consideramos necesaria la transparencia en el accionar de los órganos jurisdiccionales, siempre que no socave las investigaciones en curso, y coadyuve a su correcto desempeño.

Recomendaciones

- El gobierno debería aumentar el presupuesto asignado al Ministerio Público, Poder Judicial y al Ministerio de Justicia, institución a cargo de las procuradurías públicas, para su fortalecimiento.
- Los poderes Legislativo y Ejecutivo deben respetar y garantizar la autonomía e independencia de los fiscales, jueces y procuradores públicos.
- El Ministerio Público, Poder Judicial y las Procuradurías Públicas deben de actuar con transparencia, informando correctamente a la ciudadanía de su accionar y los resultados de su trabajo.⁶

Es conveniente señalar que el Estado peruano tomó nota de la recomendación planteada por Alemania durante el 1er ciclo, en un sentido similar a las que se ofrecen aquí: *“Further strengthen the capacities and independence of the judicial system and to effectively combat corruption within the judiciary.”*⁷

⁶ Transparency International y sus capítulos de América Latina comunicamos esta demanda a la junta de Fiscales Generales de la región reunida en Brasilia, en febrero de este año, a través del siguiente comunicado:

http://www.transparency.org/news/pressrelease/prosecutors_from_14_countries_must_act_quickly_to_bring_the_corrupt_to_justice

⁷ Universal Periodic Review of Peru (first cycle), A/HRC/8/37, 28 May 2008, para. 52(11). Recuperado de: http://lib.ohchr.org/HRBodies/UPR/Documents/Session2/PE/A_HRC_8_37_Peru_E.pdf

4. Acceso a la información sin órgano garante

Activistas y expertos han venido reclamando por años la creación de una autoridad autónoma garante del derecho de acceso a información pública. El Perú consagra este derecho en su Constitución y lo regula a través de la ley de transparencia y su reglamento, que ya tienen casi 15 años. La normatividad existente, sin embargo, no ha sido suficiente para garantizar el cumplimiento pleno del derecho, tal como demuestra el seguimiento que la Defensoría del Pueblo ha venido realizando a lo largo de estos últimos años.⁸

El nuevo gobierno convocó a un grupo de expertos independientes para elaborar una propuesta técnica que sustente la creación de una entidad garante que cumpla con estándares internacionales.⁹ Sin embargo, el Decreto Legislativo publicado el 6 de enero de 2017 no solo no siguió sus recomendaciones, sino que representa serias amenazas para la actual situación, ya de por sí endeble: la autoridad es un órgano de línea del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, o sea que no es autónoma; no puede acceder a información clasificada y no puede resolver conflictos ni sancionar en la práctica a funcionarios que se resistan a brindar la información. Finalmente, se elimina el plazo de entrega de la información, dejando a la total discreción de las entidades el cumplimiento, siendo que uno de los principales problemas identificados en los años de vigencia del procedimiento de acceso es el incumplimiento de los plazos. Este cambio legaliza la incertidumbre y la arbitrariedad, afectando gravemente este derecho fundamental.

Recomendación:

El gobierno peruano debería presentar un proyecto de ley creando una autoridad garante autónoma retomando el informe de los expertos independientes convocados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y derogando el Decreto Ley 1353.

⁸ Defensoría del Pueblo (2013). Balance a diez años de vigencia de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública 2003-2013. Informe Defensorial N° 165. Recuperado de:

<http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/defensoriales/informe-165.pdf>

⁹ MINJUS. Presentan propuesta para crear Autoridad Nacional para la Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales. Publicado el 22 de noviembre de 2016. Recuperado de:

<https://www.minjus.gob.pe/ultimas-noticias/noticias-destacadas/presentan-propuesta-para-crear-autoridad-nacional-para-la-transparencia-acceso-a-la-informacion-publica-y-proteccion-de-datos-personales/>