

POR EL MAR DEL PERÚ QUE QUEREMOS

Ensayos del Curso
de Capacitación en
Derecho Pesquero
2022

POR EL MAR DEL PERÚ QUE QUEREMOS

Ensayos del Curso
de Capacitación en
Derecho Pesquero
2022

Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Editora de ensayos:

Rocio López de La Lama

Autores de los ensayos:

Andrés Eduardo Campbell Cateriano

Cristel Elena Cordero Maldonado

Angel Renato Escobar Medina

Alida Medina Castañeda

Simón Rodríguez Castillo

Corrección de estilo:

Miguel Flores Montúfar

Coordinación editorial:

Verónica Vilca y Pamela Loli

Diagramación y gráficas:

Arantxa Gonzalez

Foto de portada:

Diego del Río

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2024).

Por el mar del Perú que queremos. Ensayos del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2022. Lima: SPDA.

Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación, sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.

Este documento se terminó de editar en marzo de 2023.

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Director de Gobernanza Marina: Bruno Monteferri

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima

Teléfono: (+51) 612-4700

www.spda.org.pe

Primera edición digital: junio de 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° xxxxxxxx

ISBN: xxxxxxxx

Libro electrónico de acceso abierto en:

<https://spda.org.pe/publicaciones/>

Gobernanza Marina es un programa de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) que busca mejorar la gobernanza para la gestión de las pesquerías y la conservación de ecosistemas marinos.

Los ensayos que conforman esta publicación fueron los trabajos que recibieron las mejores calificaciones del **Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2022**, propuesta de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y el Instituto de la Naturaleza, Tierra y Energía (INTE-PUCP).

Este curso se realiza en el marco del proyecto Por la Pesca, que es liderado por la SPDA y cuenta con el respaldo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Fundación de la Familia Walton (WFF).

Las opiniones vertidas en este documento no representan necesariamente la posición de las organizaciones, sino que son muestra del análisis y criterio de los autores de los ensayos.

EDITORIAL

Por: Rocio Lopez de la Lama

Los océanos son claves para el desarrollo equitativo, saludable y sostenible de la humanidad. Nos brindan alimento, energía y agua, y además cumplen un rol fundamental en nuestra lucha por adaptarnos al cambio climático, ya que son importantes reservorios de CO₂. Su importancia se ve reflejada en la Meta 14 de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible, la cual busca “conservar y asegurar el uso sostenible de los océanos, mares y recursos marinos”, así como en el recientemente aprobado marco mundial de la diversidad biológica, el cual propone llegar al 2030 con la protección efectiva del 30 % de los mares.

Los mares representan la última frontera de crecimiento económico a nivel global. A fin de buscar un desarrollo económico responsable, se promovió el concepto de “economía azul”, que busca promover el uso, la gestión y la conservación sostenible de los recursos marinos y la mejora en calidad de vida de aquellos que dependen del mar para su sobrevivencia. Pese a ello, se ha dado pie a una significativa aceleración de actividades económicas en el mar y zonas costeras, que ha propiciado una carrera global por extraer y aprovechar los diferentes recursos naturales disponibles.

En este contexto de aceleración económica, así como de compromisos internacionales a favor de la conservación de los océanos, el Perú debe gestionar sus ecosistemas marino-costeros y sus recursos naturales asociados. El Perú tiene uno de los mares más productivos y particulares del planeta, que sirvió de pilar para las primeras sociedades y civilizaciones costeras. Gracias a estas peculiaridades, hoy las y los peruanos tenemos múltiples tipos de interacciones con el mar. El mar representa oportunidades de alimento, de desarrollo económico a través del turismo

y de la pesca, así como de aprendizaje y reflexión. Además, es pieza clave de nuestro legado cultural y de nuestra identidad personal y social.

Como se verá a lo largo de los cinco ensayos de esta publicación, el país tiene múltiples retos y desafíos que superar en favor de la gestión responsable y sostenible en el ámbito marino-costero. Estos problemas son transversales a todas las actividades que se vienen desarrollando, y afectan no solo a los usuarios principales (como los pescadores artesanales e industriales), sino también a las comunidades costeras que tienen una estrecha relación con el mar desde hace milenios, así como a los millones de peruanos que dependen actualmente de los recursos marinos para su seguridad alimentaria y económica. Por ello, a través de estos ensayos, se busca identificar aspectos determinantes de la gestión marina, particularmente pesquera, para reflexionar sobre ellos y proponer acciones por parte de todos los tomadores de decisión involucrados.

El primer ensayo presenta un punto clave en la legislación actual que afecta de manera directa a los desembarcaderos pesqueros artesanales (DPA) a nivel nacional. Los DPA necesitan de inspección y control ambiental, ya que, si fueran manejados inadecuadamente, representan un riesgo para la salud pública. Pese a ello, la normativa actual no estipula la autoridad gubernamental competente para esta tarea, lo que produce un vacío en la fiscalización ambiental de los DPA que amenaza la salubridad de los desembarcaderos.

El segundo ensayo explora la aplicación del principio precautorio a favor de la pesquería de condrictios en el país. Este grupo de peces incluye tiburones, batoideos y quimeras, cuyo rol ecológico, social y económico es clave para el país. No obstante, debido a vacíos de información básicos en cuanto a la biología y ecología de este grupo de especies, se favorecen prácticas pesqueras que atentan contra la sostenibilidad de las pesquerías que dependen de ellas. Este ensayo explora los riesgos asociados a la actual gestión y brinda recomendaciones para adaptar de manera efectiva el principio precautorio en la gestión actual.

El tercer ensayo presenta un análisis de la normativa peruana en relación con su cumplimiento de las directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca artesanal desarrolladas por la FAO. Si bien el ensayo identifica que el Perú ha logrado importantes avances en la normativa actual, también señala que actualmente existen temas ignorados por los tomadores de decisiones. Entre ellos destacan la equidad de género, así como la protección y valoración de los conocimientos tradicionales de los pescadores artesanales a favor de una gestión sostenible y responsable. Ambos puntos son fundamentales para lograr el desarrollo de la pesca artesanal dentro del marco de la economía azul sostenible y equitativa.

El cuarto ensayo postula que el Estado peruano debería iniciar con acciones de contención y remediación en el lugar donde ha ocurrido un desastre ecológico y/o social, antes incluso de la identificación del responsable. El Estado peruano debe, por mandato constitucional, velar por un ambiente sano a favor de todos sus

ciudadanos; sin embargo, esta función se incumple cuando no se tienen estipuladas en la normativa actual las acciones que, sin esperar las investigaciones pertinentes, deben ejecutarse a favor del ambiente y las personas. La autora utiliza como caso emblemático el derrame de petróleo causado por la negligencia de la empresa Repsol a inicios del 2022.

Finalmente, el quinto ensayo muestra el caso de la anchoveta y el sistema mediante el cual se alerta de la presencia de juveniles en las áreas de pesca. Una herramienta de mucha utilidad como la bitácora electrónica es, actualmente, utilizada por embarcaciones que avisan de la presencia de juveniles, pero siguen con la faena de pesca de manera normal. Esto se debe a que no hay mecanismos que regulen la suspensión inmediata de la pesca una vez ingresada la información en la bitácora sobre la presencia de estos ejemplares. Este ensayo explora alternativas dentro del marco legal existente que puedan brindar o apoyar en una solución complementaria al sistema actual.

Los cinco ensayos aquí presentados, elaborados por los estudiantes del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero, exploran y analizan asuntos álgidos que deben ser mejorados con urgencia. Estos problemas se originan, entre otras razones, por vacíos de información científica (tanto básica como aplicada) acerca de especies marinas claves, por falta de capacitación técnica y científica entre los tomadores de decisiones, por instrumentos de gestión inadecuados, así como por una falta de visión integral de país hacia el mar.

Esperamos que la lectura de estos ensayos invite a la reflexión, y que esta, a su vez, contribuya a la implementación de medidas tangibles y concretas en favor de la gestión responsable del mar peruano. De lo contrario, estaremos perdiendo otra oportunidad para lograr una organización territorial en el mar y la costa que permita la armonía entre las diferentes actividades económicas, actuales y futuras, que tienen el potencial de posicionar al Perú como líder dentro del marco de la economía azul.

ÍNDICE

EDITORIAL	4
ENSAYOS	
¿Quién realiza la fiscalización ambiental de los desembarcaderos pesqueros artesanales? Andrés Eduardo Campbell Cateriano	9
Aplicación del principio precautorio a la pesquería de condrictios en el Perú Cristel Elena Cordero Maldonado	21
Breve análisis de la normativa peruana en relación con las directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca artesanal en pequeña escala - FAO Angel Renato Escobar Medina	35
Actuación de la Administración Pública frente a una emergencia ambiental. Necesidad de una actuación rápida y oportuna Alida Medina Castañeda	54
Protección de la anchoveta en la pesca a gran escala con destino al consumo humano indirecto Simón Rodríguez Castillo	65
LISTA DE AUTORES	79



ENSAYOS

¿QUIÉN REALIZA LA FISCALIZACIÓN AMBIENTAL DE LOS DESEMBARCADEROS PESQUEROS ARTESANALES? 01

Andrés Eduardo Campbell Cateriano

Resumen

Los desembarcaderos pesqueros artesanales (DPA) son infraestructuras en las que se desarrollan servicios y actividades de apoyo a la pesquería artesanal, tales como el atraque, embarque y desembarque, manipulación y lavado de pescado, almacenamiento (en cámaras de frío), producción de hielo, y comercialización de los recursos hidrobiológicos provenientes de esta actividad y destinados para consumo humano directo. Existen diversos DPA en el Perú, los cuales pueden ser públicos o privados. Debido a las actividades que desarrollan los DPA, se podrían generar impactos negativos al ambiente y a la salud de las personas, principalmente por el riesgo asociado a la producción de aguas residuales con alta carga orgánica, así como también la producción de residuos sólidos. La autoridad competente en certificar ambientalmente a los DPA es el Ministerio de la Producción (Produce); sin embargo, actualmente la fiscalización ambiental a los DPA no está correctamente definida en las normas sectoriales. La competencia de fiscalización ambiental no llegó a ser transferida al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) o a los Gobiernos Regionales por Produce. No obstante, en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) actual de Produce no se menciona dicha competencia. Es así que, en la práctica, no se fiscaliza ambientalmente a los DPA, los cuales pueden operar sin que se supervise el cumplimiento de los compromisos ambientales establecidos en sus instrumentos de gestión ambiental, lo cual puede generar impactos negativos en el ambiente y en la salud de las personas.

Introducción

Según el Decreto Supremo 014-2016-PRODUCE, los desembarcaderos pesqueros artesanales (en adelante, DPA) son infraestructuras pesqueras donde se realizan principalmente actividades de desembarque, comercialización y servicios complementarios, relacionados a los recursos hidrobiológicos extraídos por la pesca artesanal que tienen como destino el consumo humano directo. En 1981, entró en funcionamiento el primer desembarcadero pesquero artesanal construido por el Ministerio de Pesquería, el cual estuvo ubicado en el puerto de San Andrés (Pisco, Ica). Posteriormente, ante el adecuado funcionamiento de dicha infraestructura, se logró firmar un convenio de préstamo entre Perú y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con el cual se empezó la construcción de diversas infraestructuras de desembarque que pudieran impulsar el desarrollo de las pesquerías artesanales. Dicho convenio estableció dentro de su contrato una cláusula que tuvo como condición para el préstamo la existencia de asociaciones de pescadores debidamente constituidas que se encargaran de la administración de los DPA, así como también que el gobierno de Perú suscribiera con dichas asociaciones de pescadores convenios para cederles la administración, el mantenimiento y el cobro de servicios prestados por los DPA (Resolución Ministerial 423-2019-PRODUCE).

Actualmente, a raíz del Plan Nacional de Desarrollo de Infraestructura Pesquera para Consumo Humano Directo, aprobado con el Decreto Supremo 011-2010-PRODUCE (ejecutado por el Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero, Fondepes), el Estado viene implementando la construcción, modernización y ampliación de los DPA en todo el país, con el objetivo de, según señala dicho decreto, contribuir al desarrollo sostenible, a través de la integración territorial productiva, con el objetivo de garantizar la seguridad alimentaria de la población nacional. Por otro lado, tenemos que este tipo de infraestructuras pueden tener administración pública, como es el caso de los DPA del Fondepes, así como también privadas como, por ejemplo, el DPA “Mi Manuelito”, ubicado en Paita, bajo la titularidad de Mi Manuelito S.A.C. (Código de habilitación sanitaria de Sanipes DPA002-PAI-MMN). Para ambos casos, el Produce es la autoridad competente para otorgar la certificación ambiental a los DPA, así como para clasificar ambientalmente a los proyectos nuevos (mediante la Evaluación Ambiental Preliminar, EVAP). La certificación ambiental establece los compromisos ambientales que asume cada DPA, los cuales son de cumplimiento obligatorio y tienen como objetivo evitar impactos negativos en el ambiente y en la salud de las personas.

Sin embargo, la fiscalización de las obligaciones ambientales de los DPA no está correctamente definida en las normas sectoriales, lo cual genera que, en la práctica, no se realice la fiscalización ambiental, pues esta no llegó a ser transferida de Produce al OEFA o a los gobiernos regionales. Además, en el ROF actual de Produce no se menciona dicha competencia en específico.

Actualmente no hay entidad pública que pueda garantizar que los DPA estén cumpliendo con sus instrumentos de gestión ambiental o con las normas ambientales

correspondientes, o que, por lo menos, posea información sobre el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las DPA. El objetivo de este ensayo es desarrollar la problemática actual que existe en la fiscalización a los DPA y proponer caminos para solucionar de forma adecuada este problema en la fiscalización ambiental desde la administración pública.

Desembarcaderos pesqueros artesanales en el Perú

Los DPA son infraestructuras en las que se desarrollan servicios y actividades de apoyo a la pesquería artesanal, tales como el atraque, embarque y desembarque, manipuleo y lavado de pescado, almacenamiento (en cámaras de frío), producción de hielo y comercialización de recursos hidrobiológicos provenientes de esta actividad y destinados para consumo humano directo, así como otros servicios complementarios en beneficio de la comunidad pesquera artesanal y de los consumidores (Resolución Ministerial 320-2018-PRODUCE/DGPA).

No se cuenta con un dato exacto de cuántas infraestructuras para el desembarque pesquero existen en el Perú. Según Galarza & Kámiche (2015), excluyendo a las playas y caletas, existirían un total de 84 infraestructuras para el desembarque pesquero artesanal en nuestro país. Por otro lado, si se observa la cantidad de desembarcaderos con habilitación sanitaria otorgada por el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes), se conoce que al 2021 se reportaron 54 infraestructuras con dicho título habilitante, pero no se menciona cuántos desembarcaderos no lo obtuvieron. Es preciso mencionar que el Sanipes no ejecuta supervisiones ambientales a los DPA, sino que realiza acciones orientadas a asegurar la inocuidad sanitaria. Ahora bien, al revisar la Resolución Ministerial 086-2015-PRODUCE, puede observarse que hay 43 DPA de propiedad pública, los cuales, según desarrolla la norma en mención, se planificó transferir a los gobiernos regionales. Este tipo de infraestructuras pueden tener administración pública, como es el caso de los DPA del Fondepes, así como privadas, como ocurre, por ejemplo, con el DPA “Mi Manuelito” ubicado en Paita, bajo la titularidad de Mi Manuelito S.A.C.

Para el caso de los DPA públicos, el Produce, a través del Fondepes, está encargado de su construcción y equipamiento. Asimismo, Produce y los gobiernos regionales (GORE), según corresponda, son competentes para la administración de los DPA públicos, según el Decreto Supremo 014-2016-PRODUCE, Lineamientos para la Gestión Administrativa de los Desembarcaderos Pesqueros Artesanales. La administración puede ser tercerizada mediante un convenio a una organización social de pescadores artesanales (OSPA), la cual se encargará del uso y manejo del DPA por un periodo de cuatro años que pueden ser renovables. El decreto en mención señala que el cobro de tarifas por parte de la administración de los DPA debe incluir el costo de los servicios y una rentabilidad. En caso de entregar la administración de un DPA a una OSPA, es competencia de Produce o los GORE supervisar la correcta gestión del

DPA a cargo de la administración de turno. La OSPA encargada de la administración del DPA deberá operar según lo dispuesto en el “Manual de Administración de Infraestructuras Pesqueras Artesanales” aprobado mediante la Resolución Directoral 002-2004-PRODUCE/DNPA. Según las normas establecidas para la gestión de los DPA, esta actividad debe estar guiada por principios de eficiencia, auto sostenimiento, autofinanciamiento, participación, equidad y sostenibilidad, esta última entendida como armonía entre la conservación del ambiente y los recursos, y la satisfacción de las necesidades sociales y económicas.

En 2010, se aprobó el Plan Nacional de Desarrollo de Infraestructura Pesquera para Consumo Humano Directo mediante el Decreto Supremo 011-2010-PRODUCE, ejecutado por el Fondepes. El Plan tenía como objetivo, entre otros, la construcción, modernización y ampliación de los DPA en todo el país para impulsar el desarrollo de las pesquerías artesanales. A partir de esta norma, se vienen ejecutando obras de construcción y modernización de este tipo de infraestructuras a nivel nacional. Un aspecto resaltante de este plan es que menciona en su diagnóstico que en, aquel entonces (2010), la mayoría de DPA vertían sus efluentes de proceso y domésticos directamente a las playas sin previo tratamiento, así como también disponían los residuos sólidos en zonas similares, lo que afectaba al ambiente y a los cuerpos receptores. Por tal motivo, el mismo plan señala que los DPA deberán elaborar, presentar y gestionar la aprobación de instrumentos de gestión ambiental, así como declaraciones y planes de manejo de residuos sólidos; también debían realizar monitoreos ambientales y desarrollar buenas prácticas ambientales.

Certificación ambiental de los desembarcaderos pesqueros artesanales

Según el Reglamento de la Ley SEIA, aprobado con el Decreto Supremo 019-2009-MINAM, toda persona que pretenda desarrollar un proyecto de inversión susceptible de generar impactos ambientales negativos significativos debe gestionar una certificación ambiental ante la autoridad competente para ello.

Los proyectos susceptibles de causar impacto ambiental en cualquiera de sus fases de desarrollo deben ser sometidos a una evaluación de impacto ambiental categoría I, II o III, de acuerdo con los criterios específicos que establezca cada autoridad competente, en coordinación con el Ministerio del Ambiente (Minam), según el Decreto Supremo 019-2009-MINAM. En el Subsector Pesca se encuentra a la “instalación de infraestructura de apoyo a la pesca artesanal” como un proyecto susceptible de causar impacto ambiental. Además, según la misma norma, se considera dentro de los componentes de un proyecto de inversión pesquero, entre otros, a los puntos de embarque y desembarque e infraestructura en tierra, de lo que se puede concluir que los servicios y actividades que se realizan en los DPA requieren de una certificación

ambiental. Dependerá de la evaluación de la autoridad competente determinar bajo qué categoría se clasifica cada proyecto según sus características.

De acuerdo con el “Listado de inclusión de los proyectos de inversión sujetos al SEIA”, aprobado con la Resolución Ministerial 157-2011-MINAM, el Produce es la autoridad competente en el Subsector Pesca para certificar ambientalmente las obligaciones generadas producto de las actividades y servicios que se realizan en una “instalación de infraestructura de apoyo a la pesca artesanal”. Dicha función no ha sido transferida a algún GORE, según lo que se puede verificar en la Resolución Ministerial 491-2009-PRODUCE, donde se les transfiere a estos la competencia en materia ambiental de pesquería sobre la certificación de las Declaraciones de Impacto Ambiental (DIA) únicamente para actividades de procesamiento pesquero artesanal, acuicultura de menor escala, acuicultura de repoblamiento, acuicultura de subsistencia, acuicultura de producción de semilla e investigación. No hay ninguna referencia a los DPA y su certificación ambiental.

En ese sentido, Produce es la autoridad competente para otorgar la certificación ambiental a los DPA, previa evaluación y clasificación del proyecto. Actualmente, según el registro web de Produce, se han emitido 49 resoluciones respecto a certificaciones ambientales de DPA, de las cuales 18 corresponden a Estudios de Impacto Ambiental Semidetallados (EIA-sd), considerados como proyectos de riesgo ambiental medio. Tenemos también varias modificaciones aprobadas para los Programas de Manejo y Adecuación Ambiental (PAMA), así como un solo registro para la aprobación de una DIA. Los DPA desarrollan diversas actividades que están sujetas al cumplimiento de obligaciones ambientales, que son compromisos asumidos por cada DPA. Es importante mencionar que, en el registro web de Produce sobre certificaciones ambientales, solo se aprecian dos instrumentos de gestión ambiental (IGA) aprobados para DPA privados.

Los IGA que están siendo aprobados para los DPA están, en su mayoría, a título de Fondapes, la entidad a cargo de implementarlos en cada caso. Sin embargo, una vez implementado el IGA, será la administración de cada DPA la encargada de operar de acuerdo con lo establecido en la certificación ambiental, como el tratamiento de efluentes, la gestión de residuos sólidos, la atención a contingencias ambientales, entre otras actividades. Estos IGA tienen en común proponer el tratamiento de los efluentes de proceso y domésticos, así como medidas de manejo de residuos sólidos, control de emisiones y ruidos, entre otros. Las medidas varían, desde acciones puntuales como mantenimientos preventivos hasta la implementación de sistemas y equipos para el tratamiento de efluentes. Se puede señalar, por ejemplo, que la producción de hielo (servicio indispensable en los DPA) requerirá de equipos que utilicen gases refrigerantes, los cuales pueden causar contaminación si se presenta una fuga. Respecto a la implementación de sistemas de tratamiento de efluentes, tenemos que en la Resolución Directoral 116-2019-PRODUCE/DGAAMPA, que aprueba el PAMA “Construcción de infraestructura pesquera para CHD de San José”, ubicado en el distrito de San José, Lambayeque, se proponen, entre otras, las siguientes medidas para la mitigación de impactos generados por efluentes: la implementación de un

tanque séptico de 14.07 m³, un filtro biológico de 28 m³ de capacidad, una cámara desinfectante que utiliza hipoclorito de sodio, sistemas de rejillas en canaletas, trampas de grasas, un sedimentador de 19.71 m³, la implementación de un emisario submarino de 3505 metros de largo, entre otras. Asimismo, se establece en estos IGA medidas para la gestión integral de los residuos sólidos producidos, planes de contingencia. Se puede evidenciar que la implementación de los IGA obedece a la necesidad de mitigar los posibles impactos generados por los DPA, que principalmente afectan al medio acuático.

Por tales motivos, ante la existencia de los DPA en el territorio nacional y la posibilidad de que generen impactos ambientales negativos, y ante la obligatoriedad de cumplir con los instrumentos de gestión ambiental correspondientes aprobados por Produce, resulta de gran importancia realizar una fiscalización ambiental adecuada de esta actividad. De nada sirve la aprobación de todas las certificaciones ambientales anteriormente mencionadas si no se asegura el cumplimiento de los compromisos que estas establecen.

Fiscalización ambiental en los desembarcaderos pesqueros artesanales

Si bien el Estado es responsable en fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones ambientales de los DPA, la competencia específica de fiscalización ambiental de estos no aparece definida en alguna norma de Produce, OEFA o de algún GORE. Actualmente no se cuenta con información oficial que reporte el cumplimiento de los DPA tanto de los IGA como de la normativa ambiental, así como de las causas que los producen y los impactos ambientales que podrían estar generando. La fiscalización de los DPA por parte de Produce está relacionada con los temas productivos, administrativos y de desembarque, mientras que la fiscalización que realiza el Sanipes está relacionada con criterios de inocuidad y sanidad, por lo cual no fiscaliza compromisos ambientales en los DPA. Tanto el OEFA como los GORE no mencionan la fiscalización ambiental de los DPA dentro de sus competencias.

En el caso de Produce, a través del ROF de 2006, aprobado mediante el Decreto Supremo 010-2006-PRODUCE, se encuentra señalada la función de “Proponer y supervisar la normatividad de alcance nacional para la protección del ambiente y de los recursos naturales por el desarrollo de las actividades del subsector pesquería”. Posteriormente, en el ROF de 2012, aprobado mediante la Resolución Ministerial 343-2012-PRODUCE, se determinó que la Dirección General de Supervisión y Fiscalización (DGSF) tendría como competencia supervisar y fiscalizar las normas y los derechos administrativos en materia de pesquería y acuicultura, de forma general y sin especificaciones sobre materia ambiental sobre los DPA. En el ROF actual, que fue aprobado con el Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE, se mantuvo la competencia de la DGSF, también de manera genérica y sin especificaciones sobre los DPA o sobre si su alcance fuese en materia ambiental.

El Produce, mediante el Decreto Supremo 320-2018-PRODUCE/DGPA, aprobó el “Plan de Supervisión de la gestión administrativa de los DPA no transferidos”, en donde se detalla que dicha entidad es competente en supervisar administrativamente a los DPA. Sin embargo, el acta de supervisión que adjunta esta norma no tiene una sección de carácter ambiental, salvo en la evaluación de la antigüedad del instrumento de gestión ambiental, con el objetivo de recomendar la actualización de este si fuera el caso. Actualmente, la DGSF del Produce ejecuta inspecciones a los DPA, pero estas tampoco tienen carácter ambiental. En la Figura 1, se muestra un ejemplo de “Acta de Fiscalización” del Produce, realizada al DPA “San José” de Lambayeque, obtenida mediante una solicitud de acceso a la información pública. Como se puede apreciar, no se desarrollan aspectos relacionados a la gestión ambiental del DPA.

Figura 1
Acta de Fiscalización al DPA “San José”

ACTA DE FISCALIZACIÓN N° 14-AFI- 004731

UNIDAD FISCALIZADA: H1 REGIÓN: LAMBAYEQUE PROVINCIA: LAMBAYEQUE
FECHA: 27/07/2022 HORA DE INICIO: 03:00 HORA FINAL: 09:00

NOMBRE DE LA PERSONA NATURAL O JURÍDICA FISCALIZADA: **DESEMBAQUEO PESQUERO ARTESANAL DE SAN JOSÉ**
DIRECCIÓN: **Provincia de Lambayeque - Los Olivos Km. 9.5 Sexta Calle - San José - Lambayeque** / RUC N°: -
NOMBRE DEL ENCARGADO / REPRESENTANTE: - DNI / CÉDULA N°: - CARGO: -
NOMBRE E/P: - MATRÍCULA N°: -
CAP. EDO. MES / AÑO: - PERMISO DE PESCA / LICENCIA DE PROCESAMIENTO: - DNI / CÉDULA N°: -
NOMBRE DEL PATRÓN: - DESCRIPCIÓN DE LA E/P (COLORES U OTROS DISTINTIVOS): -
TIPO DE VEHÍCULO: - PLACA N°: - N° PRECINTO: -

Encontrándonos en: **DESEMBAQUEO PESQUERO ARTESANAL DE SAN JOSÉ** ubicado en: **DISTRITO DE SAN JOSÉ LAMBAYEQUE**
Los suscritos en representación de la DGSF-PA del Ministerio de la Producción, **PROCEDI A REALIZAR LA FISCALIZACIÓN DEL ACTIVO DPA, CON LA REMANADA DE VEHÍCULO EL CUMPLIMIENTO DE LA MODALIDAD PESQUERA VIGENTE, ASÍ COMO AL DESEMBAQUEO DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS EN LUGAR COMUNAL A LOS ESTABLECIDOS RECURSOS EN VERBA Y ESPECIES LEGALMENTE PROTEGIDAS Y/O PROHIBIDAS, CONSIDERANDO QUE DURANTE LA FISCALIZACIÓN NO SE REALIZÓ EL DESEMBAQUEO DE RECURSOS HIDROBIOLÓGICOS POR PARTE DE UNA PARTESANAL Y/O MUESTRAL ISOLA, ASÍ MISMO SEGUN INFORMACIÓN PROPORCIONADA POR EL VIGILANTE DEL MUELLE EL DÍA DE ATR 28/07/2022 SE REALIZÓ LA DESCARGA DE UN E/P QUE A CONTINUACIÓN SE DETALLA:**
E/P MATRÍCULA: **RECURSO S.I. COBERTAS PCC 601A** Destino: **H3: EF. GUARNE DON MARINO** Remoto: **730-977 455 10.000 mel-0003119 T.F. Muelle. Oficina 18 de 00**
TA-34816-SI
CABE RECORDAR QUE NO SE REALIZÓ EL DESEMBAQUEO DE RECURSOS ANUDA, NI DE ESPECIES LEGALMENTE PROTEGIDAS Y/O PROHIBIDAS.

Matrícula Vehículo	N° Guía Remisión	Destino (PPFF, Establecimiento de Comercialización, otros)	Recurso Hidrobiológico	# Cubetas	Peso Registrado (kg)

NORMA (S) INFRINGIDA (S): -
OBSERVACIONES DEL FISCALIZADO: -

Entidad que fiscaliza: Ministerio de la Producción - DGSF-PA
Domicilio de la entidad: Calle uno s/n N° 060 Urb. Córpor - San Isidro - Lima
Norma que atribuye competencia: Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.

Firma del Fiscalizador: [Firma] Firma del Intervenido/Representante: [Firma] Firma del testigo: [Firma]
Nombre: [Redactado] Nombre: [Redactado] Nombre: [Redactado]
N° DNI: [Redactado] N° DNI: [Redactado] N° DNI: [Redactado]
N° Credencial: [Redactado] Se negó a firmar la presente

Firma del Fiscalizador: [Firma] Firma del Fiscalizador: [Firma]
Nombre: [Redactado] Nombre: [Redactado]
N° DNI: [Redactado] N° DNI: [Redactado]
N° Credencial: [Redactado] N° Credencial: [Redactado]

Fuente: Documento obtenido de Produce a través de una solicitud de acceso a la información pública, el 09 de abril del 2022.

En el caso del OEFA las competencias en fiscalización ambiental transferidas por Produce en materia pesquera (Resolución de Consejo Directivo 002-2012-OEFA/CD, Resolución de Consejo Directivo 003-2013-OEFA/CD) específicamente señalan que el OEFA es competente en fiscalizar las actividades de procesamiento industrial pesquero y acuicultura de gran escala (ahora Acuicultura de Mediana y Gran Empresa, AMYGE). De esta forma, en el momento de la transferencia realizada entre estas dos entidades se limitó el proceso solo a las actividades mencionadas.

A los GORE, según lo establecido en la Resolución Ministerial 491-2009-PRODUCE, se les transfirió la competencia en materia ambiental únicamente para certificar proyectos que generen impactos ambientales no significativos a través de una DIA y solo para las actividades, ya señaladas, de procesamiento pesquero artesanal, acuicultura de menor escala, acuicultura de repoblamiento, acuicultura de subsistencia, acuicultura de producción de semilla e investigación. Los GORE, en ese sentido, no tienen competencia para la fiscalización ambiental de los DPA.

Actualmente, el Reglamento de Gestión Ambiental en los Subsectores Pesca y Acuicultura, puesto en vigencia con el Decreto Supremo 012-2019-PRODUCE, establece en sus Disposiciones Complementarias Transitorias que aquellos proyectos de actividades pesqueras o acuícolas que no cuenten con instrumento de gestión ambiental tienen un plazo de dos años para gestionar un PAMA. De ello se colige que se está haciendo referencia a cualquier tipo de actividad pesquera o acuícola que requiera este tipo de IGA. Además, la misma norma señala, en su artículo 61, que si el titular de la actividad no se adecua ambientalmente en el plazo máximo establecido (dos años), es pasible de las medidas de fiscalización ambiental que determine el OEFA. En este caso, por ejemplo, resultaría inviable aplicar esta disposición para un PAMA de un DPA, dado que el OEFA no tiene competencia en fiscalización ambiental. Resulta contradictorio también, pues, como se señaló, que Produce mantenga la competencia de fiscalización ambiental y no el OEFA.

En la práctica, los DPA no son fiscalizados en materia ambiental por alguna autoridad, lo que pone en riesgo el cuidado del ambiente y la salud de las personas. Según lo que se pudo apreciar en los cambios de ROF de Produce, la competencia no fue transferida, sin embargo, esta entidad no está fiscalizando a los DPA en materia ambiental, es decir, no está supervisando el cumplimiento de los compromisos ambientales asumidos en los IGA aprobados para los DPA. Entonces, no se puede tener la seguridad de que los DPA estén cumpliendo con dichos compromisos o con la normativa ambiental vigente. Al no estar sujetos a la supervisión ambiental, los DPA que incumplan sus obligaciones ambientales, que generen algún tipo de contaminación o que tengan algún problema de índole ambiental con la ciudadanía no tendrían que responder ante una autoridad administrativa que pueda dictarles la corrección de ese tipo de conductas. Por otro lado, tampoco se conoce cuántos DPA no tienen IGA y, sin embargo, están operando. Además, al no tener definida la competencia mencionada, tampoco se tienen tipificaciones específicas de infracciones para los DPA en materia ambiental. El desarrollo económico tiene que ir en paralelo con un cuidado responsable del ambiente; los DPA no pueden ser una excepción.

Conclusiones

- La competencia de fiscalización ambiental a los desembarcaderos pesqueros artesanales no fue transferida por el Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental o a los gobiernos regionales.
- El Reglamento de Organización y Funciones actual del Ministerio de la Producción no incluye la fiscalización en materia ambiental a los desembarcaderos pesqueros artesanales de forma específica.
- No se realizan acciones de fiscalización ambiental a los DPA a nivel nacional por parte de Produce, OEFA o los GORE.
- No existe control respecto al cumplimiento de las obligaciones ambientales de los desembarcaderos pesqueros artesanales.
- Al no tener información sobre la fiscalización ambiental a los desembarcaderos pesqueros artesanales no se puede conocer en qué grado podrían estar generando contaminación o daños a la salud humana.

Recomendaciones

- Determinar claramente qué institución sería la autoridad competente para la fiscalización ambiental a los desembarcaderos pesqueros artesanales.
- Implementar una tipificación específica de infracciones para desembarcaderos pesqueros artesanales según los impactos que puedan generar.
- Transferir la competencia de fiscalización ambiental de los desembarcaderos pesqueros artesanales al OEFA pues dicha entidad cuenta con experiencia en la materia y con presupuesto específico para dicha actividad. Esta transferencia se tendría que gestionar entre el Produce y el Ministerio del Ambiente. En el caso de los GORE, no resultaría apropiado que asuman dicha competencia pues están relacionados con la administración de los desembarcaderos pesqueros artesanales.
- Modificar, si hiciera falta, el Reglamento de Gestión Ambiental en los subsectores Pesca y Acuicultura (Decreto Supremo 012-2019-PRODUCE), para que se especifique que la competencia en fiscalización ambiental correspondería a OEFA
- Modificar el reglamento de la Ley General de Pesca, o incluir en la nueva propuesta de Ley, que coloque a OEFA como autoridad competente en fiscalización ambiental a los DPA.

Referencias bibliográficas

Galarza, E. y Kámiche, J. (2015). *Pesca artesanal: oportunidades para el desarrollo regional*. Lima: Universidad del Pacífico. Recuperado de <http://hdl.handle.net/11354/1013>

Ministerio del Ambiente [Minam]. (25 de setiembre de 2009). Aprueban el Reglamento de la Ley 27446, Ley del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental [Decreto Supremo 019-2009-MINAM]. Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2013/09/ds-019-2009-minam-a.pdf>

Ministerio del Ambiente [Minam]. (19 de julio de 2011). Aprueban la primera Actualización del Listado de Inclusión de los Proyectos de Inversión sujetos al Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental – SEIA considerados en el Anexo II del Reglamento de la Ley 27446 [Decreto Supremo 019-2009-MINAM, Resolución Ministerial 157-2011-MINAM] Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/disposiciones/resolucion-ministerial-n-157-2011-minam/>

Ministerio de la Producción [Produce]. (2009). Modificatoria del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción [Decreto Supremo 018-2009-PRODUCE]. Recuperado de <https://portalarchivistico.produce.gob.pe/rof-2009-decreto-supremo-018-2009-produce/>

Ministerio de la Producción [Produce]. (29 de octubre de 2009). Aprueban la actualización de la “Relación de Procedimientos Administrativos a cargo de las Direcciones Regionales de la Producción (DIREPRO), o los Órganos que hagan sus veces en los Gobiernos Regionales” [Resolución Ministerial 491-2009-PRODUCE]. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-la-actualizacion-de-la-relacion-de-procedimientos-resolucion-ministerial-no-00358-2021-produce-2008074-1/#:~:text=Art%C3%ADculo%20.,cargo%20de%20los%20Gobiernos%20Regionales%E2%80%9D>.

Ministerio de la Producción [Produce]. (23 de julio de 2012). Aprueban el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, del Instituto Tecnológico Pesquero del Perú - ITP, del Instituto del Mar del Perú - Imarpe y del Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero – FONDEPES [Resolución Ministerial 343-2012-PRODUCE] Recuperado de https://www.produce.gob.pe/produce/download/dispositivos-legales/82661_1.pdf

Ministerio de la Producción [Produce]. (23 de julio de 2016). Aprueban los Lineamientos para la Gestión Administrativa de los Desembarcaderos Pesqueros Artesanales [Decreto Supremo 014-2016-PRODUCE]. Recuperado de <https://www2.produce.gob.pe/dispositivos/publicaciones/ds014-2016-produce.pdf>

Ministerio de la Producción [Produce]. (4 de diciembre de 2017). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción [Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/produce/normas-legales/151441-002-2017-produce>

Ministerio de la Producción [Produce]. (3 de setiembre de 2018). Aprueban el Plan de Supervisión de la gestión administrativa de los Desembarcaderos Pesqueros Artesanales No Transferidos y los formatos de hoja de supervisión, Acta de Trabajo y Arqueo de Caja, documentos que como Anexo forman parte integrante de la presente Resolución [Resolución Directoral 320-2018-PRODUCE/DGPA]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/produce/normas-legales/200243-320-2018-produce-dgpa>

Ministerio de la Producción [Produce]. (11 de abril de 2019). Aprueban el PAMA “Construcción de infraestructura pesquera para CHD de San Jose” ubicado en el Distrito de San José, Lambayeque [Resolución Directoral 116-2019 PRODUCE/DGAAMPA]. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/produce/normas-legales/287804-116-2019-produce-dgaampa>

Ministerio de la Producción [Produce]. (2019). Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Gestión Ambiental de los Subsectores Pesca y Acuicultura [Decreto Supremo 012-2019-PRODUCE]. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-supremo-que-aprueba-el-reglamento-de-gestion-ambient-decreto-supremo-n-012-2019-produce-1796453-7/>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (16 de marzo de 2012). Resolución de Consejo Directivo 002-2012-OEFA/CD. Aprobación de los aspectos que son objeto de transferencia en materia ambiental del Sector Pesquería, del Ministerio de la Producción al Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/oefa/normas-legales/213752-002-2012-oefa-cd>

Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental [OEFA]. (13 de febrero de 2013). Resolución de Consejo Directivo 003-2013-OEFA/CD. Competencia del OEFA en Sector Pesquería. Recuperado de <http://www.oefa.gob.pe/wp-content/uploads/2013/02/Resolucion-003-2013-OEFA-PCD.pdf>



APLICACIÓN DEL PRINCIPIO PRECAUTORIO A LA PESQUERÍA DE CONDRICTIOS EN EL PERÚ

02

Cristel Elena Cordero Maldonado

Resumen

Los tiburones, batoideos y quimeras son peces cartilaginosos (condrictios) con gran importancia ecológica y socioeconómica para el Perú. Sin embargo, sus poblaciones se encuentran fuertemente amenazadas principalmente por la sobrepesca. Que este grupo presente ciertas características biológicas particulares con una estrategia de vida lenta lo convierte aún más vulnerables a la presión pesquera. A pesar de ello, las medidas de manejo pesquero son insuficientes y están desactualizadas, a lo que hay que sumar el débil control y fiscalización de sus desembarques. Asimismo, la información sobre el estado actual de las poblaciones de condrictios en el país se desconoce. Hasta la fecha, Perú no cuenta con planes de gestión que garanticen su conservación y sostenibilidad. El presente trabajo considera la aplicación del Principio Precautorio, uno de los principios más importantes en el Derecho y fundamental en materia ambiental, a la pesquería de condrictios en el Perú. Esta evidencia la situación de peligro de daño grave o irreversible al ecosistema marino, donde la falta de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente, destacando a los condrictios como un grupo vital para el equilibrio del ecosistema marino. En ese sentido, este texto recomienda la aplicación de ciertas medidas precautorias con énfasis en 22 especies de condrictios, las más explotadas y amenazadas en el país, frente a una situación de incertidumbre científica acerca del daño y la necesidad de tomar acciones anticipatorias. Asimismo, esto busca desarrollar investigación a lo largo del litoral peruano sobre la biología, ecología y pesquería de condrictios, con la finalidad de establecer posteriormente medidas de conservación adecuadas y eficaces.

Introducción

Los condriictios, peces cartilaginosos como los tiburones, batoideos y quimeras, son un grupo muy diverso (Cornejo et al., 2015), poco entendido e ignorado pese a su gran importancia ecológica y socioeconómica (De la Puente, 2017; González-Pestana et al., 2020). A nivel global, los tiburones y las rayas son el segundo grupo de vertebrados más amenazado después de los anfibios, y actualmente la sobrepesca es la principal amenaza para su conservación (Dulvy et al., 2014; IUCN, 2022). El Perú cuenta con al menos 114 especies de condriictios (66 tiburones, 42 batoideos y 6 quimeras). Lamentablemente, su pesquería no ha recibido una atención adecuada, por lo cual existe una falta de datos precisos a nivel de especies, lo que incluye su incorrecta identificación en los desembarques pesqueros (Vélez-Zuazo et al., 2015; Zavalaga Talledo et al., 2021). Esto impide el entendimiento de sus capturas y dificulta la implementación de medidas de conservación y manejo.

La FAO, en el marco del Código de Conducta para la Pesca Responsable, elaboró en 1998 el Plan de Acción Internacional para la Conservación y Ordenación de Tiburones (PAI-Tiburones), y alentaba a los países a desarrollar sus propios planes de acción. Recién en 2014, se aprobó mediante Decreto Supremo 002-2014-PRODUCE el Plan de Acción Nacional para la Conservación y Ordenamiento de Tiburones, Rayas y Especies afines en el Perú (PAN Tiburón-Perú). Sin embargo, este plan no incluye el “principio precautorio”.

El principio precautorio es uno de los principios generales en la protección del medio ambiente dentro del derecho internacional. Este ha sido adoptado de diversas formas como en la conservación de la biodiversidad y en la explotación de los recursos marinos vivos, exigiendo la adopción de medidas antes que se produzca el daño al ambiente o salud humana (Domínguez de Omland, 2009). Dicho principio ha sido ampliamente desarrollado en la política de gestión de recursos naturales en la escena internacional desde el inicio de las conversaciones sobre la definición de ‘sostenibilidad’. De acuerdo con la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo organizada por la ONU (1992b), el principio decimoquinto consigna que:

Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente (párr. 37).

Por otro lado, el preámbulo del Convenio sobre la Diversidad Biológica de la ONU (1992a) señala lo siguiente:

Observando también que cuando exista una amenaza de reducción o pérdida sustancial de la diversidad biológica no debe alegarse la falta

de pruebas científicas inequívocas como razón para aplazar las medidas encaminadas a evitar o reducir al mínimo la amenaza (p. 3).

En el Perú, la Convención sobre la Diversidad Biológica fue aprobada en 1993 por Resolución Legislativa 26181. Asimismo, en el marco legal nacional, se señala el principio precautorio en la Ley General del Ambiente (2005), cuyo artículo VII indica que:

Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza absoluta no debe utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces y eficientes para impedir la degradación del ambiente (p. 21).

Un caso muy conocido en Perú fue la sentencia del Tribunal Constitucional (EXP. 0964-2002-AA/TC) en la cual se aplicó el principio precautorio cuando se ordenó a Nextel del Perú S.A. el retiro de equipos y antenas al existir una posible afectación del derecho a la salud y al medio ambiente, y se corría el riesgo de que estos terminaran produciendo daños irreversibles como consecuencia de la propagación de ondas electromagnéticas¹. Otro caso trascendental fue la moratoria de 10 años al ingreso y producción de organismos vivos modificados (OVM)² en territorio nacional con fines de cultivo o crianza, incluidos los OVM acuáticos (Ley 29811). Sin embargo, en 2020 se promulgó la Ley 31111, que modifica la anterior Ley y amplía la moratoria por un periodo de 15 años, que durará hasta el 31 de diciembre de 2035.

En las pesquerías, se aplicaron medidas de carácter precautorio con relación a la actividad extractiva de los grandes pelágicos “picudos” (Decreto Supremo 009-2008-PRODUCE). Se prohibía la extracción comercial de cuatro especies de peces picudos (merlines y pez vela) de las cinco reportadas en el mar peruano. Mediante un informe técnico elaborado por el Instituto del Mar del Perú (Imarpe), se señaló que no se contaba con información precisa sobre el estado de sus poblaciones, y se recomendaba dictar medidas precautorias a fin de asegurar su protección. Como puede observarse, sí hay antecedentes de aplicación del principio precautorio.

No obstante, también tenemos un caso que evidenció la falta de un enfoque precautorio para la conservación del recurso: el del chanque (Concholepas concholepas). Este gasterópodo de gran importancia comercial entre 1970 y 1980, en la mayoría de sus áreas de captura dentro de su distribución, presentaba un estado de sobreexplotación. Pese a contar con talla mínima, se desconocía su crecimiento, reclutamiento, mortalidad, productividad y su capacidad de carga en los sistemas costeros bentónicos (Rabí et al., 1996). Por lo tanto, pese a que se tenía una medida de manejo, la falta de información limitó su efectividad y la falta de un oportuno principio precautorio derivó en el colapso de su pesquería.

¹ Posteriormente, en la sentencia del Tribunal Constitucional (EXP. 4223-2006-PA/TC), se brindan otras medidas alternativas.

² Hace referencia a cualquier organismo vivo que posea una combinación nueva de material genético que se ha obtenido mediante la aplicación de biotecnología moderna (Protocolo de Cartagena).

Tabla 1

Cuadro general de los subgrupos que conforman los condriictios y los tipos de ecosistemas en los que habitan.

Condriictios (peces cartilaginosos) (peces cartilaginosos)			
	Elasmobranquios		Holocéfalos
Ecosistema Pelágico (columna de agua)	Tiburones oceánicos y costeros	Batoideos (rayas, 'móbulas', guitarras y peces sierra)	Quimeras ³
Ecosistema Bentónico (fondo marino)	Tiburones costeros	Batoideos (rayas, guitarras y peces sierra)	Quimeras

Fuente: Rabí et al., 1996.

A continuación, se detallarán los principales argumentos e indicios razonables por los cuales se debería aplicar el principio precautorio en la pesquería de condriictios en el Perú.

Peligro de daño grave o irreversible al ecosistema marino

Los condriictios presentan una estrategia de vida peculiar a diferencia de los peces óseos (p. ej. anchoveta, bonito, caballa). Es decir, son de crecimiento lento, tardan en madurar sexualmente (p. ej. las hembras de tiburón diamante, que empiezan a reproducirse a los 19 años), bajo número de crías (p. ej. la manta diablo, que da a luz a una cría cada dos o tres años), largos periodos de gestación (p. ej. 18 meses para el tiburón diamante) y longevos (p. ej. las hembras de pejegallo, que viven más de 21 años) (Bernasconi et al., 2015; Camhi et al., 2009). Esto los convierte en especies vulnerables a una pesquería sin planes de manejo adecuados que garanticen su sostenibilidad (Stevens et al., 2000).

Los tiburones y rayas son componentes sumamente importantes para la salud y funcionalidad del ecosistema marino, al desempeñar roles ecológicos. Por ejemplo, algunos pueden ser considerados elementos clave dentro de las redes tróficas (Bornatowski et al., 2014). Asimismo, los tiburones controlan las poblaciones de sus presas eliminando a los animales débiles, enfermos y viejos (Yagnesh et al., 2020). Un estudio realizado por González-Pestana et al. (2020) en tiburones y batoideos comerciales de la zona norte del Perú identificó dos grupos distintivos. El primero está conformado por tiburones oceánicos, los cuales son depredadores de alto nivel trófico que regulan las poblaciones de sus principales presas; los calamares (p. ej. pota), cuya eliminación podría desencadenar cascadas tróficas⁴ con efectos nocivos

³ Habitan aguas muy profundas, pero la especie pejegallo es más superficial.

⁴ Son los efectos que se producen por el cambio en la abundancia de un nivel trófico, generalmente depredadores tope, que producen un desbalance en dicho ecosistema.

en los ecosistemas pelágicos (Baum & Worm, 2009; Stevens et al., 2000). El segundo está conformado por tiburones costeros y batoideos. Son mesodepredadores⁵ que consumen anchoveta y pequeños invertebrados como cangrejos, camarones, caracoles, conchas y poliquetos. Para su alimentación se mueven activamente entre ecosistemas bentónicos y pelágicos. Un claro ejemplo, en base al conocimiento empírico de la autora, es el del tollo común y la raya águila chilena⁶, los cuales desempeñarían un papel importante al conectar hábitats transfiriendo energía y nutrientes entre el fondo marino y la columna de agua. Asimismo, las especies de este grupo actúan como bioperturbadores⁷ al ser importantes excavadoras de los fondos blandos cuando capturan a sus presas. Este proceso impacta en el ecosistema bentónico: modificando sus propiedades físicas al facilitar la penetración de oxígeno en los sedimentos (Gilbert et al., 1995) y sus propiedades biológicas al aumentar la accesibilidad de presas que, de otro modo, no estarían disponibles para otros consumidores (Kiszka et al., 2015).

Por ende, si estas especies no se encontrasen en el ecosistema marino, se esperaría un quiebre en el orden ecológico actual, lo que representa un peligro de daño grave o irreversible al propio ecosistema marino.

Falta de certeza científica absoluta

El número de estudios realizados en países de Latinoamérica (Awruch et al., 2019) sobre la gestión pesquera sostenible y la historia de vida de los condrictios ha aumentado considerablemente, y ahora son temas prioritarios de investigación para su conservación, ya que se considera a los condrictios como claves para lograr ecosistemas saludables y productivos (Becerril-García et al., 2022). Lamentablemente, en Perú este tipo de estudios son aún escasos. Es evidente que dichos recursos no han sido suficientemente estudiados y su situación es incierta. Sin embargo, existen indicios razonables de peligro de daño grave o irreversible al medio marino, por lo cual la ausencia de certeza científica absoluta no debe utilizarse como razón para no implementar o para postergar la ejecución de medidas de manejo pesquero eficaces y eficientes destinadas a evitar o reducir dicho peligro.

Desde 1970, la abundancia global de tiburones oceánicos y rayas ha disminuido en un 71 % debido a un incremento en el esfuerzo pesquero (Pacoureaux et al., 2021). Perú es uno de los países que más captura tiburones en el mundo: entre 1950 y 2010 se reportaron los mayores desembarques históricos de tiburones en el océano Pacífico (Gonzalez-Pestana et al., 2016a). De las 66 especies de tiburones reportadas en el mar peruano, 32 interactúan con la pesquería. De ellas, el 70 % está amenazada de extinción y el 28 % críticamente amenazada (Lista Roja UICN). Considerando que los mayores desembarques de tiburones a nivel nacional se dan en la zona sur, dominado por el tiburón azul (*Prionace glauca*) y el tiburón diamante (*Isurus oxyrinchus*), un

⁵ Especies que ocupan una alta posición trófica, pero están por debajo de los depredadores tope.

⁶ Especies endémicas de la Corriente de Humboldt en estado de amenaza: "En peligro crítico" y "Vulnerable", según la Lista Roja UICN.

⁷ Organismos que modifican las propiedades físicas y biológicas de un hábitat.

estudio realizado entre 1996 y 2018 determinó que más del 70 % de los primeros y alrededor del 95 % de los segundos se encontraban por debajo de la talla mínima de captura (ejemplares aún juveniles) (Pérez-Huaripata et al., 2021).

Para el caso de los batoideos, se han reportado en el país al menos 42 especies marinas, 23 interactúan con la pesquería, de las cuales el 65 % están amenazadas de extinción (González-Pestana et al., 2016b; Lista Roja UICN). Actualmente, existe una creciente preocupación mundial por la conservación de las móbulas⁸, un tipo de batoideo, ya que sus poblaciones están decreciendo. Este grupo exhibe una baja productividad biológica y presenta las tasas más bajas de crecimiento de su población dentro de los elasmobranquios (Pardo et al., 2016). En el mundo existen ocho especies, cinco de las cuales han sido reportadas en aguas peruanas, y todas se encuentran en una categoría de amenaza (IUCN, 2022). Estudios que evaluaron su pesquería en los últimos 10 años en el norte del Perú (Alfaro-Córdova et al., 2017; González-Pestana, 2022; Rojas, 2016) confirman que individuos inmaduros de manta de aguijón (*Mobula mobular*), especie en peligro de extinción, fueron los más capturados.

Por tanto, es necesario que las entidades competentes en la explotación de los recursos hidrobiológicos aprueben las normas necesarias para evitar un daño grave o irreversible al ecosistema marino, y que enfrenten la problemática de la falta de datos disponibles sobre el estado actual de las poblaciones de condriictios, ya que los actuales resultan insuficientes y poco fiables, priorizando a las especies más explotadas y amenazadas que son de gran importancia tanto ecológica y socioeconómica para el país. Se requiere la aplicación del principio precautorio en virtud de la incertidumbre o la falta de información científica sobre los condriictios, buscando así reducir el alto riesgo de extinción de especies clave para el funcionamiento del ecosistema marino peruano.

Otra sección: Marco Legal de condriictios en Perú

Pese a ser al menos 35 especies de condriictios que son capturadas por la flota artesanal peruana (Sistema de Monitoreo de la Pesca Artesanal, Imarpe), existen muy pocas medidas de manejo. La legislación nacional pesquera se centra en los tiburones y se basa principalmente en cinco medidas: i) tallas mínimas de captura, donde se considera solo a cinco especies y un género (Resolución Ministerial 209-2001-PE), ii) cuota y veda del tiburón martillo (Resolución Ministerial 008-2016-PRODUCE), iii) prohibición del aleteo (Decreto Supremo 021-2016-PRODUCE), iv) puntos autorizados de descarga y certificado de desembarque del recurso tiburón (Decreto Supremo 021-2016-PRODUCE), y v) especies protegidas: mantarraya gigante (Resolución Ministerial 441-2015-PRODUCE), tiburón ballena (Resolución Ministerial 331-2017-PRODUCE) y pez sierra (Resolución Ministerial 056-2020-PRODUCE). Asimismo, ninguna especie comercial cuenta con un Reglamento de Ordenamiento

⁸ Batoideos de la familia Mobulidae (género *Mobula*), comúnmente conocidas como mantas.

Pesquero (ROP) que permita un manejo responsable y un aprovechamiento sostenible del recurso.

Con respecto al primer punto, la extracción, procesamiento, comercialización o transporte de los recursos por debajo de las tallas menores a las establecidas provocan sanciones como decomisos o multas. Sin embargo, las tallas mínimas de captura de los tiburones representan la longitud total⁹ del individuo, si se considera que los tiburones suelen desembarcar como “troncos” (es decir, sin cabeza y aletas adheridas al cuerpo), lo que dificulta su supervisión y fiscalización. Asimismo, se desconoce el sustento científico-técnico de dicha norma. Con respecto al segundo punto, el tiburón martillo es la única especie de condriictios cuyo nivel de explotación ha sido evaluado. El tercer punto hace referencia a la prohibición del desembarque de aletas sueltas y/o troncos sin aletas. En cuanto al penúltimo punto, el Ministerio de la Producción (Produce) y las direcciones o gerencias regionales de la Producción establecen mecanismos de trabajo conjunto que permiten hacer seguimiento del desembarque del recurso tiburón. Los desembarques y descargas solamente se pueden realizar en desembarcaderos pesqueros artesanales (DPA) que cuenten con autorización por parte de Produce. Asimismo, tanto las personas naturales como jurídicas que transportan y/o almacenan el recurso deben entregar el número del Certificado de Desembarque de Tiburón y el Acta de Inspección en la guía de remisión. Por lo tanto, regula la actividad administrativa de fiscalización y el procedimiento administrativo sancionador en materia pesquera. Por último, con respecto al último punto, en tan solo tres de las 114 especies se encuentra prohibida su extracción en aguas marinas de la jurisdicción peruana.

Por otro lado, el Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, la Sunat, las Fuerzas Armadas y los gobiernos regionales apoyan a Produce en el control y la vigilancia de las especies protegidas por la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de la que el Perú es miembro (Decreto Supremo 30-2005-AG). Cabe resaltar que Perú es el mayor exportador de aletas de tiburón de América Latina. Actualmente, están incluidas 14 especies comerciales junto con el reciente ingreso de toda la familia Carcharhinidae en el Apéndice II, el cual comprende todas las especies que, sin estar actualmente en peligro de extinción, podrían llegar a estarlo. Pese a esto, especies altamente capturadas como los tiburones zorros y las móbulas no cuentan con ninguna medida de manejo nacional. Además, estos recursos presentan un débil control de sus desembarques pesqueros con una limitada trazabilidad (Ruiz Costaguta, 2019; Vélez-Zuazo et al., 2015). Queda así en evidencia que las medidas de manejo actuales son insuficientes y no se cumplen del todo. No obstante, un caso reciente donde se tomaron acciones legales fue en la lucha contra el tráfico ilegal de aletas de tiburón. El Cuarto Juzgado Penal de la Corte Superior de Justicia del Santa dictó cuatro años y medio de prisión privativa de la libertad (vía penal) y una reparación civil monetaria (vía civil) contra los traficantes. Cabe resaltar que es la primera sentencia efectiva por tráfico de recursos hidrobiológicos en el país (Plataforma digital única del Estado Peruano, 2022).

⁹ La definición técnica de Longitud Total es la distancia comprendida entre el extremo más proyectado de la cabeza y el extremo de la aleta caudal o cola (Resolución Ministerial 209-2001-PE)

Por último, cabe resaltar que no solo la fuerte presión pesquera como especies objetivo es la única amenaza de los condriictios, ya sea para consumo interno o para exportación de aletas secas al mercado asiático. Además, muchas especies son capturadas incidentalmente en distintos aparejos de pesca, como parte de la pesca no objetivo, por lo que en muchos casos son aprovechados sin ser declarados durante el desembarque en tierra. Asimismo, es necesario evaluar otros impactos antrópicos a los tiburones y batoideos en el país a corto, mediano y largo plazos (por ejemplo, contaminación marina, pérdida y degradación de hábitat, calentamiento global).

Conclusiones

Los condriictios son un grupo fuertemente amenazado a nivel global con una alta fragilidad biológica, lo que ha llevado a un decrecimiento alarmante de sus poblaciones. Perú está considerado dentro de los principales países del Pacífico Este que presenta los desembarques más altos de tiburones y batoideos. De las especies que interactúan con la pesquería, el 70 %de tiburones se encuentra en categoría de amenaza, mientras que del 69 %de batoideos se desconoce su estado de conservación. Existen indicios de que la desaparición de este grupo representaría un grave peligro para el ecosistema marino. Esto se evidencia en su importancia para el equilibrio y funcionamiento de los ecosistemas marinos, como depredadores topos que regulan a las poblaciones de sus principales presas y, asimismo, cumplen roles ecológicos fundamentales en sus hábitats.

Por tanto, en el caso de los condriictios, al tener encontrarse en una situación de peligro de daño grave o irreversible para sí mismos y para el ecosistema marino, y a lo que se suma la ausencia de información o certeza científica de esta situación y del estado actual de sus poblaciones, se concluye que la aplicación del principio precautorio es la medida ideal para abordar este caso. Si bien Perú cuenta con el PAN Tiburón-Perú, este no incluye el principio precautorio. En cambio, el PAI-Tiburones incluye, en sus objetivos específicos, el sostenimiento de las poblaciones mediante la aplicación del enfoque precautorio. Gracias a dicho enfoque, no se debería utilizar la carencia de certeza científica absoluta como un obstáculo para tomar medidas de conservación sobre los condriictios.

Actualmente, no se cuenta con un ordenamiento pesquero que garantice la conservación y sostenibilidad de los condriictios. Las medidas de manejo que se tienen hasta la fecha son insuficientes, como las tallas mínimas consideradas solo para cinco especies y un género, que no han sido actualizadas desde 2001. Solo una especie de tiburón cuenta, desde 2016, con una cuota y veda de pesca, y tan solo tres especies de condriictios se encuentran protegidas con prohibición de captura y comercialización. Por tanto, se requiere tomar medidas bajo un enfoque precautorio, debido también a que no se cuenta con información y conocimiento sobre el estado actual de las poblaciones de condriictios más capturados en el país.

Recomendaciones

De acuerdo con el análisis desarrollado en el presente trabajo, considerando la importancia que tienen los condricios para miles de pescadores artesanales, la seguridad alimentaria y las economías locales, se recomienda la aplicación de las siguientes medidas precautorias:

1. **Moratorias en espacios detallados**
2. **Vedas temporales**
3. **Tallas mínimas de captura**
4. **Límites de captura**

Deben priorizarse las siguientes especies de condricios: tiburones azules (*P. glauca*), tiburones diamante (*I. oxyrinchus*), tiburones zorro (*Alopias spp.*), tiburones martillo (*Sphyrna spp.*), tollos (*Triakis maculata*, *Mustelus whitneyi* y *Mustelus mento*), angelote chileno (*Squatina armata*), móbulas (*Mobula spp.*), rayas águila (*Myliobatis chilensis* y *Myliobatis peruvianus*) y, por último, la raya guitarra común (*Pseudobatos planiceps*), lo que da un total de 22 especies. Este grupo se encuentra dentro de los condricios más explotados en el país, e incluye a especies endémicas de la Corriente de Humboldt (González-Pestana et al., 2016a; González-Pestana et al., 2016b) pero con insuficientes o nulos planes de manejo que aseguren la sostenibilidad de estos recursos a mediano y largo plazos. Cabe resaltar que todas se encuentran en una categoría de amenaza dentro de la Lista Roja de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) y la mayoría dentro de acuerdos internacionales vinculantes como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) y la Convención sobre la Conservación de Especies Migratorias de la Fauna Silvestre (CMS).

Para el establecimiento de medidas de manejo eficaces, se requiere información biológica, ecológica y pesquera del recurso. Pese a algunos esfuerzos de investigación en el país, son casi nulos los estudios sobre edad y crecimiento, así como de biología reproductiva en condricios, con excepción de trabajos como el de González-Pestana et al. (2019). Este tipo de estudios son fundamentales para definir el modelo de viabilidad de sus poblaciones. Por tanto, se busca impulsar el desarrollo de investigaciones a lo largo del litoral sobre la biología (taxonomía, reproducción, ciclo de vida), ecología (rol ecológico, interacción depredador-presa, hábitats críticos) y pesquería (evaluación de stocks, tasas de captura, recambio poblacional) de dichos recursos. El Imarpe es la entidad responsable de llevarlos a cabo, en alianza con organizaciones no gubernamentales y universidades a nivel nacional e internacional.

Las investigaciones deben llevarse a cabo a lo largo del litoral peruano; sin embargo, recomendamos que se prioricen como áreas de estudio los principales puntos de desembarque: Caleta Puerto Pizarro, Caleta La Cruz, Playa Zorritos, DPA Cancas, DPA Máncora, DPA Talara, DPA Paita, Caleta San José, DPA Salaverry, DPA Chimbote, DPA Huacho, DPA Pucusana, DPA San Andrés, DPA Matarani y DPA Ilo. Estos representan

los mayores desembarques y descargas de los tiburones y batoideos anteriormente mencionados (González-Pestana et al., 2016a; González-Pestana et al., 2016b).

Estos recursos son también de gran importancia social y cultural para las comunidades pesqueras de dichas zonas, ya que, por ejemplo, su carne protagoniza platos locales tradicionales e incluso se utilizan, en algunas localidades, las vísceras de tollos¹⁰ y rayas (p. ej. ceviche de tollo, chinguirito, tortilla de raya, ponche de huevo de angelote). Esto evidencia también la necesidad inmediata de tomar acción, donde el colapso de las poblaciones de tiburones y batoideos por la sobreexplotación pesquera podría afectar la seguridad alimentaria de los pobladores costeros (Moore & Grubbs, 2019).

Referencias bibliográficas

Alfaro-Córdova, E. et al. (2017). Captures of manta and devil rays by small-scale gillnet fisheries in northern Peru. *Fisheries Research*, 195, 28-36. doi: <https://doi.org/10.1016/j.fishres.2017.06.012>

Awruch, C.A.; Somoza, G.M. y Baldock, C. (2019). Chondrichthyan research in South America: endocrinology overview and research trends over 50 years (1967–2016) compared to the rest of the world. *Gen. Comp. Endocrinol*, 273, 118-133.

Baum, J. y Worm, B. (2009). Cascading top-down effects of changing oceanic predator abundances. *Journal of Animal Ecology*, 78. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1365-2656.2009.01531.x>

Becerril-García, E. et al. (2022). Research priorities for the conservation of chondrichthyans in Latin America. *Biological Conservation*, 269, 109535.

Bernasconi, J. et al. (2015). Crecimiento, madurez y mortalidad del pez gallo, *Callorhynchus callorhynchus*, en el Golfo San Matías, Patagonia norte, Argentina. *Revista de biología marina y oceanografía*, 50(2), 283-298. <https://doi.org/10.4067/S0718-19572015000300007>

Bornatowski, H., et al. (2014). Ecological importance of sharks and rays in a structural foodweb analysis in southern Brazil. *ICES Journal of Marine Science*, 71(7), 1586-1592.

Camhi, M.; Pikitch, E. y Babcock, E. (Eds.). (2009). *Sharks of the Open Ocean: Biology, Fisheries and Conservation* | Wiley. <https://www.wiley.com/en-us/Sharks+of+the+Open+Ocean%3A+Biology%2C+Fisheries+and+Conservation-p-9781444302523>

¹⁰ Nombre comercial que se le otorga a los tiburones en el Perú.

Cooke, R. et al. (2018). Improving generation length estimates for the IUCN Red List. *PLoS ONE*. doi: <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0191770>

De la Puente Jeri, S. (2017). *Characterizing the knowledge and attitudes towards sharks and the domestic use of shark meat and fins in Peru*. [tesis para obtener el grado de magíster, University of British Columbia, Canadá]. Recuperado de <https://open.library.ubc.ca/collections/ubctheses/24/items/1.0355844>

Domínguez de Omland, C. G. (2009). *El Principio precautorio y de cooperación internacional en cambio climático y biodiversidad* [tesis para obtener el grado de doctor, Universidad Nacional Mayor de San Marcos].

Dulvy, N. K., et al. (2014). Extinction risk and conservation of the world's sharks and rays. *ELife*, 3, e00590. doi: <https://doi.org/10.7554/eLife.00590>

Gilbert, F.; Bonin, P. y Stora, G. (1995). Effect of bioturbation on denitrification in a marine sediment from the West Mediterranean littoral. *Hydrobiologia*, 304, 49-58. doi: <https://doi.org/10.1007/BF02530703>

González-Pestana, A.; Kouri, C. y Vélez-Zuazo, X. (2016a). Shark fisheries in the Southeast Pacific: A 61-year analysis from Peru. *F1000Research*, 3, 164. <https://doi.org/10.12688/f1000research.4412.2>

González-Pestana, A.; Kouri, C. y Vélez-Zuazo, X. (2016b). *Situación de los batoideos en el Perú: Lo que sabemos y no sabemos*. V Congreso de Ciencias del Mar Perú.

González-Pestana, A., Alfaro-Shigueto, J. y Mangel, J. C. (2019). Aspects of reproductive biology of the humpback smooth-hound shark (*Mustelus whitneyi*) of northern Peru. *Marine and Freshwater Research*, 70(8), 1185-1188.

González-Pestana, A.; et al. (2020). Diet, trophic interactions and possible ecological role of commercial sharks and batoids in northern Peruvian waters. *Journal of Fish Biology*, 98(3), 768-783. <https://doi.org/10.1111/jfb.14624>

González-Pestana, A. (2022). Catch composition of mobulid rays (*Mobula* spp.) in northern Peru reveals a potential nursery area for *M. mobular*. *Environmental Biology of Fishes*. <https://doi.org/10.1007/s10641-022-01301-0>

Kiszka, J.; Heithaus, M. y Quod, J.-P. (2015). Stingrays as possible facilitators for foraging trevallies in a nearshore sandflat. *Marine Biodiversity*. <https://link.springer.com/article/10.1007/s12526-014-0304-6>

Ministerio del Ambiente [Minam]. (9 de diciembre de 2011). Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados al territorio nacional por un período de 10 años [Ley 29811]. Recuperado de <https://www.minam.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/Ley-N%C2%B0-29811.pdf>

Ministerio del Ambiente [Minam]. (6 de enero de 2011). Ley que modifica la Ley 29811. Ley que establece la moratoria al ingreso y producción de organismos vivos modificados al territorio nacional por un período de 15 años, a fin de establecer la moratoria hasta el 31 de diciembre de 2035 [Ley 29811]. Recuperado de <https://sni.org.pe/ley-que-modifica-la-ley-29811-ley-que-establece-la-moratoria-al-ingreso-y-produccion-de-organismos-vivos-modificados-al-territorio-nacional-por-un-periodo-de-15-anos-a-fin-de-establecer-la-moratori/#:~:text=LEY%20N%C2%BA%2031111,ser%20liberados%20en%20el%20ambiente>.

Ministerio de la Producción [Produce]. (2001). Resolución Ministerial 209-2001-PE. Talla mínima de captura y tolerancia máxima de ejemplares juveniles para extraer los principales peces marinos.

Ministerio de la Producción [Produce]. (2015). Resolución Ministerial 441-2015-PRODUCE. Prohíben extracción de la especie Mantarraya gigante con cualquier arte o aparejo de pesca y/o cualquier otro instrumento, en aguas marinas de la jurisdicción peruana.

Ministerio de la Producción [Produce]. (2016). Decreto Supremo 021-2016-PRODUCE que establece medidas de ordenamiento para la pesquería del recurso tiburón.

Ministerio de la Producción [Produce]. (2016). Resolución Ministerial 008-2016-PRODUCE. Establecen temporada de pesca del recurso tiburón martillo a nivel nacional.

Ministerio de la Producción [Produce]. (2017). Resolución Ministerial 331-2017-PRODUCE. Prohíben la extracción de la especie tiburón ballena, en aguas marinas de la jurisdicción peruana, así como su desembarque, transporte, retención, transformación y comercialización.

Ministerio de la Producción [Produce]. (2020). Resolución Ministerial 056-2020-PRODUCE. Prohíben extracción de la especie pez sierra, en aguas marinas de la jurisdicción peruana, así como su desembarque, transporte, retención, transformación y comercialización.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1992a). Convenio Sobre la Diversidad Biológica.

Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1992b). Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. <https://www.un.org/spanish/esa/sustdev/documents/declaracionrio.htm>

Pacoureaux, N., et al. (2021). Half a century of global decline in oceanic sharks and rays. *Nature*, 589(7843), 567-571. <https://doi.org/10.1038/s41586-020-03173-9>

Pardo, S.A., et al. (2016). Growth, productivity and relative extinction risk of a data-sparse devil ray. *Scientific Reports*, 6. <https://doi.org/10.1038/srep33745>

Pérez-Huaripata, M., et al. (2021). *Indicadores poblacionales del tiburón diamante Isurus oxyrinchus y tiburón azul Prionace glauca en el litoral peruano*. Instituto del Mar del Perú - Imarpe. <https://repositorio.imarpe.gob.pe/handle/20.500.12958/3649>

Rabí, M.; Yamashiro Guinoza, C.; y Quiroz Ruiz, M. (1996). *Revisión de la biología y pesquería del recurso chanque concholepas concholepas (Bruguère, 1789) (Mollusca: Gastropoda: Muricidae)*. Instituto del Mar del Perú - Imarpe. <https://repositorio.imarpe.gob.pe/handle/20.500.12958/1172>

Rojas Perea, S. L. (2016). *Estudio morfológico de batoideos del género Mobula (Myliobatiformes: Myliobatidae) del mar peruano* [tesis para optar el título profesional de Licenciada en Biología, Universidad Ricardo Palma]. <https://repositorio.urp.edu.pe/handle/20.500.14138/916>

Ruiz Costaguta, C. (2019). *Análisis del marco normativo de elasmobranquios con énfasis en tiburones*. Oceana.

Spalding, M., et al. (2007). Marine ecoregions of the world: a bioregionalization of coastal and shelf areas. *BioScience* 57(7): 573–583. <https://doi.org/10.1641/B570707>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2020). *Guía legal para la defensa de los ecosistemas y especies del mar peruano*. Sociedad Peruana de Derecho Ambiental.

Stevens, J. D., et al. (2000). The effects of fishing on sharks, rays, and chimaeras (chondrichthyans), and the implications for marine ecosystems. *ICES Journal of Marine Science*, 57(3), 476-494. <https://doi.org/10.1006/jmsc.2000.0724>

Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza [IUCN]. (2022). *The IUCN Red List of Threatened Species*. IUCN Red List of Threatened Species. <https://www.iucnredlist.org/en>

Vélez-Zuazo, X., et al. (2015). What barcode sequencing reveals about the shark fishery in Peru. *Fisheries Research*, 161: 34–41.

Yagnesh, MB., et al. (2020). Importance of sharks in ocean ecosystem. *Journal of Entomology and Zoology Studies*, 8(1): 611-613.

Zavalaga Talledo, F.; Campos León, S. y Kanagusuku Gondo, K. (2021). *Guía para la determinación de las principales rayas del Perú*. Instituto del Mar del Perú - Imarpe. <https://repositorio.imarpe.gob.pe/handle/20.500.12958/3578>



BREVE ANÁLISIS DE LA NORMATIVA PERUANA EN RELACIÓN CON LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA PESCA ARTESANAL EN PEQUEÑA ESCALA - FAO

03

Angel Renato Escobar Medina

Resumen

La pesca artesanal es una actividad que permite cubrir las necesidades alimenticias y económicas de la población. Mediante esta actividad, se extraen recursos hidrobiológicos destinados en su mayoría al consumo humano directo, por lo que es necesario que las naciones cuenten con normativas y leyes que permitan preservar y desarrollar la pesca artesanal, y que esto se haga manteniendo la calidad de los productos y aumentando la rentabilidad de quienes se dedican a ella.

Con este fin, la FAO ha desarrollado las "Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca de pequeña escala", las cuales pueden ser aplicadas a la

realidad de cualquier país donde se desarrolle este tipo de actividad. Para esto, ha diseñado una herramienta legal que incluye una lista para una evaluación rápida del estado actual del país, que incluye ocho pasos.

La normativa actual del Perú cuenta con herramientas legales que le permiten cumplir ciertos puntos de la lista brindada por FAO; sin embargo, no cuenta con normativas que permitan preservar e incluir los conocimientos tradicionales de la pesca artesanal en la toma de decisiones; tampoco cuenta con herramientas que aseguren la equidad de género en dicha actividad, ni con normativas que le permitan asegurar el bienestar de los actores de la actividad pesquera en caso de desastres naturales como los ocasionados por inundaciones durante el fenómeno de El Niño en las regiones costeras.

Introducción

Las “Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca de pequeña escala” (PPE) fueron elaboradas por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) en 2018, con el objetivo de que los países con pesquerías artesanales contaran con un documento que, al implementarlo dentro de su legislación, mejorase de manera significativa la vida de las comunidades y de los individuos dedicados a la pesca artesanal.

El Perú es un país con una actividad pesquera importante para su economía; tiene comunidades dedicadas enteramente a la pesca artesanal marina y continental. Pese a ello, no ha realizado actividades abiertamente relacionadas con la implementación de dichas directrices. La falta de atención a estas directrices podría impedir el empoderamiento de los actores de la pesca artesanal, evitando su participación en los procesos de decisión y negándoles la posibilidad de asumir responsabilidades sobre la conservación y uso sostenible de los recursos hidrobiológicos (FAO, 2020b). Sin embargo, se han venido realizando esfuerzos para mejorar el manejo de sus pesquerías, con el objetivo de impactar de manera positiva en los actores que se dedican a dicha actividad.

En el presente documento, se revisará de manera breve, con el uso de la herramienta brindada por la FAO, el cumplimiento de las Directrices PPE. Es decir, se revisará si la legislación que rige la pesquería artesanal en Perú considera alguno de los puntos propuestos por la FAO para mejorar el estilo de vida de los agentes de la pesca artesanal, su seguridad alimentaria y su economía.

Las **Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala (PPE)** fueron aprobadas por el Comité de Pesquerías (COFI), cuerpo subsidiario de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, en 2014, con el fin de incluir las necesidades de los actores relacionados con la pesca artesanal dentro de la normativa legal de los países interesados. Dichas directrices apoyan el desarrollo a nivel de seguridad alimentaria y erradicación de la pobreza, ya

sea hacia los actores de la cadena de valor o hacia la población en general, teniendo en cuenta que la “actividad pesquera de pequeña escala”, que incluye a la pesquería artesanal, está dirigida a mercados de consumo humano directo local.

Las directrices se enfocan en cinco puntos:

- Gobernanza de la tierra y ordenamiento de los recursos pesqueros
- Desarrollo social, empleo y trabajo decente
- Cadenas de valor, pos-captura (después de la pesca) y comercio
- Igualdad de género
- Riesgos de desastres y cambio climático

Su evaluación e inclusión dentro de la legislación nacional, tal como indica el nombre del documento oficial, son voluntarias, por lo que no se asegura que todos los países con pesquerías artesanales apliquen dichos principios. En América, entre los países que las han implementado, encontramos a Costa Rica, que mostró intenciones de incorporarlas en su legislación desde el momento en que fueron presentadas, en 2014 (FAO, 2020a). Costa Rica, por ello, es un modelo de implementación de las directrices PPE para los demás países del continente. A la fecha, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca) ha trabajado de la mano con las ONG, legisladores y con actores clave de la cadena de valor de pesca artesanal, y con ello ha logrado incorporar las directrices PPE en un Proyecto de Ley que beneficie a la pesca artesanal.

En el caso de Perú, se han realizado actividades relacionadas con la implementación de dichas directrices, como la realización de un taller, llevado a cabo el viernes 25 de septiembre de 2015, donde se formuló una “hoja de ruta” para la implementación de las Directrices PPE. En esta hoja de ruta se involucraron representantes del gobierno y del sector de la pesca artesanal (FAO, 2015). Sin embargo, no se ha encontrado información sobre actividades en concreto que indiquen que, en efecto, se estén incorporando las directrices dentro de las leyes que rigen la actividad pesquera.

Herramienta de diagnóstico jurídico y de políticas para la pesca en pequeña escala sostenible – FAO

Adicionalmente, la FAO ha desarrollado una herramienta legal que permite evaluar el cumplimiento de las directrices dentro de la legislación de un país, ya que, como la misma FAO indica, existen actividades realizadas por los gobiernos que, sin mencionarse o indicarse explícitamente, están relacionadas con la implementación de las Directrices PPE, y permiten cumplir con alguno de los cinco puntos de interés mencionados (FAO, 2020c).

Dicha herramienta resume la evaluación en ocho pasos, los cuales serán analizados brevemente a continuación, y serán relacionados con normativas legales, actividades e iniciativas promovidas por instituciones del gobierno o que estén consideradas en la principal herramienta normativa pesquera, la Ley General de Pesca.

Paso 1: Identificar el estado del país respecto a los instrumentos internacionales legalmente vinculantes

Dentro de los instrumentos internacionales legalmente vinculantes que involucran a los actores de la pesca artesanal en el Perú se encontraron únicamente los siguientes.

- **Organización Regional de Ordenación Pesquera del Pacífico Sur (OROP-PS)**, de la cual Perú forma parte. Tiene como objetivo mejorar la gestión de pesquerías no migratorias y de la biodiversidad en el Océano Pacífico Sur. Con respecto a la pesca artesanal, se establece la pesca de calamar gigante (*Dosidicus gigas*), dentro del área de Convención por parte de la flota artesanal (Ministerio de la Producción, 2021). Dentro de los esfuerzos realizados, se encuentra la instalación de dispositivos de monitoreo VSM (Value Stream Mapping) en embarcaciones artesanales, con el fin de registrarlas en la OROP y permitirles pescar más allá de las aguas jurisdiccionales, lo que visibilizó la presencia de más de 800 embarcaciones de pesca artesanal que salen en busca del calamar gigante fuera de las 200 millas (Aroni, 2021).
- **Convenio sobre la Biodiversidad Biológica**, que tiene como uno de sus objetivos la conservación la diversidad biológica marina, lo que influye en las estrategias de gestión de los recursos marinos. La salud de los ecosistemas acuáticos y su biodiversidad son base fundamental para las comunidades pesqueras artesanales. La degradación del ambiente marino y de su biodiversidad podrían llegar a desatar problemas para dichas comunidades (ICSF, 2021).

Paso 2: Identificar instrumentos internacionales adicionales que no sean legalmente vinculantes

Dentro de los instrumentos internacionales encontramos los siguientes:

- **Código de Conducta para la pesca responsable**, el cual contiene disposiciones para conservación, ordenación y desarrollo de pesquerías, entre las que se incluye la artesanal (art. 6.18, art. 7.6.9). Dicho documento ha sido tomado

en cuenta dentro de la Ley General de Pesca (Proyecto IMHCLME – Grupo de Trabajo V, 2002).

- **Plan de Acción para el Pacífico Sudeste**, dentro del cual se incluye el “Acuerdo sobre la Cooperación Regional para el Combate contra la Contaminación del Pacífico Sudeste por Hidrocarburos y otras Sustancias Nocivas en casos de Emergencia”. Este acuerdo es compatible con la preservación del área marina, específicamente en casos de contaminación por hidrocarburos, que afecta directamente a pescadores artesanales. La Comisión Multisectorial encargada de participar por parte de Perú está conformada por la Cancillería, el Instituto del Mar del Perú, el Ministerio del Ambiente, el Ministerio de la Producción, la Autoridad Portuaria, la Autoridad Nacional del Agua, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, la Dirección de Hidrografía y Navegación, el Ministerio de Energía y Minas, entre otros.
- **Directrices voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional**, planteadas por la FAO en 2012. Estas buscan fomentar la seguridad de los derechos de tenencia y el acceso equitativo a la pesca, con el fin de erradicar el hambre y la pobreza, con base en los principios de dignidad humana, no discriminación, igualdad de género, y equidad y justicia. Estos principios están incluidos de manera general en de la Ley General de Pesca.

Paso 3: Identificar políticas y leyes nacionales que sean específicamente relevantes para las pesquerías de pequeña escala

En este paso es necesario identificar cuáles son las leyes y normas que puedan ser aplicadas a la pesca artesanal, las cuales deben ser revisadas constantemente debido a que su vigencia varía.

Para Perú, la Ley General de Pesca (LGP), aprobada por el Decreto Ley 25977 en 1992, así como su reglamento determinan cómo la actividad de pesca artesanal debe ser ejecutada. Asimismo, establecen la “definición” sobre qué se entiende por “pesca artesanal”, un tema tratado anteriormente en varios artículos, entre los que destaca el abordaje realizado en el artículo de Monteferri et al. (2022).

Dentro de la LGP, la actividad de pesca artesanal es definida como aquella extracción de recursos hidrobiológicos realizada sin embarcaciones o con embarcaciones de hasta 32,6 metros cúbicos de **capacidad de bodega** y hasta 15 metros de **eslora** con **predominio manual**. Dicha definición emplea criterios únicamente de capacidad de almacenamiento y tamaño de la embarcación junto con la figura de “predominio manual” sin detallar qué actividades son consideradas “predominantes”. Además de

dichos criterios, existen otros factores que pueden llevar a una definición más clara y precisa de la actividad, como el nivel de implementación tecnológica, la captura por combustible consumido, los niveles de descarte, el fin del recurso, etc., los cuales podrían ser evaluados y agregados para conseguir una división más exacta entre las categorías existentes, ya que la falta de una definición lleva a la incertidumbre y a la reducción de la efectividad de los acuerdos multilaterales (Rousseau et al., 2019).

Dentro de las políticas complementarias que involucran directamente a los pescadores artesanales, tenemos las dos siguientes:

- **Sistema de Información de Pesca Artesanal (Siforpa II) (Decreto Legislativo 1392).** Este sistema promueve la formalización de la actividad pesquera artesanal, proceso que involucra la obtención de Certificado de Matrícula, Protocolo Técnico para permiso de pesca y Permiso de pesca; sin embargo, al no estar sistematizado a nivel nacional y al depender de los gobiernos regionales, los requisitos pueden variar de región en región, lo que dificulta dicha formalización.
- **Cooperativas Pesqueras (Decreto Supremo 006-2016-PRODUCE).** Busca formalizar las embarcaciones pesqueras a nivel de Certificado de Matrícula, Habilitación Sanitaria, uso de equipo satelital SISESAT, uso de sistema de trazabilidad TrazApp y realización de trámites ante Dicapi.

Encontramos también otras regulaciones relacionadas con la actividad pesquera artesanal del país, los Reglamentos de Ordenamiento Pesquero (ROP). Dichas herramientas son creadas mediante Decreto Supremo para administrar pesquerías específicas, las cuales pueden beneficiar a algunos pescadores artesanales y, a la vez, perjudicar indirectamente a otros. Como ejemplo, tenemos la modificación del ROP de 2022 a través del Decreto Supremo 006-2022-PRODUCE, el cual concede acceso legal a la pesquería a 570 embarcaciones artesanales gracias a un Régimen Especial Provisional, pero deja fuera a un grupo de pescadores, quienes se quedan sin posibilidad de ejercicio de la actividad al no haber cumplido con cierta documentación exigida, aun cuando venían participando de la pesca exploratoria (SPDA, 2022).

Paso 4: Analizar la Constitución Política del Perú (1993)

En la Constitución Política del Perú, promulgada en 1993, no se menciona directamente a los pescadores o a individuos que ejerzan la actividad pesquera; sin embargo, se mencionan los recursos renovables y no renovables dentro de su artículo 66. Allí se determina que las condiciones de uso están establecidas en la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales (Ley 26821, 1997), la cual menciona diversos puntos que involucran a los pescadores artesanales.

Por otro lado, la herramienta de diagnóstico indica que es de importancia evaluar los derechos humanos fundamentales dentro de la Constitución, ya que son relevantes para alcanzar la implementación de las Directrices para las pesquerías de pequeña escala (PPE), categoría que incluye a la actividad de pesca artesanal.

En el artículo 2 de la Constitución Política del Perú, se indican los derechos generales y fundamentales de la población peruana, siendo estos claros y detallados. Asimismo, en posteriores artículos, se indican otros derechos sociales y económicos. Cabe resaltar que, en el artículo 26, se indican los derechos laborales que involucran al cuarto punto de las Directrices PPE, cuando la Constitución indica la igualdad de oportunidades laborales sin discriminación.

Paso 5: Seleccionar y analizar las políticas pesqueras nacionales

La Ley General de Pesca (Decreto Ley 25977, 1992) y su Reglamento (Decreto Supremo 012-2001-PE, 2001) son los textos encargados de señalar los lineamientos fundamentales con respecto al aprovechamiento de recursos hidrobiológicos. La LGP abarca únicamente aspectos técnicos relacionados con la actividad, y es complementada con los ROP para las pesquerías de interés; en la actualidad, existen 13 ROP, de los cuales los aplicables a especies son los de merluza peruana, bacalao de profundidad, atunes, jurel y caballa, macroalgas, anchoveta de consumo humano directo, anguila marina, pota, recursos bentónicos, macroalgas y perico. Además de estos, existen ROP aplicables a ámbitos espaciales, los cuales incluyen al ámbito marino de la región Tumbes, a las aguas continentales de la Amazonía peruana y al lago Titicaca.

Adicionalmente, existen otros instrumentos legales que regulan la pesquería artesanal en el Perú, entre los cuales destacan el Decreto Supremo 015-2014-DE, que reglamenta la pesca artesanal a diferentes niveles, de los cuales se pueden señalar las siguientes:

- **Artículo 470.d** Patrón de Pesca. Allí se indica las dimensiones de embarcación, su equipamiento a grandes rasgos y otras condiciones para que sea categorizado como tal; cabe indicar que las características de la embarcación no son las mismas indicadas en la Ley General de Pesca.
- **Artículo 472.c** Marinero de Pesca Artesanal. Aquí se indican las características y requisitos del marinero de pesca artesanal.
- **Artículo 432.a** Buzo Artesanal. Indica las actividades que puede realizar y los requisitos que debe cumplir el buzo artesanal. Sin embargo, no contempla a los extractores buzos que realizan la actividad con snorkel o sin él ('pulmoneros'), lo cual discrimina a los extractores que realizan este tipo de actividad "por costumbre".

Por otro lado, en lo que respecta al desenvolvimiento de la actividad pesquera en general, el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE, indica cuáles son las infracciones, el ente fiscalizador y las sanciones aplicables. Dicho reglamento permite contar con un documento que muestre claramente cuáles son las acciones que pueden terminar en una sanción, y que se aplican también a la pesca artesanal.

Paso 6: Seleccionar las legislaciones pesqueras primarias y secundarias

En este punto, se recomienda realizar una evaluación con especialistas en Derecho, quienes podrán discernir cuáles legislaciones pueden ser consideradas secundarias, considerando a la LGP como la primaria y superior dentro del Estado peruano. Teniendo en cuenta que las legislaciones secundarias son aquellos decretos, reglamentos, ordenes u ordenanzas que aborden de manera más detallada lo establecido en la legislación primaria, podemos considerar las Resoluciones Ministeriales que establecen las cuotas de captura de especies de interés como una legislación secundaria. Estas resoluciones especifican las toneladas permitidas y los parámetros técnicos a tener en cuenta durante las faenas de pesca, profundizando en lo establecido en el artículo 9 de la LGP. Un ejemplo adicional es el Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, que detalla los procedimientos administrativos sancionadores en materia pesquera, ampliando y regulando con mayor detalle lo estipulado en el artículo 134 de la LGP.

Paso 7: Usar las políticas de las directrices SSF y la lista de cumplimiento legal

Dentro del documento “Herramienta de diagnóstico jurídico y de políticas para la pesca en pequeña escala sostenible” se encuentra una matriz que permite identificar si las políticas nacionales y los instrumentos legales implementan las Directrices PPE (FAO, 2022). Dentro de cada punto, existen ítems que son atendidos por una misma herramienta legal, por lo que se priorizarán los ítems no atendidos por las políticas peruanas.

A continuación, se realizará un pequeño comentario sobre cada una de las secciones.

- **Definiciones y alcance**

Dentro de este primer punto, se constata la inclusión de los agentes de la pesca artesanal dentro de la legislación nacional a nivel marino y continental, que cubre a todos los actores de la cadena de valor, desde la preparación para la faena hasta la comercialización. Asimismo, propone una definición

de la pesquería de pequeña escala que incluya a la pesca artesanal. Esto se cumple dentro de la LGP, donde se indica quiénes son considerados dentro de la categoría de pesca artesanal (ya mencionados en el **paso 3**) y se norma la actividad pesquera en sus diferentes eslabones (extracción, procesamiento, comercialización). Sin embargo, se observa que dicha inclusión es general y no llega a contemplar a los actores de la cadena de pesca artesanal que, por distintas razones, no han llegado formalizarse. Estos se quedan sin la opción de acceder a algún régimen actual. Como ejemplo de ello, podemos mencionar a los pescadores de merluza en la costa norte del país, que utilizan embarcaciones sin motor que se impulsan a vela.

Por otro lado, no relaciona la actividad de pesca artesanal con las prácticas pesqueras “por costumbre” o “tradicionales” que realizan las comunidades indígenas. En lo relacionado con prácticas ancestrales, se tienen dos ejemplos: por un lado, los caballitos de totora, los cuales han sido declarados protegidos por ley (Ley 30837, 2018), mientras que, por el otro, tenemos a los pescadores de merluza con embarcaciones veleras, los cuales se encuentran en un vacío legal que no les permite continuar con su proceso de formalización.

Para incluir la opinión de los pescadores artesanales en la toma de decisiones relacionadas con el manejo de recursos hidrobiológicos, infraestructura pesquera y seguridad alimentaria, Produce utiliza las mesas de trabajo, en las cuales los representantes de los pescadores artesanales agrupados tienen la oportunidad de exponer su problemática y opiniones respecto al tema. Un ejemplo de ello es la reunión realizada en enero de 2023 entre la ministra de Producción y representantes de la Federación de Integración y Unificación de Pescadores Artesanales del Perú, FIUPAP (Ministerio de la Producción, 2023). Por otro lado, existen otros espacios de articulación como las mesas ejecutivas, los foros para la pesca, los grupos de trabajo multisectoriales, las audiencias públicas y las reuniones, las cuales tienen el objetivo de recoger la problemática del sector (Ministerio de la Producción, 2020).

Por último, dentro de este punto, se evalúa la promoción del consumo de productos hidrobiológicos provenientes de la pesca artesanal, actividad que se viene realizando por Produce y sus programas como “A comer pescado”, lo que ha ayudado a posicionar productos provenientes de la PPE en mercados a nivel nacional (Gestión, 2022).

- **Principios**

La Constitución contempla como principios el respeto a los derechos humanos dentro de sus artículos, lo que es aplicable a todos los actores de la cadena de pesca artesanal; esto incluye también los ítems relacionados a la colaboración entre actores.

Por otro lado, en lo referente al respecto de organizaciones locales referidas a comunidades indígenas dentro de la pesca artesanal, no se cuenta con

una herramienta que lo mencione explícitamente. De la misma manera, no se cuenta con herramientas que incluyan a la maternidad como una función social dentro de la comunidad, que asegure el desarrollo y bienestar de la niñez.

En el caso de las diferencias laborales entre mujeres y hombres, no se cuenta con estrategias que ayuden a acelerar el trato igualitario entre ambos dentro de las actividades relacionadas con la pesca artesanal. Asimismo, no se cuenta con normativas, que puedan aplicarse al sector pesquero, que incluyan a personas afectadas por alguna circunstancia adversa, ya sea por causas naturales o antropogénicas, dentro de la toma de decisiones para el manejo de dicha situación.

- **Arreglos institucionales y administrativos**

En este punto, primero se evalúan las herramientas con las que cuenta el gobierno para la interacción y cooperación con otros gobiernos relevantes para la pesca artesanal respecto a recursos, migración, estrategias de seguridad marina, comercio, manejo de áreas costeras y desarrollo sostenible de la pesca artesanal. Perú es parte de convenios y acuerdos internacionales que le permiten relacionarse con países vecinos en temas vinculados con la pesca artesanal y los recursos hidrobiológicos, lo que facilita la interacción entre estos países. Como ejemplo, tenemos el caso del Proyecto de Mejoras (PROME) de la merluza peruana (*Merluccius gayi peruanus*). En este PROME, representantes de Produce, Imarpe y del Instituto Público de Investigación de Acuicultura y Pesca de Ecuador (IPIAP) se reúnen para abordar temas relacionados con la sustentabilidad de la pesquería de la merluza.

Por otro lado, en lo referente a la capacidad del gobierno para adoptar políticas frente al cambio climático, la seguridad alimenticia y otras problemáticas, este puede utilizar sus recursos e imponer medidas de emergencia que permitan lidiar con estos problemas. Con respecto a este punto, existen actualmente leyes como la Ley Marco sobre Cambio Climático (Ley 30754) y la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Ley 31315), las cuales incluyen, respectivamente, la gestión de riesgos asociados al cambio climático y la gestión de emergencias alimentarias.

En lo referente a la promoción de la colaboración entre actores de la cadena, se cuenta con herramientas e instituciones adscritas al Ministerio de la Producción que se encargan de apoyar y articular a cada eslabón de la cadena. Un ejemplo de esto son los Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), los cuales cumplen con la función de apoyar el desarrollo de la cadena mediante servicios tecnológicos, capacitaciones, difusión de información y ejecución de proyectos de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i). Esto ocurre, por ejemplo, en el CITE Piura, que ha venido desarrollando servicios de extensión para la promoción y desarrollo de la cadena de valor de distintos recursos hidrobiológicos. Estos servicios están

destinados a los pescadores artesanales de la zona norte de la costa, y entre aquellos destacan las capacitaciones para la extracción de algas.

Adicionalmente, existen programas y fondos concursables de índole estatal que apoyan el desarrollo de la cadena, como el Programa Nacional de Innovación en Pesca y Acuicultura (PNIPA). Este programa tiene como objetivo impulsar el desarrollo de proyectos tanto de investigación e implementación de nuevas tecnologías como de extensionismo que ayuden a transferir al sector los resultados y conocimientos generados, contribuyendo al desarrollo económico y social del sector.

Asimismo, se cuenta con herramientas para la gestión y manejo de los recursos naturales. El ente científico Imarpe brinda una opinión de acuerdo con sus constantes investigaciones sobre la biomasa de los recursos hidrobiológicos, y según ella se otorga. Adicionalmente, se colecta la información proveniente de los desembarques en DPA, los cuales son recolectados en un Anuario Estadístico de Pesca y Acuicultura, lo que forma parte de la información tomada en cuenta para el manejo general de las pesquerías.

Hay algunos ítems que no son incluidos dentro de las herramientas legales o las actividades realizadas por el gobierno peruano. Entre ellas, tenemos la inclusión de conocimientos heredados, culturales y tradicionales por parte de comunidades indígenas, así como la inclusión de estas en la toma de decisiones del sector. Otra es la exportación específica de productos provenientes de la pesca artesanal, que implica, además, la distribución equitativa de los beneficios de esta entre los actores. Esta equidad se consigue mediante el manejo del recurso extraíble, el reconocimiento del rol de las comunidades indígenas en la conservación de ecosistemas acuáticos y su protección en caso de desalojo arbitrario, la realización de estudios de impacto socioeconómico con las comunidades de pescadores artesanales antes de ejecutar proyectos de desarrollo, la inclusión del conocimiento tradicional pesquero en los proyectos de desarrollo, la inclusión de medidas en caso de destrucción de hábitats si ocurre contaminación o erosión costera, y la priorización de la pesca artesanal sobre pesqueras extranjeras dentro del territorio. La ausencia de normativa sobre todos estos aspectos deja un vacío en el desarrollo de herramientas legales pertinentes que alberguen el conocimiento tradicional y contemplen ciertas problemáticas que afectan a ciertos actores de la cadena de valor de pesca artesanal. Una herramienta legal cuya ausencia es evidente es, por ejemplo, un plan que permita a los pescadores artesanales tener una fuente de sustento alternativa mientras sus actividades se ven perjudicadas por la contaminación de su zona de pesca.

- **Desarrollo social**

Dentro de este punto, se incluyen las herramientas legales que apoyen la pesquería artesanal en lo concerniente a la seguridad y a las condiciones de trabajo de los pescadores artesanales y sus familias.

En los 14 ítems, son mencionadas las condiciones de trabajo en lo referente a los siguientes aspectos: salud, horas de labor, igualdad de condiciones para mujeres y poblaciones vulnerables en la pesca, oportunidades para los niños de familias tradicionalmente pesqueras, seguridad en el trabajo, así como la integración de pescadores migrantes en nuevas áreas.

De estas, se puede decir que únicamente se cuenta con herramientas para la promoción de la formalización de la actividad, las cuales muestran un avance en los números de pescadores formalizados, como ocurre con el Siforpa II, aun cuando presenta demoras dentro de sus actividades.

- **Monitoreo, control y vigilancia**

En lo referente al monitoreo de la actividad a nivel nacional, los organismos encargados a la fecha son los gobiernos regionales y Produce en lo referente a la extracción, mientras que la Marina de Guerra y la Capitanía de Puerto se encargan de la navegación.

Por último, el Estado provee información necesaria sobre las actividades pesqueras ilegales, las cuales, sumadas a las vedas temporales impuestas por la autoridad correspondiente, son comunicadas al público objetivo a través de plataformas digitales y tradicionales; sin embargo, dicha información podría ser socializada de mejor manera.

Dentro de lo que, a la fecha, no se cumple, se encuentran las herramientas para la reducción de la sobrepesca mediante alternativas o medidas financieras. No hay medidas para evitar la sobrepesca que brinden a los pescadores opciones para que no vean perjudicada su rentabilidad durante la veda. Estas medidas podrían incluir el manejo de la actividad o ser directamente económicas; también podría incluir la implementación de regulaciones o leyes que sean consistentes con la seguridad y la salud para cada pesquería que involucre la pesca artesanal, ya que los peligros derivados de esta varían según el tipo de proceso de pesca, especie objetivo y arte de pesca utilizado.

- **Aplicación, acceso a la justicia, responsabilidad y remediación efectiva**

En el caso de la disponibilidad de organismos que permitan a los actores de la cadena pesquera artesanal acceder a herramientas para la resolución de conflictos, que incluyan indemnización o compensación justa, así como la garantía de responsabilizar a los terceros responsables de desastres, existen acciones legales que amparan a los perjudicados, en cuyo caso podrían comunicarse con la Fiscalía Especializada en Materia Ambiental (FEMA), encargada de comenzar una investigación y constituirse como actor civil en un proceso penal para solicitar una indemnización civil; así como también, comunicarse con las autoridades competentes como el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) o el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) para iniciar un proceso por la vía administrativa.

En el caso de los mecanismos para disuadir y prevenir formas de pesquería indebidas, se cuenta con el Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, el cual detalla las actividades ilícitas y las sanciones correspondientes en cada caso.

Por otro lado, no se cuentan con herramientas legales estipuladas en caso de desplazamiento de comunidades por conflictos armados o desastres naturales, así como tampoco en caso de que dichas comunidades vean sus estilos de vida alterados por conflictos armados o desastres naturales. Esto es de importancia en un país que ve ciertas regiones afectadas por el fenómeno del Niño, que ha perjudicado la vida de cientos de peruanos. Por último, en lo relacionado al acceso a la justicia ante actos de violencia, este derecho se encuentra mencionado en el primer artículo de la Constitución, que indica que la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado.

Paso 8: Verificar las aplicaciones complementarias de otras políticas o instrumentos legales

Adicionalmente, el Gobierno peruano, a través del Ministerio de la Producción, cuenta con otros instrumentos legales, relacionados con distintos campos, que derivan en apoyo directo o indirecto a la mejora de la cadena de pesca artesanal y a sus actores.

A continuación, se mencionan algunos de los organismos que brindan apoyo a los pescadores artesanales de diferentes maneras:

- **Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes), Ley 30063.** Organismo técnico especializado con autonomía económica y administrativa, adscrito al Produce. Tiene a su cargo la fiscalización correspondiente a la sanidad de los productos hidrobiológicos, así como la realización de actividades complementarias. Entre estas, se rescatan las de brindar asistencia técnica y capacitaciones a los pescadores artesanales en temas de buenas prácticas de extracción, manipuleo, preservación e higiene durante los procesos de extracción, procesamiento primario, transporte y comercialización de los productos. También brinda asesorías en temas relacionados con la obtención de la habilitación sanitaria en sus embarcaciones pesqueras artesanales.
- **Fondo Nacional de Desarrollo Pesquero (Fondepes). Decreto Supremo 015-92-PE.** Organismo que realiza actividades que potencian el desarrollo de la pesca artesanal y la acuicultura en el país, y que además contribuye a la diversificación de actividades de los pescadores artesanales. Teniendo en cuenta que la pesca es una actividad sujeta a cambios ambientales y a la

estacionalidad, el Fondapes apoya el desarrollo de la maricultura, impulsando a los pescadores artesanales a realizar dos actividades para mejorar su rentabilidad económica. Además, cuenta con el Centro de Entrenamiento Pesquero Paita (CEP), el cual brinda programas de capacitación en diferentes temas de interés tanto para los pescadores artesanales (‘insulado’ de bodegas, manejo de equipos y aparejos de pesca, etc.), así como para otros miembros de la familia de pescadores, relacionados sobre todo con la economía circular (elaboración de artesanías y objetos a partir de subproductos de la pesca artesanal, tales como el curtido de pieles de pescado).

- **Instituto Tecnológico de la Producción (ITP). Decreto Ley 22642.** Mediante sus Centros de Innovación Productiva y Transferencia Tecnológica (CITE), el ITP busca impulsar las nuevas tecnologías y la producción a nivel de diferentes cadenas, entre las cuales se encuentra la pesca. Dentro de las actividades que ofrecen se encuentran las capacitaciones y asistencias técnicas, así como la ejecución de proyectos I+D+i, gracias a los cuales se han desarrollado diferentes productos beneficiosos para los actores de la cadena de la pesca artesanal.

Por otro lado, se mencionan algunos de los programas que también brindan algún tipo de apoyo a los pescadores artesanales:

- **Programa Nacional A comer pescado PNACP / Resolución Ministerial 00115-2021-PRODUCE.** Busca aumentar el hábito del consumo de recursos hidrobiológicos por parte de la población en general. Se articula con pescadores artesanales y acuicultores, y fomenta la expansión de sus mercados objetivo. Dentro de dicho programa, se incluyen las siguientes estrategias:
 - **Mi pescadería / Resolución de Coordinación Ejecutiva 00019-2022-PNACP.** A través del PNACP, permite realizar ferias, y asimismo les brinda una plataforma a los pescadores artesanales para vender y promocionar sus productos hidrobiológicos.
 - **De la red a la mesa / Resolución Ministerial 00343-2018-PRODUCE.** A través de la “Estrategia de Intervención para el Desarrollo Comercial de Emprendimientos Pesqueros y Acuícolas” y del PNACP, busca posicionar en mercados internos productos hidrobiológicos provenientes de la pesca artesanal, así como promover la formalización y el acceso a financiamiento para pescadores artesanales.
 - **Pescaeduca / Resolución Ministerial 00005-2018-PRODUCE/PNACP.** Busca, a través de su plataforma virtual y actividades presenciales, inculcar el consumo de pescado y reforzar la importancia de la calidad de estos. Con ello, poco a poco, busca incrementar el consumo de recursos hidrobiológicos.

Conclusiones

En base a lo revisado y a la lista elaborada por la FAO, se puede concluir que el Perú cuenta con una normativa que abarca la mayoría de los puntos con respecto a la parte operativa de la actividad. Sin embargo, no toma en cuenta puntos como la integración de los conocimientos tradicionales (utilizados hasta la fecha por comunidades pesqueras nativas), ni menciona actividades ni medidas para alcanzar la equidad de género dentro del sector.

Cabe recalcar que la lista tiene un enfoque dirigido a la preservación y desarrollo de la pesca artesanal a nivel mundial. Por ello, implementar todos los ítems es un objetivo que se aleja de nuestra realidad, ya que, si bien hoy por hoy se cuenta con un amplio espectro de normativas que son aplicables al sector pesquero en todas sus categorías, aún existen muchos puntos que no son abordados directamente, como las medidas para impulsar, entre otros, la equidad de género, la preservación de los conocimientos tradicionales de pesca, el desarrollo y acceso a servicios de apoyo complementario a la actividad, el desarrollo organizativo formal. El Perú aún está en proceso de alcanzar una pesca sostenible.

Finalmente, se debe recalcar la importancia de incorporar los puntos planteados por la FAO en sus directrices voluntarias, las cuales, a pesar de haber sido creadas con miras a ser aplicadas de manera general por todos los países que cuenten con pesca artesanal, ofrecen un camino a seguir para desarrollar y mejorar la cadena de valor, no solo a nivel productivo, sino también a nivel social. Ciertos puntos, como los enfocados en migración por desastres naturales o conflictos armados, así como la equidad de género dentro de la actividad, deben ser analizados a profundidad, con el uso de información proveniente de toda la cadena de valor y de las actividades conexas derivadas de la pesca. Esto se debe a que, si bien en primera instancia puede que no apliquen a la realidad del Perú, pueden ser utilizados para desarrollar otros eslabones de la cadena de valor y aportar a la mejora de la calidad de vida de todos los actores involucrados.

Recomendaciones

Se debe poner énfasis en el desarrollo de las herramientas que permitan identificar la problemática que afrontan los actores de la cadena de pesca artesanal e incluirlas dentro de las herramientas de manejo de recursos hidrobiológicos. Asimismo, se deben recopilar los conocimientos tradicionales pesqueros e incorporarlos a la normativa actual de manera que se conserven las antiguas técnicas de pesca selectiva. Por otro lado, se deben realizar esfuerzos para abrir mercados de exportación de productos provenientes de la pesca artesanal, y en este proceso se debe reducir el número de intermediarios, ya que estos disminuyen la rentabilidad de los pescadores. Además, se debe priorizar el acceso de las pesqueras locales sobre las pesqueras foráneas.

De igual manera, es importante desarrollar herramientas que apoyen a los pescadores artesanales en lo referente a la seguridad y las condiciones de trabajo a las que estos son expuestos debido a factores sociales y económicos. Asimismo, se debe seguir impulsando la formalización de los pescadores, asegurando que sean acogidos dentro de la normativa pesquera vigente.

Además, es necesario implementar estrategias y normativas que ayuden a contrarrestar los daños ocasionados por desastres naturales, variación en los factores climatológicos acentuados por el cambio climático y desastres antropogénicos, como los derrames de hidrocarburos, que afecten a pescadores artesanales del litoral peruano. Dentro de estas estrategias, se debe tomar en cuenta la creación de medidas financieras o alternativas que permitan a los pescadores tener una fuente de sustento durante los periodos en los que su actividad no pueda realizarse, ya sea por medidas de preservación de recursos como las vedas, o por otras situaciones adversas. De esta manera, se podría conservar la actividad pesquera artesanal que ha alimentado a la población desde hace muchos años y que sigue siendo fuente de empleo para muchas familias peruanas.

Por otro lado, se debería tener en cuenta a más actores dentro de la normativa que rige la pesquería a nivel nacional, sobre todo en la Ley General de Pesca, ya que esta actividad involucra un universo más amplio de personas a lo largo de todos sus eslabones. La cadena de valor de la pesca artesanal comprende actividades conexas que van desde la preparación previa a la faena hasta la comercialización del producto, por lo que desarrollar y mejorar los servicios que giran en torno a la pesquería artesanal resultaría beneficioso para los pescadores artesanales.

Referencias bibliográficas

Aroni, Eloy. (18 de octubre de 2021). *El sistema peruano de monitoreo de embarcaciones está visibilizando la situación de la gran flota artesanal de calamar en el océano Pacífico Sureste, la segunda pesquería más importante del Perú.* Global Fishing Watch. Pesquerías-Transparencia, 18 de octubre. <https://globalfishingwatch.org/es/transparencia/nuevos-horizontes-pesqueria-calamar-peru/>

Constitución Política del Perú. (29 de diciembre de 1993). Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición [Art. 2.].

Gestión. (2022). *A comer Pescado alcanzó ingresos por casi S/. 23 millones para pescadores artesanales.* <https://gestion.pe/peru/a-comer-pescado-alcanzo-ingresos-por-casi-s23-millones-para-pescadores-artesanales-produce-pescadores-artesanales-noticia/?ref=gesr>

Ministerio de la Producción [Produce]. (3 de agosto de 2018). Ley que declara de interés nacional la pesca ancestral en caballito de totora; así como la recuperación, conservación y protección de la pesca ancestral en caballito de totora y de los balsares de Huanchaco en el distrito de Huanchaco, provincia de Trujillo, departamento de La Libertad [Ley 30837]. Recuperado de <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/ley-que-declara-de-interes-nacional-la-pesca-ancestral-en-ca-ley-n-30837-1676947-2/#:~:text=Decl%C3%A1rase%20de%20inter%C3%A9s%20nacional%20la,la%20costa%20norte%20del%20Per%C3%BA>.

Ministerio de la Producción [Produce]. (3 de febrero de 2020). Ministra Barrios: Produce creará dos mesas de trabajo con pescadores artesanales del sur del país. <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/79804-ministra-barrios-produce-creara-dos-mesas-de-trabajo-con-pescadores-artesanales-del-sur-del-pais>.

Ministerio de la Producción [Produce]. (5 de febrero de 2021). Perú asegura la participación de la flota artesanal de pesca en el área de la convención de la OROP-PS. <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/341194-peru-asegura-la-participacion-de-la-flota-artesanal-de-pesca-en-el-area-de-la-convencion-de-la-orop-ps>

Ministerio de la Producción [Produce]. (3 de enero de 2023). Ministra de la Producción se reúne con gremio de pescadores artesanales y anuncia reinstalación de mesas de trabajo. Recuperado de <https://www.gob.pe/institucion/produce/noticias/684885-ministra-de-la-produccion-se-reune-con-gremio-de-pescadores-artesanales-y-anuncia-reinstalacion-de-mesas-de-trabajo>

Montferri, B., et al. (2021). *Reglas de Juego en el Sector Pesca*. En: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, Wikipesca Perú. https://www.mardelperu.pe/pesca/3/reglas-de-juego-en-el-sector-pesca#section_11141

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2015). *Informe de la reunión Inter-sesiones de la Comisión de Pesca Continental y Acuicultura para América Latina y el Caribe (COPESCAALC)*. Lima, Perú, 24-25 de septiembre de 2015.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2018). *Progress by FAO and partners concerning the implementation of the SSF guidelines since the thirtysecond session of cofi in 2016 (thirty-third session)*. <https://www.fao.org/3/MW692EN/mw692en.pdf>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2020a). *'Aligning the stars' for the implementation of the SSF Guidelines – A story from Costa*. <https://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scale-fisheries/news-and-events/detail/en/c/1277081/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2020b). *Legislando para la pesca en pequeña escala sostenible: Guía y consideraciones de cara a la implementación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza en la legislación nacional.* <https://doi.org/10.4060/cb0885es>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2020c). *Implementing the SSF Guidelines in Latin America and the Caribbean.* <https://www.fao.org/voluntary-guidelines-small-scalefisheries/news-and-events/detail/en/c/1277105/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura [FAO]. (2022). *Herramienta de diagnóstico jurídico y de políticas para la pesca en pequeña escala sostenible.- De cara a la implementación de las Directrices voluntarias para lograr la sostenibilidad de la pesca en pequeña escala en el contexto de la seguridad alimentaria y la erradicación de la pobreza.* Roma. <https://doi.org/10.4060/cb8234es>

Rajagopalan, R. (2021). *Handbook on Convention on Biological Diversity (CBD) for small-scale fishing communities.* ICSF. <https://www.foodsovereignty.org/handbook-on-convention-on-biological-diversity-cbd-for-small-scale-fishing-communities/>

Rousseau, Y., et al. (2019). Defining global artisanal fisheries. *Marine Policy*, 108, 103634. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103634>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2022). *Pesca de merluza: 570 embarcaciones artesanales podrán volver a pescar legalmente.* Actualidad Ambiental. <https://www.actualidadambiental.pe/pesca-de-merluza-570-embarcaciones-artesanales-podran-volver-a-pescar-legalmente/>



ACTUACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE A UNA EMERGENCIA AMBIENTAL. NECESIDAD DE UNA ACTUACIÓN RÁPIDA Y OPORTUNA

04

Alida Medina Castañeda

Resumen

Considerando el desastre ecológico ocurrido en enero de 2022 en el mar de Ventanilla, que impactó a más de 15 000 hectáreas de áreas costeras y marinas – alcanzando áreas naturales protegidas como Islotes y Puntas Guaneras de la Zona Reservada de Ancón, y el Islote Pescadores que pertenece a la Reserva Nacional Sistema de Islas, que ocasionó el deceso de 900 especímenes de fauna silvestre–, el ensayo evidencia que la extensión y envergadura del derrame fue generado por la demora en la implementación de medidas de contención y por la falta de previsión de los nuevos daños ambientales, tanto de la empresa responsable –Refinería La Pampilla del grupo Repsol S.A.– como del Estado. Esta situación exige una reformulación en la actuación de la Administración Pública frente a desastres ecológicos de tal magnitud por razones de eficacia en la protección del ambiente.

Introducción

El 15 y el 25 de enero de 2022 se produjo el derrame de cerca de 12 000 barriles de petróleo en el mar de Ventanilla, durante las operaciones de descarga del buque tanque Mare Doricum en las instalaciones del Terminal Multiboyas No2 de Refinería La Pampilla del grupo Repsol S.A. (en adelante, La Pampilla). Este hecho afectó áreas naturales protegidas (ANP) marino-costeras, así como diferentes ecosistemas marinos costeros no oficialmente protegidos.

Esta emergencia ambiental, catalogada de gran magnitud y sin antecedentes en su tipo (ONU, 2022), generó la degradación de los componentes ambientales –suelo, agua y sedimento– que conforman el litoral peruano de los distritos de Ventanilla –provincia constitucional del Callao–, Ancón y Santa Rosa –provincia de Lima–, Chancay –provincia de Chancay– y Aucallama –provincia de Huaral– (COEN, 2022), así como el detrimento de la fauna silvestre que habita dichas zonas. Entre ellas se encuentran especies vulnerables –el lobo marino chusco y el zarcillo– o en peligro de extinción –el pingüino de Humboldt y la nutria marina– (CooperAcción, 2022). Asimismo, impidió el goce efectivo de diversos derechos de la población afectada, entre ellos el derecho a gozar de un ambiente adecuado, así como otros derechos asociados, como la salud, el trabajo y la alimentación (Defensoría del Pueblo, 2022).

Al respecto, conforme se dará cuenta, tanto La Pampilla como las entidades competentes desplegaron diversas actuaciones para hacer frente este problema ambiental; no obstante, estas medidas fueron insuficientes o tardíamente aplicadas, ya que la magnitud del evento se agudizó por la falta de intervención directa e inmediata en la contención y en la limpieza del derrame.

En tal contexto, en el presente ensayo se reflexiona sobre la actuación de la Administración Pública frente a desastres ambientales de la envergadura antes señalada; básicamente, se cuestiona si con la potestad para actuar de forma directa, ya sea implementando medidas de evitación de nuevos daños ambientales (entendidas como aquellas que se despliegan una vez producido el daño ambiental y tienen por finalidad limitar o impedir mayores daños ambientales) controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño (Grandez, 2019) o bien mediante la ejecución subsidiaria, la Administración puede lograr una protección adecuada frente a desastres ecológicos de tal magnitud.

Con ese propósito, se dará cuenta del régimen de responsabilidad ambiental establecido en nuestro ordenamiento para, con ello, identificar los mecanismos de intervención con los que cuenta la Administración Pública para satisfacer la conservación eficiente del ambiente.

El ambiente y la protección del Estado

En el numeral 2.3 del artículo 2 de la Ley General del Ambiente (LGA)¹¹, se establece que el ambiente comprende aquellos elementos físicos, químicos y biológicos de origen natural o antropogénico que, en forma individual o asociada, conforman el medio en el que se desarrolla la vida; estos elementos son los factores que aseguran la salud individual y colectiva de las personas, así como la conservación de los recursos naturales, la diversidad biológica y el patrimonio cultural asociado a ellos, entre otros.

Al respecto, de conformidad con el numeral 22 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú, toda persona tiene el derecho a gozar de un medio ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida. Este derecho se reconoce como fundamental, en la medida en que es básico de la persona humana ya que se funda en su dignidad (Alegre, 2010). Asimismo, en tanto derecho subjetivo, establece la obligación del Estado —y de todos los ciudadanos— de preservarlo, mediante una gestión ambiental efectiva destinada a prevenir, vigilar y evitar la degradación ambiental (Landa, 2017).

Constitucionalmente, no se establece cómo deberá ejercerse la tutela del medio ambiente (entendiendo esta noción como la protección que se concede a un determinado interés cuando este es lesionado o insatisfecho, con la que se busca garantizar la protección efectiva de los intereses reconocidos por el ordenamiento jurídico) (Priori 2003). Sin embargo, debe señalarse lo establecido por el Tribunal Constitucional (TC), el cual entiende que la tutela del medio ambiente tiene una triple dimensión: como (i) principio que irradia todo el orden jurídico, (ii) derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano y, (iii) conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares, en su calidad de contribuyentes sociales (Sentencia recaída en el expediente 03610-2008-PA/TC).

En relación con ello, en el artículo 67 de la Constitución Política se establece que el Estado determina la política nacional del ambiente, reconociendo el carácter público de la protección jurídica del ambiente. Conforme a lo expuesto, a través de las autoridades competentes, el Estado tiene el deber de cumplir con el mandato de tutelar el ambiente.

A nivel doctrinario, el régimen de responsabilidad ambiental está constituido por (i) el sistema clásico de responsabilidad, conformado por las jurisdicciones civil, administrativa y penal, referidas a los daños ambientales respecto a los derechos personales y patrimoniales, y por (ii) el sistema de responsabilidad ambiental, relativa a todo lo concerniente a los daños ecológicos puros —entendidos como aquellos perjuicios que no afectan a derechos o bienes de titularidad de una persona, sino que afectan a un colectivo en general (Leiva, 2016).

¹¹ LGA, publicada en el diario oficial El Peruano (15 de octubre de 2005), modificada mediante el numeral 2.3 del artículo 2.

En la revisión de la LGA, se aprecia que en el artículo 142 se define al daño ambiental como: “todo menoscabo material que sufre el ambiente y/o alguno de sus componentes, que puede ser causado contraviniendo o no disposición jurídica, y que genera efectos negativos actuales o potenciales” (LGA, art. 142).

En los términos en que fue conceptualizada, la noción jurídica del daño ambiental únicamente comprende al daño ambiental en sentido estricto, denominado daño ecológico puro (Brunke, 2015).

Asimismo, de la lectura conjunta del artículo IX del Título Preliminar, de los artículos 142, 144 y 147 de la LGA, se desprende que el causante de la degradación del ambiente y de sus componentes responde objetivamente por el daño causado, y está obligado a restaurar, rehabilitar, reparar y compensar en términos ambientales.

En esa línea, conforme al Capítulo 2 de la LGA, “Régimen de Responsabilidad por el Daño Ambiental”, las personas naturales o jurídicas que infrinjan las disposiciones sobre materia ambiental se harán acreedoras, según la gravedad de la infracción, a sanciones o a medidas correctivas.

Sobre el particular, en la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental (en adelante, Ley del SINEFA), se establece que las medidas correctivas tienen como finalidad revertir o disminuir, en lo posible, el efecto nocivo —o la continuación de este efecto— generado por la conducta infractora¹², y se precisa que estas medidas serán dictadas junto con la declaración de responsabilidad por la comisión de una conducta infractora.

Asimismo, en el cuerpo normativo antes indicado se establece que las medidas preventivas son mandatos de hacer o no hacer que se imponen cuando existe la evidencia de un inminente peligro o alto riesgo de producirse un daño al ambiente, o para mitigar las causas que generan la degradación del ambiente¹³. Asimismo, se establece que estas serán ordenadas independientemente de la existencia de la infracción ambiental (Brunke, 2015).

Ahora bien, en este punto, debe señalarse que la segunda acepción de las medidas preventivas es errónea. Estas se ordenan cuando el daño ambiental ya se concretó —es decir, cuando ya generó efectos o nuevos daños—, por lo que corresponde denominarlas “medidas de evitación de nuevos daños”. Estas medidas deben ser implementadas una vez producido un daño ambiental, y su finalidad es limitar o impedir mayores daños ambientales, controlando, conteniendo o eliminando los factores que han originado el daño, o haciendo frente a ellos de cualquier otra manera (Grandez, 2019).

La Ley del SINEFA establece que el incumplimiento de una medida administrativa (correctiva o preventiva) ocasiona la imposición de una multa coercitiva no menor de una (1) unidad impositiva tributaria (UIT) ni mayor a 100 UIT. Allí se determina que, de

¹² Ley del SINEFA, art. 22, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

¹³ Ley del SINEFA, publicado en el diario oficial El Peruano el 5 de marzo de 2009.

persistir el incumplimiento, se impondrá una nueva multa coercitiva, y se duplicará sucesivamente el monto de la multa, sin establecer un tope, hasta que el administrado cumpla con la medida ordenada.

De lo señalado, se colige que el eje de la responsabilidad ambiental en la LGA recae en el daño ambiental en sí mismo (extrapatrimonial) y que la tutela del ambiente, por parte del Estado, está supeditada primero a la identificación del responsable del daño y, luego, a que este omita el cumplimiento de la medida correctiva o preventiva. En tal sentido, este régimen reconoce en la Administración Pública la potestad sancionadora, la potestad de ejecución forzosa, la potestad de prevención o de evitación de nuevos daños (mediante las medidas preventivas, en ambas acepciones) y la potestad en materia de reparación de daños (medidas correctivas).

No obstante, si se revisa la legislación comparada, en España, mediante la Ley 26/2007, que regula la Responsabilidad Medioambiental, se reconoce la potestad de actuación directa de la Administración Pública, mediante la cual puede ejecutar por sí misma las medidas de prevención, de evitación de nuevos daños o de reparación (Beltrán, 2018) en los siguientes supuestos: i) que no se haya podido identificar al operador responsable, ii) que haya diversos operadores responsables, iii) que se requieran estudios, conocimientos o medios técnicos que así lo aconsejen, iv) que sean necesarias actuaciones en bienes de las Administraciones públicas o en los de propiedad privada de terceros que hagan difícil o inconveniente su realización por el operador responsable, y v) que la gravedad y la trascendencia del daño así lo exijan (Lozano, 2011).

En esa línea, en Estados Unidos de América, ante una emergencia ambiental y cuando no es posible identificar al responsable o este es insolvente, las tareas de descontaminación y reparación del daño ambiental dependen de la Agencia de Protección Ambiental (EPA, por sus siglas en inglés *Environmental Protection Agency*), a través de un sistema colectivo de cobertura denominado *Superfund*¹⁴; posteriormente esta Agencia repite¹⁵ contra los responsables (García, 2007).

De lo expuesto hasta aquí, se evidencia que el ordenamiento jurídico peruano otorga a la Administración Pública diversos medios para tutelar el ambiente, los cuales, como se indicó, están supeditados al establecimiento previo del responsable del daño. Adicionalmente, se aprecia que el régimen de responsabilidad ambiental no otorga la potestad de actuación directa a la Administración Pública para intervenir de manera oportuna y eficaz frente a una emergencia ambiental.

Con esta información, a continuación, se dará cuenta de las principales acciones ejecutadas por La Pampilla y por la Administración Pública para enfrentar el desastre ecológico acaecido en enero de 2022. Con ello se determinará si, en este caso, el Estado Peruano tuteló debidamente el medio ambiente.

¹⁴ El Fondo de Fideicomiso del Programa de Superfund se estableció para costear las labores de restauración, mejoras o limpiezas de sitios impactados con desperdicios peligrosos. El dinero proviene de los impuestos que se cobran a las industrias químicas, petroquímicas y del petróleo y se utiliza cuando no se puede identificar al posible responsable o este es insolvente. Obtenido de El Programa de Superfund. Guía del ciudadano para el Programa de Superfund de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (U.S. EPA)

¹⁵ Mecanismo procesal a través del cual el sujeto que ha hecho frente a una obligación exige al deudor el pago del importe satisfecho.

Acciones realizadas ante el desastre ecológico

- **De La Pampilla**

Frente a una emergencia ambiental, conforme al Reglamento para la Protección Ambiental en las Actividades de Hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo 039-2014-MINAM, el titular de la actividad debe adoptar acciones de primera respuesta para controlar la fuente (aseguramiento del área y contención), conforme a lo establecido en su Plan de Contingencia.

Al día siguiente del evento, La Pampilla reportó la presencia de hidrocarburos en un área de 2.5 m² en el mar, como consecuencia del derrame de 0,16 barriles. Asimismo, señaló haber ejecutado las medidas establecidas en su Plan de Contingencia, y que suspendió la descarga del crudo y desplegó las barreras y equipo de protección. Con ello, la emergencia ambiental habría sido controlada (DP, 2022).

No obstante, luego se evidenció que tanto el volumen de barriles vertidos como el área impactada eran mayores a los reportados. Se constataba así que la emergencia ambiental no se encontraba controlada y que la empresa no contaba con personal ni equipo adecuados (Portugal, 2022). Esta situación ameritó el inicio de un procedimiento sancionador contra La Pampilla por remitir información falsa.

- **De la Administración Pública**

Por su parte, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas del Perú (Dicapi), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Organismo Supervisor de la Inversión en Energía y Minería (Osinermin) realizaron acciones de supervisión in situ el mismo día del derrame, el 15 de enero de 2022.

Sobre el particular, el mismo día, la Dicapi, autoridad marítima nacional, activó de oficio el Plan Local de Contingencia¹⁶ que tiene como objetivo controlar y mitigar el siniestro. No obstante, dicha acción no le permitió constatar el alcance real del derrame, lo que puso en evidencia la deficiencia de los mecanismos y equipos empleados como primera respuesta frente al derrame (DP, 2022).

De otro lado, el 18 de enero de 2022, el OEFA ordenó a La Pampilla, entre otras, las medidas administrativas destinadas a prevenir daños acumulativos o de mayor gravedad que repercutan en el suelo, agua, flora, fauna y recursos hidrobiológicos. Estas medidas estuvieron referidas a i) la identificación de zonas afectadas, ii) la limpieza de todas las zonas afectadas, iii) la contención y recuperación del hidrocarburo sobrenadante en el agua de mar de Ventanilla y en otras áreas en las cuales existiera la presencia de hidrocarburo (OEFA, 2022).

¹⁶ Decreto Supremo 015-2014-DE que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo 1147, el cual regula el fortalecimiento de las Fuerzas Armadas en las competencias de la Autoridad Marítima Nacional, publicado en el diario oficial El Peruano el 28 de noviembre de 2014.

Ante la evidencia de que La Pampilla no ejecutó acciones adecuadas y efectivas de contención, y habiendo constatado in situ que el hidrocarburo derramado se fue desplazando hacia otras zonas, desde el mar de Ventanilla hacia el litoral del distrito de Chancay (Playa Peralvillo), el 20 de enero de 2022, el OEFA le ordenó a La Pampilla medidas administrativas referidas al patrullaje, rescate, conservación y custodia de la fauna que habita las zonas marino-costeras que forman parte de las ANP¹⁷.

Sumado a todo ello, el 25 de enero ocurrió un nuevo derrame de ocho barriles de petróleo, también provenientes del Terminal Multiboyas No 2. Respecto de este, el OEFA dictó medidas administrativas a La Pampilla referidas a asegurar el área, realizar la contención, recuperación y limpieza del hidrocarburo en el agua de mar de Ventanilla y del impregnado en las áreas naturales protegidas.

Al respecto, las medidas preventivas ordenadas no fueron cumplidas por La Pampilla. Por ello, se le iniciaron diversos procedimientos administrativos sancionadores. A estos se suman uno por no remitir información solicitada por el OEFA, y otro por no adoptar las acciones de primera respuesta establecidas en la normativa ambiental y en el plan de contingencia.

De lo expuesto, se tiene que las labores realizadas por La Pampilla no impidieron la generación de nuevos daños ambientales, ya que, a un año de ocurrido el evento, aún existen 76 zonas afectadas. Asimismo, se evidencia que el Estado no ejecutó medidas complementarias de manera oportuna e inmediata para la evitación de nuevos daños. En consecuencia, si bien el impacto de hidrocarburos en el mar genera per se un daño al ambiente, la magnitud del desastre se hizo expansiva, debido a que durante semanas la mancha de petróleo se trasladó por el mar (CooperAcción, 2022).

Por otro lado, de la cronología antes mostrada, debe destacarse no solo la omisión de La Pampilla de cumplir con las medidas de evitación ordenadas por el OEFA (referidas a la contención de hidrocarburos), sino también la inacción de la Administración Pública frente a un daño ambiental de tal envergadura, pese al mandato constitucional de preservar el ambiente.

- **De la actuación de la Administración y de la ejecución subsidiaria**

Resulta pertinente dar cuenta de la actuación directa y de la ejecución subsidiaria para, sobre esa base, analizar brevemente la regulación de esta última figura en nuestro ordenamiento.

Al respecto, en la actuación directa, la Administración debe desplegar de manera inmediata sus potestades tendentes a la reparación de los recursos dañados, mientras que la ejecución subsidiaria necesariamente debe concurrir el requerimiento expreso al responsable para que ejecute las medidas; y, en el

¹⁷ OEFA. (2022, 20 de enero). OEFA dicta medidas administrativas a Refinería La Pampilla S.A.A. para evitar afectación al ambiente y salud de las personas en Ventanilla.

caso en que dicho requerimiento sea desatendido, debe proceder la coerción por medio de la ejecución forzosa (Pinilla, 2017).

En otras palabras, persisten como diferencias entre la actuación directa y la ejecución subsidiaria la antelación y la subsidiariedad que respectivamente las caracterizan, pero no en relación con la tramitación del procedimiento para la exigencia de responsabilidad, sino, más bien, con la petición cursada al responsable para que ejecute la actuación impuesta (Compains, 2018).

Dado que en este caso concreto se ha demostrado que La Pampilla no ejecutó las medidas de evitación oportunamente, corresponde analizar si la Administración pudo ejecutarlas.

Al respecto, no existe alguna norma que faculte a la Administración actuar directamente frente a un daño, ya que nuestro ordenamiento está centrado en la detección del responsable, y deja de lado la reparación del ambiente.

No obstante, el Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por Decreto Supremo 004-2019-JUS (TUO de la LPAG)¹⁸ establece que la Administración podrá ejecutar forzosamente las medidas incumplidas a través de la ejecución coactiva, la ejecución subsidiaria, la multa coercitiva, entre otros.

Al respecto, el artículo 209 del TUO de la LPAG¹⁹ contempla la ejecución subsidiaria, precisando que esta se realizará cuando se trate de actos que, por no ser personalísimos, puedan ser realizados por sujetos distintos del obligado; en ese caso, la entidad realizará el acto, por sí o a través de las personas que determine, a costa del obligado.

Conforme fue contemplada, la ejecución forzosa, para que la Administración ejecute subsidiariamente la medida preventiva, preliminarmente debe identificar al responsable, ordenarle medidas preventivas y que, además, este omita sus obligaciones. Con ello, tampoco esta medida satisface de manera adecuada la protección del medio ambiente.

Conclusiones y recomendaciones

- Siendo que constitucionalmente se reconoce el deber del Estado de tutelar el ambiente en aras de garantizar el derecho fundamental de toda persona de vivir en un ambiente equilibrado; y, considerando que los daños ambientales generados en los derrames de La Pampilla se incrementaron no solo por la omisión de esta empresa -al incumplir con las medidas de evitación ordenadas

¹⁸ TUO de la LPAG, art. 207, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

¹⁹ TUO de la LPAG, art. 209, publicada en el diario oficial El Peruano el 25 de enero de 2019.

por el OEFA (referidas a la contención de hidrocarburos)- sino también por la inacción de la Administración Pública resulta necesario reformular su actuación frente a catástrofes de gran magnitud.

- Esta reformulación, debe hacerse en atención a la responsabilidad ambiental, dotando a la Administración Pública con la potestad de participar frente a nuevos daños, adicionales a los ya ocasionados, ya sea de manera subsidiaria, estableciendo un sistema de seguros ambientales (aportado por los titulares de aquellas actividades que, por su naturaleza, sean consideradas altamente riesgosas para el ambiente) o implementando un organismo que concentre a empresas especializadas en remediación ambiental.

Referencias bibliográficas

Alegre, A. (2020). *Derecho al ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo “de la vida”*. *Los Derechos Fundamentales. Estudios de los Derechos Constitucionales desde las Diversas Especialidades del Derecho*. Lima: Gaceta Constitucional 2010 (1era. Edición) 622 p. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/170363/Los%20derechos%20fundamentales.pdf>

Beltrán, J. (2018). *Instrumentos para la efectividad del régimen de la responsabilidad medioambiental*. Thomson Reuters Aranzadi.

Centro de Operaciones de Emergencia Nacional (COEN). (2022). Reporte Complementario 1871. Derrame de hidrocarburos en Ventanilla-Callao. <https://portal.indeci.gob.pe/wp-content/uploads/2022/02/REPORTE-COMPLEMENTARIO-N%C2%BA-1871-25FEB2022-DERRAME-DE-HIDROCARBUROS-EN-EL-DISTRITO-DE-VENTANILLA-CALLAO-59.pdf>

Defensoría del Pueblo. (2022). *Derrame de Petróleo en la Refinería La Pampilla. Recomendaciones frente a un desastre ambiental que pudo evitarse*. <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-a-100-dias-del-derrame-de-petroleo-en-ventanilla-continua-vulneracion-de-derechos-de-mas-de-15-000-personas/>

Foy Valencia, P. (2008). Consideraciones sobre la justicia ambiental en el sistema jurídico peruano. *THEMIS Revista de Derecho*, (56), 231-247. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/themis/article/view/9212>

García López, T. (2007). *El principio de la reparación del daño ambiental en el derecho internacional público. Una aproximación a su recepción por parte del derecho mexicano*. Anuario Mexicano de Derecho Internacional, vol. VII, 2007, pp. 481-512. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal, México. <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-internacional/article/view/207>

Grandez Barrón, P. y Gamio Aita, P. (2019). La fiscalización ambiental en el Perú: situación actual y retos para su efectividad. *Revista De Derecho Administrativo*, (17), 298-319. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/22176>

Landa, C. (2017). *Los derechos fundamentales*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Leyva, A. y Chirinos, A. (2022). *Informe de Balance, Responsabilidad de Repsol y Desempeño de las Entidades estatales en la respuesta al derrame de petróleo ocurrido el 15 de enero*. Cooperación. <https://cooperacion.org.pe/wp-content/uploads/2022/03/DOCUMENTO-BALANCE-DERRAME-REPSOL-MARZO-2022.pdf>

Leyva Morote, J. F. (2016). Régimen de Responsabilidad y Mecanismos Jurídicos para la reparación del daño ambiental. *Observatorio Medioambiental*, 19, 111-131. <https://doi.org/10.5209/OBMD.54163>

Lozano, M. (2011). La responsabilidad medioambiental: carácter preventivo de la institución y administrativización del régimen en Sánchez, A. y Sanz, A. (directores), *Derecho de la Unión Europea y reformas del ordenamiento jurídico español* (pp. 167-194). Universidad de Huelva.

Pinilla Rodríguez, F. (2017). *La potestad de la Administración para exigir la reparación de los daños ambientales*. <http://e-archivo.uc3m.es/handle/10016/24593>.

Portugal Deheco, V. (2002). *Desastre La Pampilla. Recomendaciones desde un enfoque de derechos a 1 mes del derrame*. <https://dar.org.pe/desastre-la-pampilla-recomendaciones-desde-un-enfoque-de-derechos-a-1-mes-del-derrame/>

Puente Brunke, L. y Vargas Tacuri, V. D. (2015). Análisis crítico del régimen de responsabilidad de la Ley General del Ambiente. *Revista de Derecho Administrativo*, (15), 97-113. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/15172>



PROTECCIÓN DE LA ANCHOVETA EN LA PESCA A GRAN ESCALA CON DESTINO AL CONSUMO HUMANO INDIRECTO

05

Simón Rodríguez Castillo

Resumen

En el presente ensayo se realizará un recuento de las principales medidas regulatorias que se han establecido en nuestro país para controlar y aminorar el impacto de la pesquería a gran escala de la anchoveta con destino al consumo humano indirecto (CHI). Asimismo, por cada una de ellas se presentará un análisis crítico.

En tal sentido, se enfatizará especialmente en la revisión de las disposiciones administrativas respecto al control en la captura y manejo de especímenes juveniles e incidentales/acompañantes, así como a la más reciente medida administrativa introducida por el Ministerio de la Producción (Produce), consistente en el reporte de pesca a bordo de las embarcaciones mediante la “bitácora web/electrónica”.

Para ello, se hará uso de la información oficial publicada por el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) respecto a la primera temporada de pesca de anchoveta, zona norte centro, 2022). De esta forma, se analizará con data real cómo el manejo de la bitácora electrónica impacta en la captura legal de ejemplares de anchoveta con talla menor a la legalmente permitida, así como a ejemplares de pesca incidental y/o acompañante.

Introducción

La pesca a gran escala destinada al consumo humano indirecto es la que mayor rentabilidad genera a los empresarios y mayor recaudación brinda al Estado, por lo que, en términos netamente económicos, es la de mayor importancia en nuestro país (Imarpe 2010). Sin embargo, en comparación, por ejemplo, con la pesca destinada a consumo humano directo, no es la que mayor mano de obra emplea ni la que mayor aporte proteínico brinda a la población. Pese a ello, por su magnitud, podría implicar uno de los mayores riesgos a la sostenibilidad del medio marino como ecosistema y a su biodiversidad.

Esto lo podemos evidenciar en la revisión de biomasa marina que se captura para CHI anualmente (4.5 millones de toneladas de anchoveta en promedio), así como en la cantidad de embarcaciones pesqueras que realizan dicha extracción (más de 600 embarcaciones industriales en todo el litoral peruano). A estas cifras habría que añadir los riesgos que dichas proporciones conllevan.

En tal sentido, resulta prioritario para el Estado, en su rol fiscalizador de los agentes económicos que realizan actividades extractivas en el medio marino y de la propia actividad pesquera, que además de brindar un marco normativo junto con una serie de medidas técnicas, operativas, normativas y administrativas, se asegure de que estas sean adecuadas y suficientes para evitar daños al ecosistema marino, a sus recursos y a las personas que dependen de este de distintas maneras. Tampoco debe dejar de lado su obligación de brindar los mecanismos necesarios de remediación y reparación en caso de que se produzca el daño.

En este orden de ideas, no se puede dejar de mencionar la necesidad de participación no solo del Estado en el cuidado del medio marino y sus recursos, sino también de quienes se vinculan al medio marino por intereses económicos, así como de la ciudadanía en general, puesto que el manejo sostenible de este bien le atañe en su conjunto.

Actualmente, este tipo de pesquería (a gran escala o industrial) tiene un marco normativo específico que, en algunos casos, establece la existencia de medidas generales y específicas tendientes a prevenir, evitar y en última instancia aminorar el impacto de la actividad extractiva en el medio y los recursos. Muchas de las medidas ya adoptadas han demostrado su efectividad y utilidad. Sin embargo, algunas de ellas vienen demostrando que, lejos de cumplir su objetivo y finalidad, son bastante ineficientes y, en algunos casos, brindan legitimidad a actividades que, de no existir dichas medidas, serían seriamente proscritas y sancionadas. Por ello, resulta pertinente analizarlas, explicarlas y, de ser el caso, criticarlas o proponer alguna mejora.

Tal es el caso de la anchoveta con destino al CHI, la más importante en términos económicos (por el nivel de inversión empresarial, la cantidad de ingresos que genera en su exportación como harina y aceite, por su aporte al Estado en derechos de pesca o

en ingresos para las demás actividades conexas a esta), para la cual se han establecido medidas como la limitación en el porcentaje de pesca juvenil y pesca incidental que pueden ser capturadas, o la regulación del arte de pesca o aparejo que puede ser utilizada, el establecimiento de cuotas globales e individuales de captura, etc. Muchas de estas, en el Perú y en otros países, han demostrado tener un impacto realmente positivo. Sin embargo, también es cierto que medidas que, en teoría, resultan justas, razonables y útiles, como el manejo de la bitácora electrónica, podrían conllevar un riesgo (previa constatación de la data real) al ser utilizadas de manera incorrecta para legalizar la captura de especies juveniles e incidentales.

La Ley General de Pesca y su Reglamento, normas rectoras principales de las actividades extractivas en el litoral peruano, establecen (artículo 1) como finalidad la promoción del desarrollo sostenido y el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, con el propósito de optimizar los beneficios económicos en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.

Como producto de esta declaración normativa, se establece una política de ordenamiento pesquero que busca que las principales decisiones de gestión de las pesquerías se realicen con base en el conocimiento actualizado de los componentes biológicos, económicos y sociales.

En dicho orden de ideas, Produce clasificó los tipos de pesca en comerciales y no comerciales. La de interés para el presente ensayo es la pesca comercial de anchoveta a mayor escala y con destino al CHI. Se trata, por ello, de la anchoveta (*Engraulis ringens*) que es capturada por embarcaciones de mayor escala (embarcaciones de más de 32.6 m³ de capacidad de bodega) para su procesamiento en harina y aceite de pescado, y cuyo principal destino es la comercialización (exportación principalmente) como ingredientes marinos para la alimentación de animales (ganado, piscicultura, etc.) en el caso de la harina, y para la industria farmacéutica en el caso del aceite.

Adicionalmente, la actividad pesquera de la anchoveta para CHI se ha dividido en dos zonas marinas a lo largo de nuestro litoral. Esto se debe a la existencia de dos stocks de anchoveta independientes, con distintas zonas de movilidad, reproducción, etc. En el Perú, existe una zona de pesca de anchoveta norte-centro que va desde la frontera con Ecuador en Tumbes hasta la zona de Puerto Viejo (Chala), y otra zona de pesca Sur que va desde Puerto Viejo hasta la frontera con Chile en Tacna. Asimismo, durante un año calendario, se dan dos temporadas de pesca de anchoveta en la zona norte centro, una que inicia en abril/mayo y finaliza en julio; y otra que va de octubre/noviembre a diciembre/enero.

Una de las pesquerías detalladas en el párrafo precedente (stock de anchoveta de la zona norte-centro) es la más representativa en nuestro país tanto por su aportación económica al producto bruto interno (PBI) como por la generación de ingresos vía derechos de pesca (regalía pagada por la cantidad de anchoveta extraída por los armadores que poseen o administran las embarcaciones pesqueras). Asimismo, este stock tiene un impacto social fuerte como fuente de trabajo y actividades

conexas (proveedores de repuestos, maquinarias, servicios, etc.). Además, es la más representativa, dada la cantidad (toneladas métricas o TM) de anchoveta que es extraída del mar peruano, la cual no tiene punto de comparación con otras pesquerías en el Perú y que, de hecho, nos ubica en el tercer puesto del top 10 de países a nivel mundial con mayor captura .

En efecto, de la revisión de la información elaborada por Imarpe (Oficio 327-2022-IMARPE/PCD) correspondiente a la primera temporada de pesca de anchoveta zona norte-centro de 2022 autorizada por Resolución Ministerial 167-2022-PRODUCE , y para poder dimensionar con mayor precisión lo indicado en los párrafos anteriores, se obtiene la siguiente tabla:

Tabla 1
Datos generales de la temporada 2022-1

BIOMASA TOTAL	9 780 370 TM
COMPARACIÓN CON TEMPORADA ANTERIOR	40 % mayor
INCIDENCIA DE JUVENILES EFECTIVA	82 %
PESCA AUTORIZADA	2 792 000 TM (28.5 % de la biomasa)

Fuente: Dicha información es complementada con el “Reporte de actividad pesquera” elaborado por Imarpe.

Tabla 2
Avance de temporada a julio 2022

AVANCE DE LA CAPTURA	2 189 202 TM (78.41 % del total autorizado)
CAPTURA JUVENILES	368 411 (16.8 % del total capturado)

Fuente: Dicha información es complementada con el “Reporte de actividad pesquera” elaborado por Imarpe.

Medidas administrativas de conservación

Produce, como ente rector de la actividad extractiva de la anchoveta a gran escala para CHI, ha venido estableciendo una serie de medidas administrativas cuya finalidad propositiva es cumplir con lo determinado por la Ley General de Pesca, es decir, cuidar que la extracción de este recurso hidrobiológico se desarrolle según los principios de conservación de la biodiversidad, pesca responsable y sostenibilidad. Al respecto, se señalan las principales medidas que se han dictado, así como una breve explicación de estas.

a. Tallas mínimas:

En la actualidad, pero ya desde hace varios años, la talla mínima de captura de la anchoveta es de 12 cm (Resolución Ministerial 167-2022-PRODUCE), es decir, cualquier ejemplar de anchoveta por debajo de dicha talla es considerado juvenil y, en principio, su captura y comercialización se encuentran prohibidas. Sin embargo, tal como ha sido reconocido por Imarpe y Produce, a la fecha, no existe un método objetivo y/o preciso (ya sea manual, mecánico o electrónico) que permita conocer a detalle la composición de los cardúmenes que se encuentran en altamar. De este modo, la tripulación de una embarcación, con la ayuda de sonares, scanners, etc. solo puede conocer el tamaño aproximado de todo el cardumen y si la mayor composición es de anchoveta, mas no la diferenciación entre tallas de anchoveta ni el número de ejemplares por talla.

Por ello, si bien la disposición normativa inicial es que no se permita la captura de ejemplares juveniles de menos de 12 cm, tal disposición no es posible de cumplirse a cabalidad. Esto deriva en que, inicialmente, se estableciera una tolerancia de 10 % de juveniles del peso total capturado de anchoveta por embarcación, por lo que cualquier captura adicional debería ser materia de sanción. Sin embargo, esta disposición normativa inicial también fue modificada en la práctica con la implementación de la bitácora electrónica, que será abordada más adelante.

En cuanto a este punto, cabe señalar que, tal como se presenta en la mayoría de las pesquerías responsables del mundo, el establecimiento de tallas mínimas de captura resulta una medida necesaria para el control de la pesca sobre el recurso objetivo, así como para evitar que se deprede la porción de ejemplares que asegurarán el mantenimiento de la pesquería en siguientes temporadas. Por ello, cualquier medida que complemente o modifique esta debería tener un efecto precautorio sobre el recurso hidrobiológico.

b. Pesca incidental:

Se estableció una tolerancia del 5 % para pesca incidental que pudiese ser capturada junto con la anchoveta. Es decir, al momento de realizar la acción de extracción (cala - levantamiento de la red con el recurso hidrobiológico capturado) por la embarcación, no solo se envasan o llenan las bodegas de la embarcación con anchoveta, sino que otras especies que suelen alimentarse de esta, o que comparten el mismo hábitat o medio, podrían ser capturadas en forma conjunta, sin posibilidad de evadir la red por el tamaño de "coco" o malla (muy pequeño). Esta circunstancia es considerada pesca incidental. En el caso de la anchoveta, tal como lo establece la Resolución Ministerial 353-2015-PRODUCE, las especies que suelen acompañarla son la caballa, el jurel, etc.

En este sentido, solo se permite que se capture hasta un 5 % de especies distintas a la anchoveta, lo que se obtiene de una comparación entre el peso de la pesca incidental y el total capturado. Sin embargo, en este punto también incide la bitácora electrónica, que será detallada más adelante.

c. Aparejo y arte de pesca:

La captura de anchoveta con destino al CHI, según lo establecido por el Ministerio de la Producción en los permisos de pesca de las embarcaciones que se dedican a esta actividad, se permite a través de la utilización de redes de cerco con una medida de “coco” o abertura de 13 mm, con la finalidad de reducir la posibilidad de captura de ejemplares juveniles de anchoveta (tallas menores a 12 cm).

Esta medida es eficaz y en todo caso mucho menos dañina que otro tipo de artes de pesca como el arrastre, que era utilizado ya hace varios años y que no solo depredaba la especie objetivo, sino que arrasaba con todo a su paso, incluyendo otras especies e incluso los corales o fondos marinos que perdían su diversidad y capacidad de regeneración.

Si bien el arte de pesca (red de cerco) es el más adecuado a la fecha, no es perfecto, pues justamente el escaso tamaño de abertura o coco, que solo permite el escape de un menor número de ejemplares juveniles de anchoveta, termina afectando a especies incidentales y acompañantes que, por su tamaño, no son capaces de atravesar la malla y no pueden escapar de esta. Por ejemplo, como se mencionó antes, especies acompañantes que se alimentan de la anchoveta y que, por tanto, se encuentran con dicho cardumen al momento de su captura, como la caballa, el jurel, etc., tienen un tamaño que en promedio sobrepasa el doble que el de la anchoveta. Por lo que es casi imposible que eviten ser capturadas, especialmente los ejemplares juveniles.

d. Declaración de pesquería plenamente explotada:

Actualmente, la anchoveta ha sido declarada una especie plenamente explotada (cuya explotación ha alcanzado el nivel del rendimiento máximo sostenible y ya no debería incrementarse). Esta declaración tiene una serie de consecuencias normativas según las disposiciones legales pertinentes.

Efectivamente, tanto la Ley General de Pesca (artículo 24) como su Reglamento han establecido que, en el caso de la anchoveta, no se permita el incremento del número de embarcaciones que ya tienen permiso de pesca vigente para su captura. Por ello, solo se puede ingresar a la actividad extractiva de anchoveta a partir de la sustitución de una embarcación de igual capacidad de bodega. Esto quiere decir que, si alguien quisiera dedicarse a la actividad extractiva de anchoveta para CHI, solo podría adquirir una embarcación que ya tenga permiso de pesca vigente; del mismo modo, si alguien quisiera renovar sus embarcaciones o cambiar sus dimensiones de captura, solo podría hacerlo reorganizando la cuota de pesca de que dispone. Esto convierte a la actividad pesquera de anchoveta para CHI en una actividad hermética y cuyos actores, salvo operaciones de adquisición y fusión, ya están definidos.

e. SISESAT:

Una de las principales medidas que ha logrado disminuir la pesca ilegal de anchoveta ha sido la creación por Produce del Sistema de Seguimiento Satelital

(SISESAT) y el establecimiento de su obligatoriedad para toda la flota pesquera de anchoveta.

En este sentido, cada una de las embarcaciones pesqueras que se dedican a la captura de anchoveta para CHI están obligadas a portar a bordo, de manera permanente, una baliza satelital que reporta durante todo el día su ubicación, velocidad y rumbo, tanto al armador como a Produce. De esta manera, las autoridades administrativas son capaces de conocer la ubicación real de los barcos y si, por ejemplo, al mantener una velocidad menor a dos nudos (velocidad de pesca) podrían estar realizando actividad extractiva en zonas prohibidas o vedadas.

f. Ley de cuotas:

Hasta antes del Decreto Legislativo 1084, también conocido como la Ley de Cuotas, la actividad extractiva sobre la anchoveta para CHI se realizaba a través de lo que se conoce como “carrera olímpica”, es decir, Produce autorizaba el inicio de la temporada, establecía el rango de fechas y determinaba cantidad de toneladas para pesca. De allí en adelante, había una verdadera competencia por capturar lo más rápido posible la mayor cantidad de recurso hidrobiológico. De esta dinámica se veían beneficiados quienes tenían la mayor cantidad de embarcaciones en relación con sus capacidades de bodega, en detrimento de quienes poseían embarcaciones más pequeñas y con menor autonomía.

Este tipo de competencia promovía, además, operaciones más inseguras, con menor tiempo y cuidado para un correcto mantenimiento y conservación de las embarcaciones, así como para la vida y salud de sus tripulantes (tal como se detalla en la exposición de motivos del Decreto Legislativo 1084). Además, implicaba un mayor riesgo para la sobreexplotación de la anchoveta y sus acompañantes o incidentales, pues no había tiempo para evaluar o suspender aquellas zonas en las que se presentaban juveniles, dado que estos hechos ni siquiera eran reportados.

A partir de la Ley de Cuotas que, finalmente, establece un sistema de propiedad privada temporal sobre determinada cantidad de toneladas de anchoveta del total disponible por temporada, se logra un mejor control, gestión y cuidado del recurso, principalmente por el orden que se estableció con este sistema.

Con la Ley de Cuotas, el armador ya conoce cuál es la cantidad de anchoveta que le corresponde extraer en una determinada temporada y es capaz de administrar mejor sus recursos para lograr una captura más eficiente de esta. Así, organiza sus embarcaciones, tripulaciones y recursos para extraer de forma segura y eficiente la cantidad de anchoveta asignada.

g. Imposibilidad de realizar más de dos faenas de pesca en 24 horas:

Una medida que usualmente suele pasar desapercibida es la prohibición que establece Produce en cada una de las resoluciones de inicio de temporada: las embarcaciones, en un intervalo de 24 horas, no pueden realizar más de dos faenas

de pesca. Es decir, en 24 horas únicamente dos veces podrán salir, pescar y retornar a desembarcar.

Esta medida busca evitar que el armador, en su afán de capturar lo más pronto posible la anchoveta, disponga el ingreso y salida inmediata de su embarcación y tripulación hacia la zona de pesca. Esta estrategia conlleva un mayor riesgo para la tripulación por el sobreesfuerzo y falta de descanso, pero también para la embarcación, por el menor tiempo para el arreglo de desperfectos, mantenimientos, etc. Adicionalmente, le permite a la especie anchoveta, que, al encontrar menor presión en su zona de captura, pueda trasladarse a aguas más profundas o lejanas evitando así el agotamiento total de su cardumen.

h. Muestreo a bordo y en planta:

Actualmente, gracias a la publicación de la Resolución Ministerial 456-2020-PRODUCE, se cuenta con un procedimiento de muestreo de recursos hidrobiológicos tanto a bordo de las embarcaciones como en planta, al momento de su descarga. De este modo, el control realizado por Produce es mucho más preciso y oportuno.

El muestreo a bordo de las embarcaciones permite conocer, desde un primer momento, cuál es la composición de la pesca realizada (pesca objetivo e incidental/acompañante), así como la cantidad y proporción de juveniles. Esta información es corroborada o complementada con el muestreo que los inspectores de las empresas supervisoras contratadas por el establecimiento industrial pesquero realizan de la pesca descargada por dicha embarcación, con lo que se confirma y/o corrige la información brindada en el muestreo a bordo.

Esta información es de vital importancia para tomar decisiones oportunas y eficaces que permitirán evitar la captura de ejemplares juveniles e incidentales/acompañantes.

i. Bitácora electrónica:

La creación e implementación de la Bitácora Electrónica a partir de la promulgación del Decreto Supremo 024-2016-PRODUCE marcó una nueva forma de gestionar la pesquería de anchoveta que se ajuste más a las premisas iniciales de la Ley General de Pesca y su reglamento (conservación, pesca responsable y sostenible).

Este mecanismo, cuyo proceso se inicia con el muestreo a bordo de la embarcación y el llenado de un formulario digital, permite comunicar en tiempo real la información obtenida de dicho muestreo, es decir, Produce puede conocer inmediatamente las coordenadas de las zonas de pesca en las cuales se ha capturado anchoveta juvenil por encima del margen de tolerancia de 10 % y lo mismo con la pesca incidental cuando excede el 5 %.

En efecto, la finalidad de la bitácora electrónica resulta bastante eficaz y se constituye en la principal herramienta de información con la que cuenta Produce

para tomar decisiones rápidas y que disminuyen el impacto de la actividad extractiva sobre la anchoveta y su sostenibilidad en el tiempo.

Sin embargo, aun cuando resulta un mecanismo necesario y de alto impacto en favor de la anchoveta, si la bitácora electrónica es utilizada de manera incorrecta o malintencionada, podría convertirse en un eximente de responsabilidad administrativa para el armador de la embarcación pesquera. Este, al reportar oportunamente la captura de pesca juvenil o incidental muy por encima de sus márgenes de tolerancia (puede tratarse incluso de una pesca total de ejemplares juveniles), se ve liberado de responsabilidad. Antes de la bitácora electrónica, en cambio, esta situación lo hubiese llevado al inicio de un procedimiento administrativo sancionador, así como al decomiso precautorio de la pesca realizada.

Es importante incidir en el tema a través de un ejemplo práctico:

- **Antes de la bitácora electrónica:**

En una captura de 100 toneladas de anchoveta con presencia de 25 % de juveniles de anchoveta, cuando la embarcación llegaba a puerto y era muestreada durante su descarga, el inspector colocaba un Reporte de Ocurrencias por infracción al Reglamento de la Ley General de Pesca, ya que se había excedido el margen de tolerancia de pesca de juveniles del 10 %, en una cantidad igual al 15 % (25 % extraído menos el margen de tolerancia del 10 %), y en consecuencia, por ese 15 % en exceso, era sancionado con multa y decomiso.

- **Ahora, con la bitácora electrónica:**

En una captura de 100 toneladas de anchoveta con presencia mucho mayor de juveniles que en el ejemplo anterior, por ejemplo 85 % de juveniles, siempre y cuando la embarcación haya declarado al momento de las calas la cantidad de juveniles correspondientes a ese 85 %, más o menos un margen de tolerancia del 30 % (no regulado en ninguna norma). Aun cuando la información se corrobore en planta, el armador de la embarcación no recibe ninguna multa o decomiso.

De esta forma, algunos armadores (industriales o no) han tomado la aplicación de la bitácora electrónica como una carta pase para realizar capturas, antes castigadas, como capturas ahora totalmente libres de consecuencias legales. Antes se evitaba realizar calas (capturas) en zonas con alta presencia de juveniles, por temor a las sanciones; actualmente, en cambio, muchas de las embarcaciones no tienen reparo en capturar juveniles en la proporción que resulte, e incluso retornar a la misma zona plagada de juveniles, dado que no generará mayor responsabilidad de cara a la autoridad administrativa.

Por ello, si bien la bitácora, como mencionamos, es un mecanismo necesario y eficaz, se requiere un mejor manejo y control de esta. Coloquialmente se dice que

“hecha la ley, hecha la trampa”, y esta situación lo refleja claramente. Se debe evitar que armadores deshonestos aprovechan su funcionalidad para legitimar operaciones extractivas contrarias al marco normativo y al espíritu de la medida administrativa.

Cabe indicar que, como indicamos al inicio del presente ensayo, la captura de ejemplares juveniles de anchoveta no podía ser evitada por los armadores, toda vez que no existen mecanismo ni tecnología que permitan conocer la composición del cardumen sobre el cual se lanzan las redes. Esta situación, antes de la bitácora, originaba que se sancione a los armadores por acciones por las que carecían de culpa o dolo; es más, al tener la autorización de Produce para realizar actividades extractivas, resultaba contradictorio que se les sancione por una consecuencia no buscada. Sin embargo, el establecimiento de la bitácora como mecanismo de alerta temprana no debería convalidar la actuación dolosa que realizan algunos armadores que, adrede, insisten en volver a zonas de captura donde se registraron juveniles, pero que no fueron suspendidas por Produce. Por ello, la siguiente medida administrativa resulta de vital importancia para que la bitácora surta el efecto que se espera.

j. Suspensión de pesca por zonas:

Desde 2016, cuando se implementó la bitácora electrónica, Produce procedía a dictar la suspensión de la zona de pesca (coordenadas) en las cuales embarcaciones pesqueras habían reportado alta presencia de ejemplares juveniles de anchoveta o de especies acompañantes/accidentales.

Hasta 2022, han transcurrido varias temporadas de pesca (10 aproximadamente) en las cuales el sistema de comunicación de la bitácora electrónica y la respuesta de Produce ha venido ajustándose para que sea mucho más rápida. En efecto, desde Imarpe, las empresas supervisoras, profesionales dentro y fuera de Produce, venían recomendando y pidiendo a la entidad que su reacción a la información obtenida de las bitácoras fuese mucho más rápida. Pues que, mientras más tiempo pasaba entre el reporte de pesca juvenil o incidental y el cierre o suspensión de esa zona de pesca, mayor era la cantidad de embarcaciones que continuaban realizando actividad extractiva en dicha zona, con los daños implícitos al recurso y a su sostenibilidad. Muchas veces, quienes respetaban y no volvían a la zona de pesca veían menguado su esfuerzo por la aparición de embarcaciones de armadores inescrupulosos que aprovechaban la zona hasta que fuese vedada.

Actualmente, Produce es mucho más ágil y, en efecto, dicta con mucha mayor rapidez la suspensión de zonas de pesca en donde se reporta presencia de juveniles. En lo que va de esta temporada, son más de 100 dispositivos legales entre comunicados y resoluciones de suspensión de pesca, en los cuales se establece que determinadas coordenadas y durante determinado tiempo (entre 3 y 10 días, principalmente) las embarcaciones no pueden realizar actividad extractiva. Incluso gremios como la Sociedad Nacional de Pesquería establecieron, como política interna para sus asociados, la pesca fuera de las 30 millas marinas, mucho más

allá de las cinco millas que son las declaradas en reserva, así como la disposición de no recibir descargas de embarcaciones que hayan hecho capturas en estas primeras 30 millas, con el objetivo de desincentivar la depredación del recurso.

k. Fiscalización y sanciones administrativas:

Obviamente, como sucede en todas las actividades comerciales, especialmente en las extractivas, es necesario contar con un marco normativo que, de manera precisa, establezca aquellos comportamientos, conductas o actos que constituyen infracción administrativa y que, en consecuencia, son pasibles de ser sancionados. Esto se hace, principalmente, para desincentivar el desarrollo de actividades contrarias al marco normativo, así como para eliminar el beneficio ilícito que se puede obtener de la realización de estas. A cambio, se obtiene una menor incidencia de infracciones y un mejor cuidado del recurso o bien tutelado.

En nuestro caso, las infracciones en torno a la actividad extractiva de anchoveta para CHI se encuentran tipificadas en el Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE, "Reglamento de fiscalización y sanción de las actividades pesqueras y acuícolas". Este establece un listado de las infracciones y sus correspondientes multas, entre las que tienen mayor incidencia la pesca de juveniles por encima de los márgenes de tolerancia (igual para pesca incidental), extracción y/o comercialización de recursos hidrobiológicos no autorizados, y la pesca en áreas reservadas.

Y si bien este dispositivo legal establece un listado bastante completo de las infracciones relacionadas con la pesca de anchoveta, es posible de ser modificado y perfeccionado, por ejemplo, con respecto a la clasificación de infracciones (no todas tienen un tipo específico), la determinación de la multa (no siempre la fórmula establecida recoge todos los pormenores del caso en concreto), el establecimiento de una doble sanción por una misma infracción (decomiso y multa lo que contraviene el principio de non bis in idem).

Conclusiones

- Existen importantes medidas administrativas dictadas por Produce en defensa y cuidado de la anchoveta para CHI, que son necesarias y deben mantenerse. Estas han permitido que la pesquería de anchoveta sea reconocida a nivel internacional como una de las mejor gestionadas.
- Dentro de las medidas administrativas, algunas de ellas (bitácora electrónica y suspensión de zonas de veda) deben seguir siendo ajustadas para que reflejen de manera inmediata la información brindada por la bitácora en la suspensión inmediata de la zona de pesca. De esta forma, se evitaría que otros armadores aprovechen el retraso en detrimento del cuidado del recurso.
- El cuidado, manejo responsable y sostenibilidad del recurso anchoveta no solo corresponde al Estado o a Produce, sino que involucra a cada uno de los

actores presentes en la cadena productiva, principalmente a los armadores. Por ello, son de vital importancia las campañas de sensibilización.

- Nuestro gobierno carece de una capacidad real de implementación y fiscalización. En tal sentido, deben procurarse mayores labores de coordinación entre Produce, el Ministerio Público, la Dirección General de Capitanías y Guardacostas, el Ministerio de Ambiente y la PNP para llevar a cabo las funciones de interdicción de pesca ilegal. De esta forma, se procura que la presión por el cumplimiento del marco normativo y sus consecuencias no solo recaigan en los armadores formales y conocidos o más representativos (en los cuales las labores de control están estipuladas y se realizan con normalidad), sino que principalmente se enfoque en aquellos que, lejos de cumplir con obligaciones legales, buscan la sola obtención del beneficio económico sin atención al daño a la anchoveta y a su medio.

Referencias bibliográficas

Congreso de la República del Perú. (2008). Ley de Cuotas. Disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E8DBF74350FDFD0905257B4400587313/\\$FILE/2_DECRETO_LEGISLATIVO_1084.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E8DBF74350FDFD0905257B4400587313/$FILE/2_DECRETO_LEGISLATIVO_1084.pdf)

El Peruano. (s.f.). Ley General de Pesca (Decreto Ley N° 25977) y Reglamento de la Ley General de Pesca (Decreto Supremo N° 012-2001-PE). Editora Perú. <https://diariooficial.elperuano.pe/pdf/0062/LEYGENERALDEPESCA.pdf>

Englander, G. (2022). "Information and Spillovers from Targeting Policy in Peru's Anchoveta Fishery". <https://www.gabrielenglander.com/files/ugd/7d5017d6e1a9011fdd46489b142f47e4a4bddb.pdf>

Instituto del Mar del Perú [Imarpe]. (2010). "Comparación de los impactos ambientales y aspectos socioeconómicos de las cadenas de producción de anchoveta", 2010, disponible en: <https://hdl.handle.net/20.500.12958/1115>

Mar del Perú. (2022). Reglas de juego en el sector pesca. <https://www.mardelperu.pe/pesca/3/reglas-de-juego-en-el-sector-pesca>.

OCEANA. (2018). "Alternativas tecnológicas para el control de descartes y reducción de captura de juveniles en la pesquería de anchoveta" <https://peru.oceana.org/informes/alternativas-tecnologicas-para-el-control-de-descartes-y-reduccion-de-capturas/>

OCEANA. (2019). *"Hacia una política pesquera ecosistémica en Perú: aspectos y desafíos a tomar en cuenta"*. https://peru.oceana.org/wp-content/uploads/sites/22/el_acuerdo_reporte.pdf

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental [SPDA]. (2020). *Guía legal para la defensa de los ecosistemas y especies del mar peruano*. SPDA. https://spda.org.pe/wpfb-file/guia-legal-mar-peruano_actualizado-pdf/



LISTA DE AUTORES



Andrés Eduardo Campbell Cateriano

Ingeniero pesquero y especialista en Gestión de la Calidad y Auditoría Ambiental por la Universidad Nacional Agraria La Molina. Cuenta con experiencia en supervisión ambiental del sector pesquero y acuícola en el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA). Posee conocimientos en gestión y derecho ambiental, derecho pesquero, gestión integral de residuos sólidos, conservación y cambio climático, así como también en transparencia y acceso a la información pública.



Cristel Cordero Maldonado

Bióloga marina con experiencia en actividades de campo en Perú y España sobre conservación de depredadores superiores amenazados, especialmente los elasmobranquios. Se desempeña como investigadora en proyectos ambientales y sociales a lo largo del litoral peruano enfocados en la mitigación de la contaminación marina y en las buenas prácticas pesqueras. Participa en actividades de difusión científica sobre la conservación de tiburones en el Perú.



Angel Escobar Medina

Biólogo por la Universidad Nacional Federico Villarreal con estudios de maestría en Acuicultura por la Universidad Nacional Agraria la Molina. Se desempeña como consultor en temas acuícolas y pesqueros, y como coordinador de proyectos de la misma área. En torno a la pesca artesanal, ha trabajado evaluando la problemática del sector a nivel nacional, identificando brechas y oportunidades en los diferentes eslabones de la cadena de valor.



Alida Medina Castañeda

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú, especializada en derecho administrativo y ambiental, con maestría en Ciencias Penales. Su formación académica aborda temas transversales al derecho ambiental en diversos sectores relacionados con la fiscalización en el cumplimiento de las obligaciones y los compromisos ambientales.



Simón Rodríguez Castillo

Abogado especializado en Derecho Administrativo Económico y magíster en ciencias empresariales. Se desempeña como asesor legal en temas societarios, empresariales y de gestión estratégica para empresas industriales pesqueras y agroexportadoras. Complementa su labor profesional con la docencia universitaria en los cursos de Derecho de la Competencia y Fundamentos de la Contratación. Es miembro de la Asociación Peruana de Ética y Compliance (ETHICS) y de la Asociación Argentina de Ética y Compliance.

Una selección de los cinco mejores ensayos desarrollados como parte de Curso de capacitación en Derecho Pesquero 2022, que exploran y analizan asuntos álgidos en torno a temas marinos y pesqueros que deben ser mejorados con urgencia. Este compilado menciona vacíos de información científica (tanto básica como aplicada) acerca de especies marinas claves, por falta de capacitación técnica y científica entre los tomadores de decisiones, por instrumentos de gestión inadecuados, así como por una falta de visión integral de país hacia el mar. Esta publicación es una importante contribución académica a la implementación de medidas tangibles y concretas en favor de la gestión responsable del mar peruano.

Esta publicación es posible gracias al generoso apoyo del pueblo estadounidense a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los contenidos son responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de USAID o del Gobierno de los Estados Unidos.

