

**ANÁLISIS
DEL PROCESO
DE APROBACIÓN DE
PLANES DE EXTRACCIÓN:
LA DECLARATORIA DE INTERÉS**

**ANÁLISIS
DEL PROCESO
DE APROBACIÓN DE
PLANES DE EXTRACCIÓN:
LA DECLARATORIA DE INTERÉS**

Edición: Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autor: Diego Campos

Coordinación editorial: Pamela Loli, Jackeline Reyes y Miguel Flores-Montúfar

Corrección de estilo: Miguel Flores-Montúfar

Diseño y diagramación: Arantxa González y Juan Ignacio Sarmiento

Foto de portada: Diego del Rio / SPDA

Fotos interiores: Yuri Hooker, Diego del Rio / SPDA y Estudio Lumen / TNC Perú

Cita sugerida: Campos, D. (2024). *Análisis del proceso de aprobación de planes de extracción: la declaratoria de interés*. Lima: SPDA.

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

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612 4700

www.spda.org.pe

Presidente: Jorge Caillaux

Directora ejecutiva: Isabel Calle

Directora del proyecto Por la Pesca: Jessica Hidalgo

Primera edición digital: enero 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú

N° 2025-02553

ISBN digital: 978-612-5180-12-4

Esta publicación está disponible para su libre descarga en:
www.spda.org.pe

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.

Este informe se realiza en el marco de la Alianza Por la Pesca, que es liderada por la SPDA y cuenta con el respaldo de la Fundación de la Familia Walton.

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	5
PRESENTACIÓN	6
SIGLAS Y ACRÓNIMOS	7
DEFINICIONES	8
INTRODUCCIÓN	10
1. METODOLOGÍA	13
1.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ENTIDADES INVOLUCRADAS	13
1.2. SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO	14
1.3. IDENTIFICACIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA	19
1.4. FLUJO DE INFORMACIÓN	20
2. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PROPUESTO	22
2.1. ANTECEDENTES	22
2.2. PROCESO PROPUESTO - DECLARACIÓN DE INTERÉS	27
2.3. DIAGRAMA DE FLUJO DEL PROCESO - DECLARACIÓN DE INTERÉS	40
3. ANÁLISIS DE LOS CUELLOS DE BOTELLA	42
3.1. CUELLOS DE BOTELLA TRANSVERSALES	42
3.2. CUELLOS DE BOTELLA CORRESPONDIENTES AL PROCESO DE LA DECLARACIÓN DE INTERÉS	45
3.3. PRIORIZACIÓN DE ABORDAJE DE LAS BARRERAS IDENTIFICADAS	52
4. ALTERNATIVAS PLANTEADAS PARA ABORDAR LAS BARRERAS	54
4.1. ALTERNATIVAS GENERALES	54
4.2. ALTERNATIVAS ESPECÍFICAS	55
CONCLUSIONES	59
RECOMENDACIONES	61

RESUMEN EJECUTIVO

Los planes de extracción de recursos invertebrados marinos bentónicos en el Perú constituyen un modelo de cogestión basado en la asignación de derechos de uso de territorio. Su implementación ha tenido como referencia varios casos de éxito a nivel mundial, con el propósito de, por un lado, evitar la sobreexplotación de recursos bentónicos y, por otro, brindar seguridad económica y social a los extractores artesanales que dependen de esta actividad.

La implementación de los planes de extracción en el Perú se ha visto afectada por una serie de factores no contemplados en la norma que la regula, el reglamento de ordenamiento pesquero de los recursos invertebrados marinos bentónicos (ROP-RIMB). Uno de estos factores es la falta de claridad de los roles y responsabilidades durante el proceso de aprobación de los planes de extracción. Si bien el ROP establece el marco general que regula el ordenamiento pesquero de los recursos bentónicos, es necesario contar con un instrumento de gestión complementario que permita clarificar los procesos hasta la obtención de los planes de extracción. Para ello, es necesario recordar que este proceso se inicia con la aprobación de la *declaración de interés*, documento que expresa la intención de desarrollar o implementar un plan de extracción en un área geográfica determinada.

En el presente informe se analiza y propone, precisamente, el flujo del proceso para la aprobación de la *declaración de interés*, según corresponda, por parte de los gobiernos regionales o del Ministerio de la Producción. Además, se identifican los cuellos de botella que estarían afectando dicho proceso, en sus niveles generales o específicos, y se propone una serie de lineamientos para facilitar la gestión durante esta etapa. La información requerida para la construcción del proceso y la identificación de los cuellos de botella fue recogida de diversas fuentes: talleres con entidades gubernamentales, entrevistas con organizaciones de extractores, análisis de especialistas y dos estudios de caso.

Este informe se enfoca, entonces, a la primera fase del proceso, que es la evaluación de la *declaración de interés*. La propuesta de gestión del proceso total, que va hasta la obtención del plan de extracción, incluye cuatro etapas y diez niveles distribuidos en dichas etapas, con diversas actividades por nivel.

La evaluación de la *declaración de interés* se divide en dos etapas: la evaluación inicial y la definición de actores y consenso. En ellas, se han identificado siete cuellos de botella, cinco de los cuales se clasifican como de prioridad alta. Los cuellos de botella más importantes en la evaluación de la *declaración de interés* están relacionados con la normativa sanitaria, la definición de extractor local y la búsqueda de consenso. A estos se suman los identificados en todo el proceso, entre los que resaltan la falta de plazos, los vacíos en la normativa y la incertidumbre de las entidades involucradas y competentes. Frente a esta situación, se proponen 19 acciones que buscan resolver estos cuellos de botella. Entre las propuestas destacan, por un lado, la inclusión de un procedimiento administrativo en el TUPA del Ministerio de Producción y de los gobiernos regionales, y, por otro, el análisis técnico especializado para abordar las dificultades de la normativa sanitaria.

Resulta crucial validar esta propuesta de proceso con los gobiernos regionales (quienes vienen recibiendo solicitudes de *declaración de interés*): con ello, se desarrollarán las propuestas que para reducir los cuellos de botella, y se avanzará en la implementación de los tan esperados planes de extracción.

PRESENTACIÓN

El mar peruano es uno de los más productivos del mundo. Las condiciones ambientales y su gran biodiversidad propician la abundancia de recursos pesqueros que son fuente de empleo, desarrollo económico y seguridad alimentaria. Para cuidar de la pesca de hoy y del mañana es necesario fortalecer la gobernanza pesquera. Esta se compone de reglas, procesos y procedimientos que regulan y deciden sobre la pesca, y tiene dos pilares fundamentales: la transparencia y la participación.

Uno de los problemas más recurrentes en la gobernanza pesquera es que muchas de las políticas y normas se diseñan desde un enfoque vertical, sin incluir la participación de las comunidades pesqueras. Estas, por su parte, y muchas veces frente a la ausencia de normas que regulan su actividad, desarrollan diversos acuerdos, reglas de uso y mecanismos de toma de decisiones que les permiten autogestionar sus pesquerías y mantener sus medios de vida. Estas reglas y mecanismos tienen como base, principalmente, conocimientos prácticos, ensayos de prueba y error, y observaciones sobre la naturaleza. Esta autogestión ha sido exitosa en muchos casos, pues les ha permitido recuperar los recursos pesqueros y salvaguardarlos de su desaparición total.

El reglamento de ordenamiento pesquero de recursos invertebrados marinos bentónicos (comúnmente conocidos como mariscos) fue aprobado en 2021. Dicho reglamento introduce la figura de los planes de extracción como una oportunidad para que las reglas de juego sean implementadas con un enfoque participativo. Así, se favorece que los extractores de mariscos que vienen autogestionando sus pesquerías puedan contar con derechos de exclusividad sobre los recursos que aprovechan en un determinado espacio marino. A cambio, los extractores deben cumplir con el compromiso de mantener e implementar prácticas y medidas de manejo que permitan el mantenimiento, la recuperación y la mejora tanto de los recursos pesqueros como de los ecosistemas.

Los planes de extracción representan, sin duda, una oportunidad de comanejo que fortalecería la gobernanza en la pesquería de bentónicos; sin embargo, su éxito está amenazado por la falta de claridad en el proceso que rige su aprobación e implementación. Desde la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), que lidera el proyecto Por la Pesca, hemos sido testigo de las altas expectativas que tienen las organizaciones pesqueras para implementar un plan de extracción, pero también hemos visto las dificultades que tienen tanto las autoridades como los líderes pesqueros para dar cumplimiento a la norma.

Ante ello, hemos realizado un análisis de los principales cuellos de botella en el proceso de aprobación de los planes de extracción. Para ello, consideramos no solo información de gabinete, sino también los aportes de las organizaciones pesqueras y los estudios de caso. A partir de las barreras que identificamos, hemos planteado diversas propuestas de solución. Confiamos en que estas contribuyan, desde un enfoque participativo, a mejorar la gobernanza de la pesquería de bentónicos y, con ello, a garantizar la sostenibilidad de los mariscos y la salud de los ecosistemas.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

Abupaac	Asociación Buzos y Pescadores Artesanales Acuicultores
Acemar	Asociación de Conservadores y Extractores Marisqueros Artesanales de Islay
ANP	Área natural protegida
Copmar	Comunidad Pesquera Artesanal del Puerto de San Juan de Marcona
DER	Declaración de extracción
DGA	Dirección General de Acuicultura del Ministerio de la Producción
DGANP	Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas del Ministerio del Ambiente
DGPA	Dirección General de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción
DGPARPA	Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción
DGSFS-PA	Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción en Pesca y Acuicultura del Ministerio de la Producción
Dicapi	Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú
Direpro	Dirección Regional de Producción
FEMA	Fiscalías especializadas en materia ambiental
Gerepro	Gerencia Regional de Producción
GORE	Gobierno regional
Imarpe	Instituto del Mar del Perú
Minam	Ministerio del Ambiente
Mindef	Ministerio de Defensa
OSPA	Organización social de pescadores artesanales
ONG	Organización no gubernamentales
PE	Planes de extracción
Produce	Ministerio de la Producción
RIMB	Recursos invertebrados marinos bentónicos
ROP	Reglamento de ordenamiento pesquero
Sanipes	Autoridad Nacional de Sanidad e Inocuidad en Pesca y Acuicultura
Sernanp	Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado
SPDA	Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
TNC	The Nature Conservancy
TUO	Texto Único Ordenado
UGP	Unidad gestora de proceso

DEFINICIONES

Medidas de autogestión

Reglas de control construidas a través de sistemas de autogobernanza, incipientes o establecidos, que funcionan en comunidades pesqueras que utilizan su conocimiento tradicional o empírico (Nakandakari et al., 2017).

Recursos invertebrados marinos bentónicos (RIMB)

Especies de invertebrados susceptibles de extracción pesquera, que viven en contacto con el fondo del mar o el ecosistema de manglar, aunque pueden separarse de estos y, de manera temporal, flotar o nadar.

Extractor local de RIMB

Extractor artesanal de los recursos invertebrados marinos bentónicos que es reconocido como tal entre todos los extractores artesanales de la zona y que ha acreditado ante la unidad gestora de proceso (UGP) para extraer RIMB en el área solicitada en la *declaración de interés*.

Declaración de interés

Documento a través del cual se manifiesta el interés de uno o más grupos organizados en determinada área acuática donde se pretende desarrollar un plan de extracción. Este documento incluye coordenadas del área geográfica solicitada, una lista de extractores interesados y los recursos que estos desean manejar, los datos del profesional que acompañará el proceso y, de ser el caso, medidas de autorregulación. La evaluación del documento es gestionada por los gobiernos regionales (GORE) o la Dirección General de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción (DGPA).

Plan de extracción

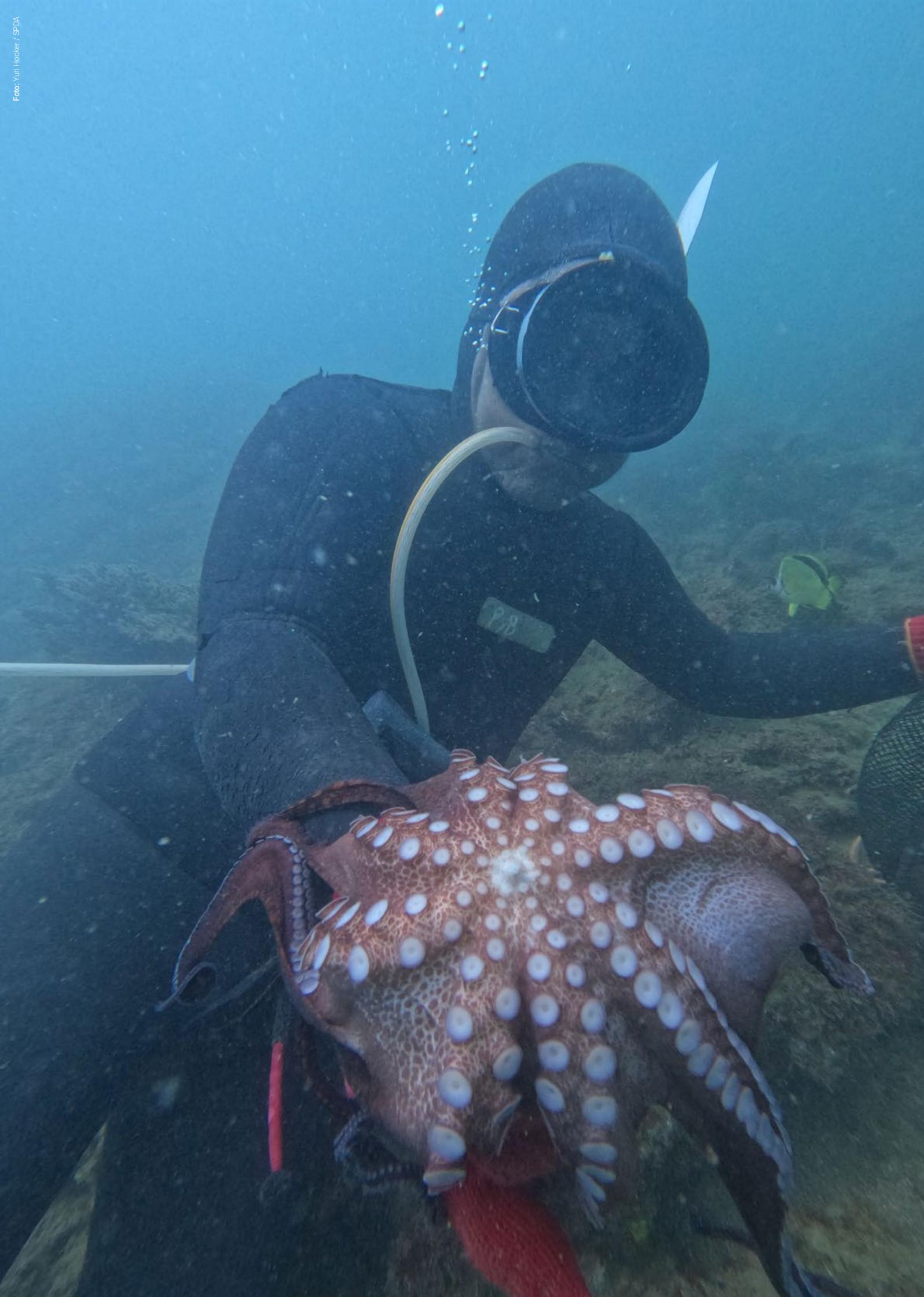
Instrumento de gestión de carácter normativo, diferenciado y específico, que ordena el desarrollo de la actividad extractiva encaminada al aprovechamiento de los recursos invertebrados marinos bentónicos en el ámbito marino o ecosistema de manglar, de modo que este se realice de forma equilibrada, integral y sustentable, y que el aprovechamiento tenga como base los conocimientos actualizados sobre los aspectos biológicos, ecológicos, pesqueros, ambientales, sanitarios y sociales pertinentes.

Zona de reserva pesquera para RIMB

Área marina o del ecosistema de manglar que alberga uno o más bancos naturales de RIMB, o que abunda en dichos recursos, y cuya calidad ambiental no representa riesgos sanitarios. Una zona de reserva de este tipo se establece para dar refugio a los reproductores, favorecer los procesos reproductivos, proteger el reclutamiento y la reserva genética, y, dado el caso, para regular de modo particular la actividad extractiva. En esta zona se puede restringir de manera total o parcial el desarrollo de actividades extractivas.

Unidad gestora del proceso

Entidades públicas, designadas por Produce, que tienen a su cargo la gestión del proceso de evaluación de los planes de extracción durante la fase de *declaración de interés*. Las direcciones o gerencias regionales de Producción son las entidades que gestionan las primeras etapas del proceso en el ámbito de su respectiva jurisdicción, mientras que la Dirección General de Pesca Artesanal (DGPA) de Produce es la encargada de atender solicitudes en el ámbito de Lima Metropolitana.



INTRODUCCIÓN

En junio de 2021, el Ministerio de la Producción (Produce) aprobó el “Reglamento de ordenamiento pesquero de los recursos invertebrados marinos bentónicos” ([ROP-RIMB](#))¹. Este reglamento crea un nuevo enfoque de manejo a partir de las áreas denominadas zonas de reserva pesquera, las cuales son creadas y manejadas a través de planes de extracción (PE). En octubre del mismo año, el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) publicó los “[Lineamientos para el desarrollo del estudio de línea base en zonas de reserva pesquera y monitoreo de los indicadores para analizar el desempeño del proyecto](#)”², bajo el marco del ROP-RIMB. Asimismo, en diciembre de 2021, el Organismo Nacional de Sanidad Pesquera (Sanipes) aprobó la “Norma sanitaria que establece disposiciones relativas a la metodología para la clasificación sanitaria de las áreas de producción moluscos bivalvos”³, la de cual dispone medidas alternas para la clasificación de áreas de extracción, recolección y/o cosecha de moluscos bivalvos.

Han transcurrido más de dos años desde que se aprobó el ROP-RIMB y, sin embargo, aún no se implementa ningún plan de extracción. Una de las principales causas de ello es la **falta de claridad en el proceso de gestión de las solicitudes** para implementarlos.

Las Unidades gestoras de proceso (UGP), es decir, las direcciones o gerencias regionales de Producción, son las encargadas de gestionar la evaluación de la *declaración de interés*, mientras que en Lima esa tarea está a cargo de la Dirección General de Pesca Artesanal del Ministerio de la Producción (DGPA). En la actualidad, es precisamente la falta de claridad en el proceso lo que ha limitado el accionar de las UGP en la primera etapa del proceso. Esto ha impedido la gestión de las solicitudes de *declaración de interés*, como la que presentó la Comunidad Pesquera de Marcona (Compar) en agosto de 2023 y no ha sido procesada a la fecha de publicación de este informe.

Con el objetivo de generar capacidades y facilitar la comunicación entre las entidades que gestionan dicho proceso y participan en él (especialmente Produce e Imarpe), la Sociedad

¹ **Decreto Supremo 018-2021-PRODUCE. (2021).** Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos, modifica el Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por Decreto Supremo N° 012-2001-PE y modifica el Cuadro de Sanciones del Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, aprobado por Decreto Supremo N° 017-2017-PRODUCE. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2051790/D.S.%20N%C2%BA%20018-2021-PRODUCE.pdf.pdf?v=1627678521>

² **Imarpe. (2021).** Lineamientos para el desarrollo del estudio de línea base en zonas de reserva pesquera y monitoreo de los indicadores para analizar el desempeño del proyecto. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2211767/Lineamientos%20de%20Línea%20Base%20y%20Monitoreo.pdf?v=1632859383>

³ **Sanipes. (2021).** Norma sanitaria que establece disposiciones relativas a la metodología para la clasificación sanitaria de las áreas de producción moluscos bivalvos. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2609867/059-2021-SANIPES-PE.pdf?v=1639529108>

Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y The Nature Conservancy (TNC), en el marco del proyecto Por La Pesca, implementaron un plan de capacitación conformado por ocho módulos, entre junio y agosto de 2023. Producto de estas sesiones, se recogió información valiosa que permitió trabajar en **un flujograma del proceso de gestión de solicitudes de planes de extracción, enfocado principalmente en la primera fase, que abarca la aprobación de la declaración de interés**. Este flujograma ha permitido sistematizar el proceso, y a su vez, mapear los obstáculos (cuellos de botella) que ralentizan o impiden la aprobación de los planes de extracción en sus diferentes etapas.

Teniendo en cuenta las necesidades

- de las **comunidades pesqueras** de implementar planes de extracción para lograr visibilizar sus esfuerzos previos de autogestión y/o su compromiso de implementarlos para lograr la sostenibilidad de sus pesquerías a través del comanejo en sus áreas de pesca,
- de las **unidades gestoras del proceso** de contar con lineamientos claros que permitan gestionar dicho proceso de manera transparente y efectiva, sin riesgos de incurrir en interpretaciones arbitrarias de la normativa, y
- de **identificar los obstáculos** (cuellos de botellas) dentro del proceso que retrasan la implementación de planes de extracción en el marco del ROP-RIMB,

el presente informe analiza y propone el flujo del proceso para la aprobación de la *declaración de interés* por los gobiernos regionales o el Ministerio de la Producción, según corresponda. Además, identifica los cuellos de botella que afectan dicho proceso a nivel general o específico, y propone una serie de lineamientos para facilitar la gestión relacionada con esta etapa.



1. METODOLOGÍA

1.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y ENTIDADES INVOLUCRADAS

El presente informe se enfoca en la fase de *gestión de solicitudes de declaración de interés*. Por lo tanto, el ámbito de aplicación involucra a todas las áreas del Ministerio de la Producción, sus organismos públicos adscritos y las dependencias de los gobiernos regionales con competencia en pesca artesanal, así como a las entidades de otros ministerios que tienen opinión técnica vinculante en el marco del ROP-RIMB. Las entidades competentes se detallan en la tabla 1.

Tabla 1.

Entidades del Estado peruano y sus respectivas áreas que participan directamente del proceso de gestión de solicitudes de implementación de planes de extracción en el marco del ROP de RIMB

Entidades competentes del Estado peruano	Organismos o áreas participantes del proceso	
Ministerio de la Producción (Produce)	Dirección General de Políticas y Análisis Regulatorio en Pesca y Acuicultura (DGPAPPA)	
	Dirección General de Pesca Artesanal (DGPA)	
	Dirección General de Acuicultura (DGA)	
	Instituto del Mar del Perú (Imarpe)	
	Organismo Nacional de Sanidad Acuícola y Pesquera (Sanipes)	Dirección de Fiscalización Sanitaria
Gobiernos regionales (GORE)	Direcciones o gerencias regionales de Producción (Direpro o Gerepro)	
Ministerio del Ambiente (Minam)	Servicio Nacional de Áreas Naturales protegidas por el Estado (Sernanp)	Dirección de Gestión de las Áreas Naturales Protegidas (DGANP)
		Jefaturas de áreas naturales protegidas (ANP)
Ministerio de Defensa (Mindef)	Dirección General de Capitanías y Guardacostas de la Marina de Guerra del Perú (Dicapi)	

1.2. SISTEMATIZACIÓN DEL PROCESO

El proceso de gestión de aprobación de la *declaración de interés* de los planes de extracción en el marco del ROP-RIMB fue conceptualizado con base en los comentarios recogidos durante un ciclo de talleres con las entidades gubernamentales competentes. Luego, fue complementado con entrevistas a organizaciones de extractores de RIMB.

1.2.1. TALLERES CON ENTIDADES GUBERNAMENTALES COMPETENTES

Del 22 de junio al 31 de agosto de 2023, la SPDA y TNC desarrollaron un plan de capacitación sobre el ROP-RIMB dirigido a diversas direcciones generales de Produce e Imarpe. Este plan incluyó un programa de ocho módulos que abordaron diversos aspectos sobre el manejo de las pesquerías de recursos bentónicos en el marco del ROP-RIMB. Sus propósitos eran los siguientes:

- Generar capacidades en las diferentes direcciones generales del Produce
- Facilitar la comunicación entre dichas direcciones y el Imarpe
- Elaborar líneas de trabajo que permitan dar inicio al proceso de revisión de las *declaraciones de interés* presentadas a lo largo del Perú

Durante el desarrollo de los módulos, los funcionarios participantes recibieron capacitación de ponentes nacionales e internacionales sobre los temas detallados en la tabla 2. En cada módulo, los participantes tuvieron la oportunidad de realizar consultas y expresar sus opiniones y/o comentarios. Cabe resaltar que el desarrollo del módulo 8 aún está en proceso de coordinación. En este, se abordarán estudios de caso planteados por Produce. El fin es poner a prueba el proceso propuesto para implementar el ROP-RIMB en lo referido a la aprobación de la *declaración de interés*.

Tabla 2.

Programa del plan de capacitación sobre el ROP-RIMB dirigido a Produce e Imarpe desarrollado del 22 de junio a 31 de agosto de 2023

Módulo / Fecha	Tema	Objetivo	Público	Ponentes
Módulo 1 Fecha: jueves 22 de junio Horario: 9:00 a.m. a 12:00 p.m. Duración: 3 horas	"Implementación de sistemas de comanejo en pesquerías costeras"	Fortalecer el entendimiento de los esquemas de comanejo de recursos pesqueros: importancia, niveles de comanejo, capacidades requeridas, análisis de brechas, percepción de extractores de RIMB respecto al comanejo y al rol de las instituciones.	DGPARPA, DGPA, DGSFSP-PA	Stefan Gelcich Centro de Ecología Aplicada y Sostenibilidad - Chile Matias Caillaux TNC
	"Experiencias internacionales de manejo de recursos bentónicos a través de planes de manejo y derechos de uso"	Conocer experiencias internacionales sobre el manejo de RIMB, la aplicación de planes de extracción (planes de manejo) y sistemas de derechos de uso. Compartir experiencias y lecciones aprendidas, retos y necesidades para su aplicación eficaz.		
	"Elaboración y seguimiento de planes de manejo de recursos bentónicos"	Conocer los contenidos y procesos de elaboración, aprobación y seguimiento de planes de manejo de recursos bentónicos en otros países.		
Módulo 2 Fecha: jueves 6 de julio Horario: 9:00 a.m. a 11:30 a.m. Duración: 2.5 horas	"ROP-RIMB" (enfoque y objetivos de la norma, proceso, origen, etc.)	Entender el contenido de la norma, la problemática del sector, el proceso de elaboración de la norma, las experiencias de autogestión. Conocer las necesidades que genera el ROP-RIMB para su implementación (con énfasis en los planes de extracción de RIMB).	DGPARPA DGPA DGSFSP-PA Imarpe	Alexis Nakandakari TNC Matias Caillaux TNC
	"Herramienta para el proceso de diseño y elaboración de planes de extracción de RIMB" (árbol de decisión)	Conocer las herramientas que pueden facilitar los procesos de elaboración, evaluación y seguimiento de los planes de extracción de RIMB.		
Módulo 3 Fecha: jueves 13 de julio Hora: 9 a.m. a 12:00 p.m. Duración: 4 horas	"Manejo de conflictos en el diseño e implementación de Plan de Manejo"	Brindar conocimientos y generar habilidades para la negociación, la mediación y el manejo de conflictos sociales en el marco del diseño e implementación de planes de extracción. Revisar las posibles condiciones, los mecanismos o documentos para la definición de extractores tradicionales en un territorio determinado.	DGPARPA DGPA DGSFSP-PA OAICPS Imarpe Sanipes	Rodrigo Estévez Universidad Santo Tomás - Chile

Módulo / Fecha	Tema	Objetivo	Público	Ponentes
Módulo 4 y 5 Fecha: jueves 20 de julio Hora: 9:00 a.m. a 12:00 p.m. Duración: 3 horas	"Clasificación y habilitación sanitaria: retos para la implementación de planes de extracción" (DER, norma bivalvos)	Analizar la normativa actual sobre clasificación y habilitación sanitaria de zonas de extracción de los distintos RIMB donde se busque implementar planes de extracción, así como las condiciones sociales y económicas de las localidades. Proponer modificaciones a la norma sanitaria que se adapten a la realidad de la pesquería de bentónicos.	DGPARPA, DGSFS-PA, DGPA	Carlos Olivares SPDA
	"Clasificación y habilitación sanitaria: identificación de posibles soluciones y acuerdos"	Identificar posibles soluciones y acuerdos sobre clasificación y habilitación sanitaria de zonas de extracción de los distintos RIMB.		
Módulo 6 Fecha: martes 25 de julio Hora: 9 a.m. a 11:30 a.m. Duración: 2.5 horas	"Fiscalización pesquera en esquemas de manejo local: dificultades y oportunidades de mejora"	Intercambiar experiencias sobre supervisión y fiscalización del cumplimiento de las normas dentro de esquemas de manejo de recursos bentónicos. Identificar aspectos críticos de mejora y necesidades tanto normativas como logísticas o de coordinación interinstitucional para mejorar los sistemas de fiscalización.	Dicapi, Direpro, Produce, Sernanp, FEMA	Karina Zarbe SPDA TNC
Módulo 7 Fecha: 31 de agosto Hora: 9:00 a.m. a 12:00 p.m. Duración: 3 horas	"Elaboración e interpretación de estudios de línea base para la formulación de planes de extracción de RIMB"	Entender el contenido de los estudios de línea base a través de una aproximación metodológica, conocer su interpretación y su utilización como base para la elaboración de planes de extracción.	DGPARPA DGPA	TNC/ Imarpe
Módulo 8 Fecha: Por definir Hora: Por definir Duración: Por definir	"Evaluación de caso(s) y validación de flujo de proceso propuesto de evaluación de declaración de interés"	Analizar uno o más casos seleccionados de los presentados ante Produce y validar el flujo de proceso propuesto sobre la base del conocimiento adquirido durante el ciclo de capacitaciones.	DGPARPA DGPA DGSFS-PA Imarpe	DGPARPA DGPA TNC SPDA Otros proyectos invitados

1.2.2. ENTREVISTAS A ORGANIZACIONES DE EXTRACTORES DE RIMB

Luego del desarrollo de los módulos con los funcionarios públicos participantes, se desarrollaron reuniones con organizaciones sociales de pescadores artesanales (OSPA) sobre aspectos generales del ROP-RIMB y sobre su papel dentro del proceso de gestión de la aprobación del plan de extracción.

En setiembre de 2023, se realizaron dos reuniones con tres OSPA: en Piura, una reunión conjunta con la Asociación de Buzos Pulmoneros del Puerto de Paita y la Asociación Buzos y Pescadores Artesanales Acuicultores (Abupac), y en Arequipa, una reunión con la Asociación de Conservadores y Extractores Marisqueros Artesanales Islay (Acemar). En cada reunión, se presentó una descripción general del ROP-RIMB, los principios de los planes de extracción, los requisitos mínimos del área solicitada, y el proceso de diseño y aprobación de un plan de extracción.

Durante la presentación del proceso, se realizaron seis preguntas a las asociaciones. Estas preguntas abordaron diferentes secciones del proceso de diseño y aprobación de un plan de extracción, precisamente aquellas en las que resulta crucial contar con la opinión de los extractores locales. Asimismo, se les consultó sobre el presupuesto disponible que considerarían, de ser el caso, para la presentación de una solicitud de implementación de plan de extracción en sus zonas de pesca. Las preguntas realizadas se detallan en la tabla 3 y se estructuraron considerando el flujo del proceso propuesto que se detalla en la sección 2 (pág. 24) del presente informe. La información recogida también sirvió para identificar los cuellos de botella que se discuten en la sección 3 (pág. 43).

1.2.3. CONSTRUCCIÓN DEL PROCESO Y FLUJOGRAMA

De enero de 2023 a abril de 2024, los equipos de la SPDA y TNC conceptualizaron, en un inicio, la gestión del proceso de aprobación de planes de extracción utilizando la información recogida durante el desarrollo de los módulos de capacitación, detalladas en la sección 2.2.1. de este informe (pág. 24), que se llevaron a cabo con representantes de entidades gubernamentales. Esta primera versión del proceso fue posteriormente ajustada en función de las observaciones de las organizaciones que extraen RIMB en las etapas en donde se determinó que era crucial la participación, con opiniones de sus representantes. Estas actividades derivaron en la elaboración de un diagrama de flujo del proceso, el cual fue continuamente mejorado por el equipo técnico de la SPDA durante varias sesiones de trabajo.

Tabla 3

Lista de preguntas realizadas a las organizaciones pesqueras artesanales de Piura y Arequipa que extraen RIMB en las reuniones realizadas durante setiembre de 2023

Normativa del ROP-RIMB	Preguntas
<p>Art. 31.1 [El GORE o la DGPA, según corresponda] realizan las acciones de difusión, a fin de garantizar la participación de todos los pescadores que extraen en la zona en donde se pretende implementar el plan.</p>	<p>1. Si ustedes no fueran quienes presentaron una declaración de interés, ¿cuáles creen que serían los mejores canales para enterarse de ello? Repregunta: ¿Cómo debe difundirlo la autoridad para que llegue a todos a quienes tiene que llegar (incluidos extractores locales que viven en otros distritos/provincias/regiones)?</p> <p>2. ¿Durante cuánto tiempo debería estar abierta la convocatoria? Para que todos se enteren y tengan tiempo de enviar su información</p>
<p>Art. 22.3 No procede la aprobación del plan de extracción en caso no exista organización y consenso para implementarlos por parte de los pescadores que extraen RIMB en la zona.</p> <p>Art. 30.2 En caso no exista consenso, no procede continuar con el proceso para la formulación del plan, lo cual se comunica a los [extractores].</p>	<p>3. ¿Cómo definimos quién es “pescador que extrae RIMB en la zona”? No se refiere al lugar de residencia. Repregunta: ¿Qué frecuencia mínima de faena debe tener en la zona para ser considerado? ¿Número mínimo de faenas al mes o al año? ¿Cuántos años hacia atrás?</p> <p>4. ¿Qué tipo de “prueba” o medio de verificación podrían llegar a proveer? Repregunta: ¿Han presentado declaración de desembarques/capturas? ¿Han estado tomando datos con Imapre u otras organizaciones? ¿Fotos? ¿Algo?</p> <p>5. ¿Cuáles son sus opiniones frente a los escenarios planteados cuando los apersonados sí realizan actividad, pero incumplen normas? Repreguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Escenario 1: ¿Son normas de incumplimiento “leve” (p. ej., eventual incumplimiento de tallas mínimas)? Se busca compromiso de cumplimiento en adelante. • Escenario 2: ¿Son normas de tipo “cierre de zona” y se incumplen por ilegitimidad? Se evalúa caso en particular y se busca acuerdo. • Escenario 3: ¿Son normas de incumplimiento “grave” (p. ej., extracción en veda o de especies prohibidas, uso de artes prohibidos, etc.)? Son excluidos del proceso.
<p>Art. 24.b [Si se trata de producción de moluscos bivalvos y gasterópodos marinos, las áreas] deben cumplir con las condiciones sanitarias previstas en la regulación sobre dicha materia.</p> <p>Art. 25.1. El Plan de Extracción es elaborado por los pescadores artesanales organizados, con la participación de un profesional biólogo o ingeniero pesquero colegiado y habilitado sobre la base de la información obtenida producto del desarrollo del estudio de línea base.</p> <p>Art. 26. El Plan de extracción debe contemplar, como mínimo, a) Un estudio de Línea Base sobre el área y/o banco donde se pretende implementar (...) f) Mecanismos de vigilancia para el cumplimiento de las estrategias de manejo a implementar g) Plan de Monitoreo (...)</p>	<p>6. ¿Cuánto podrían llegar a invertir al año? En aspectos sanitarios, honorarios del especialista, línea base y monitoreos.</p>

1.3. IDENTIFICACIÓN DE CUELLOS DE BOTELLA

Durante la esquematización del flujograma y las sesiones de trabajo, surgieron muchas preguntas sobre el flujo documentario, así como sobre los roles y criterios de evaluación de las entidades involucradas en el proceso. Estas preguntas fueron discutidas y, en lo posible, absueltas. Cuando no fue posible resolverlas, se marcaron como posibles cuellos de botella, como situaciones que, debido a la falta de claridad, pueden ralentizar, dificultar o incluso imposibilitar la gestión de cualquier aprobación de un plan de extracción a nivel nacional. Estos cuellos de botella identificados fueron enlistados y clasificados, de acuerdo con su prioridad, en baja, media y alta. Posteriormente, los cuellos de botella fueron analizados a través de sesiones de discusión con el equipo técnico-legal de la SPDA. De manera complementaria, se usaron dos estudios de caso de *declaraciones de interés* presentadas a UGP regionales, lo que permitió evaluar tanto la consistencia del proceso propuesto como la validez de las estrategias para abordar los cuellos de botella identificados en las primeras partes del proceso.

1.3.1. ANÁLISIS DE ESPECIALISTAS

Usando como base el flujograma del proceso, los cuellos de botella fueron clasificados (de acuerdo con su prioridad) durante cuatro sesiones de discusión. Estas se realizaron en abril de 2024 y contaron con la participación de especialistas en comunicaciones, normativa sanitaria, formalización, gestión pública, investigación y pesquerías de RIMB.

Durante las sesiones, se plantearon diferentes escenarios de solicitud de aprobación de *declaraciones de interés* de planes de extracción: para idearlos, se analizó la normativa vigente y se consideró la situación actual de las organizaciones pesqueras que extraen RIMB a lo largo de la costa peruana.

1.3.2. ESTUDIO DE CASO

Durante el análisis de los cuellos de botella, se contempló la *declaración de interés* de organizaciones de extractores de recursos bentónicos. Esta información permitió validar los cuellos de botella identificados durante las sesiones de análisis con los especialistas, así como plantear supuestos sobre la forma de proceder ante estos obstáculos durante la *declaración de interés*.

1.4. FLUJO DE INFORMACIÓN

La complejidad del proceso, las diferentes fuentes de información usadas para su conceptualización y la identificación de los cuellos de botella determinan el flujo de información que se presenta en la figura 1.

Figura 1

Flujo de la información recopilada en los diferentes productos del presente informe





2.

DESCRIPCIÓN DEL PROCESO PROPUESTO

2.1. ANTECEDENTES

2.1.1. FLUJO GENERAL DEL PROCESO DE ACUERDO CON EL ROP-RIMB

En su normativa, el [ROP-RIMB](#) define los diversos requisitos y pasos que se deben seguir para lograr la aprobación de un plan de extracción en un área geográfica definida por los grupos organizados de extractores de RIMB. Los artículos de la normativa están referenciados entre paréntesis, y los requisitos y pasos están resumidos en la figura 2.

El proceso de gestión de una aprobación de plan de extracción se inicia con la presentación de una *declaración de interés* por parte de los grupos organizados de extractores de RIMB. Esta *declaración de interés* expresa, como su nombre indica, el interés de un grupo de extractores organizados en implementar un plan de extracción en un área o áreas geográficas específicas, típicamente sus zonas de pesca. La declaración debe contener lo siguiente (art. 29.1):

- Información sobre el área solicitada (coordenadas geográficas)
- Los recursos que tienen previsto incluir en el plan de extracción (nombres comunes y científicos)
- La lista de extractores interesados (con sus respectivos permisos de pesca)
- El nombre de un biólogo o ingeniero pesquero que los apoyará en todo el proceso (colegiado y habilitado)
- De ser el caso, el reporte de medidas de autogestión practicadas en su organización

Este documento es presentado a la Direpro o la Gerepro correspondientes a la región en la que se pretende implementar el plan (en el caso de Lima Metropolitana, a la Dirección General de Pesca Artesanal). De aquí en adelante, ambas entidades serán referidas como UGP.

Una vez presentada la *declaración de interés*, la UGP recibe el documento y solicita opinión, de acuerdo con sus competencias, a las entidades involucradas en el proceso de evaluación de las condiciones del área solicitada: Imarpe, DGA, Sanipes, Dicapi, Sernanp y DGPARPA. Estas autoridades (arts. 24 y 29.2) evalúan si el área

- contiene uno o más bancos naturales de RIMB o áreas con abundancia de dichos recursos,
- no se encuentra concesionada o habilitada para fines acuícolas,
- cumple con condiciones sanitarias previstas en la regulación de la materia (el caso de moluscos bivalvos y gasterópodos marinos desvalvados),
- no está establecida como zona de reserva pesquera con otros fines distintos a la extracción de RIMB,
- no está prohibido el acceso a áreas naturales protegidas y/o a zonas de amortiguamiento con base en categoría, zonificación, planes maestros y objetivos de creación, de acuerdo con lo establecido por el Sernanp, y
- no está prohibida o no está declarada como área restringida por la Dicapi.

Una vez que la documentación ha sido revisada y las entidades competentes han verificado el cumplimiento de las condiciones del área, la UGP informa al grupo de extractores organizados que puede realizar el estudio de línea base para la elaboración de un plan de extracción (art. 29.3). Sin embargo, si se presentan dos o más *declaraciones de interés* de modo concurrente, la UGP asumirá el rol de coordinación para la agrupación de los interesados. Si no se llega a un consenso, se dará por terminado el proceso (art. 30). Para evitar estos contratiempos, la UGP realiza acciones de difusión, con el fin de garantizar la participación de todos los extractores de RIMB en la zona donde se pretende implementar el plan, a través de reuniones, talleres y otros medios (art. 31).

El estudio de línea base es realizado por los pescadores organizados con el apoyo del profesional indicado en la *declaración de interés*, y tiene como objetivo registrar información de indicadores objetivamente verificables de un área geográfica determinada, que se usará como base para plantear un plan de extracción (art. 25.1). Durante su planificación y ejecución, el estudio puede contar con el acompañamiento del Imarpe (art. 35). En cualquier caso, este estudio debe seguir los lineamientos para el desarrollo de la línea base establecidos por Imarpe (art. 28), e incluir, como mínimo, la siguiente información (art. 27):

- Características biológicas y estado actual de los recursos objeto de extracción
- Caracterización ambiental del área
- Propuesta de delimitación del área indicando localidades de referencia
- Principales especies acompañantes
- Información sobre pescadores que realizan actividades en el área, tales como organización, artes de pesca y medidas de autogestión

Una vez realizado el estudio, o en paralelo a este, el grupo organizado de extractores y el profesional designado pueden elaborar el correspondiente plan de extracción. La elaboración del plan de extracción puede contar con la orientación de la DGPA, el Imarpe y la UGP en caso se requiera (art. 25.2). En cualquier caso, el plan de extracción contiene, como mínimo, los siguientes aspectos (art. 26):

- Listado de los pescadores que lo implementarán
- Identificación de los recursos bentónicos objetos de extracción
- Resultados del estudio de línea base sobre el área y/o banco natural
- Objetivos mínimos del plan, así como definición de puntos de referencia o indicadores mediante los cuales se pretende evaluar el cumplimiento de dichos objetivos
- Identificación de las acciones y/o estrategias de manejo a implementar
- Mecanismos de vigilancia
- Plan de monitoreo

Este 'plan de monitoreo' mencionado en el plan de extracción debe detallar los siguientes aspectos (art. 34):

- Identificación de parámetros relevantes a monitorear en función de los recursos objeto de extracción
- Descripción de las metodologías que se emplearán para obtener la información requerida
- Periodicidad y frecuencia del monitoreo, que deberán tener concordancia con la historia de vida de los recursos objeto de extracción y con las medidas de manejo a implementar

Una vez elaborado el plan de extracción, teniendo en cuenta todos los aspectos mínimos requeridos, los extractores organizados lo presentarán a la DGPARPA, quien tiene a su cargo recibir el documento y solicitar opinión y recomendaciones a las entidades competentes, tales como la DGPA, el Imarpe, la UGP, entre otras (art. 32.1).

Luego de su revisión, y con el visto bueno de las entidades competentes, la DGPARPA procederá a aprobar el plan de extracción mediante una resolución ministerial, en la cual se establece el área solicitada como zona de reserva pesquera, y se indican las medidas de manejo que regirán en la zona, las causales y el proceso de suspensión del plan de extracción y, de ser el caso, los mecanismos de identificación de los pescadores que implementan el plan (arts. 22.2, 32.2 y 40).

Con la aprobación del plan de extracción, el proceso llega a su fin. Implementación, monitoreo, suspensión y/o renovación de los planes de extracción son pasos que no forman parte de este proceso y, por lo tanto, no se incluyen en este informe.

2.1.2. LIMITACIONES DEL PROCESO PLANTEADO EN EL ROP-RIMB

Si bien el ROP-RIMB detalla de manera general los requisitos que deben cumplir los interesados en obtener un plan de extracción, se requiere un mayor desarrollo de, entre otros, el contenido de los documentos a presentar, los diferentes pasos a seguir para la aprobación de dicho plan, o los plazos para que las distintas entidades gubernamentales que participan emitan su opinión.

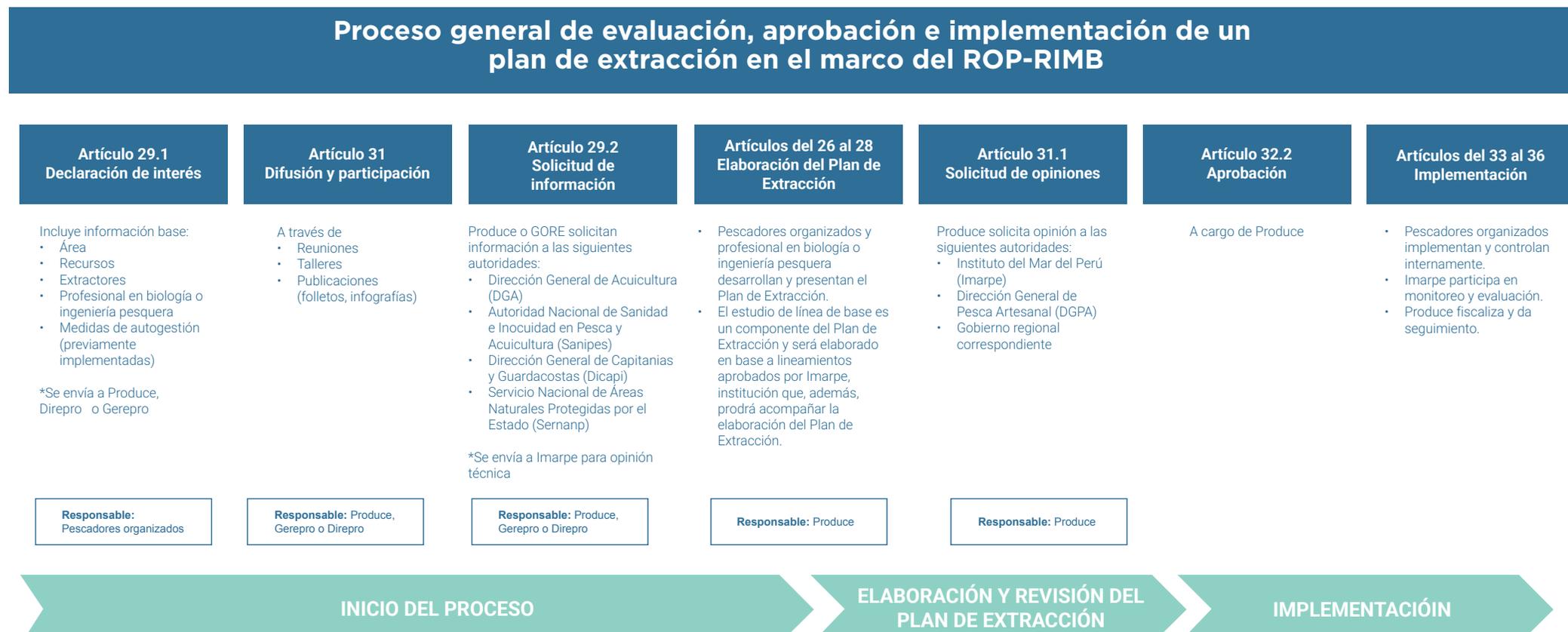
Adicionalmente, se le han asignado competencias a las UGP sin que estas cuenten con los lineamientos y capacidades suficientes para procesar las solicitudes. Las limitaciones más importantes que presenta el proceso descrito en el ROP-RIMB son, entre otras, las siguientes:

- Falta de claridad del procedimiento que debe seguir cada documento presentado
- Falta de claridad sobre los aspectos respecto de los cuales deben opinar las entidades que evalúan los documentos presentados
- Falta de criterios de evaluación que deben seguir las entidades competentes (en función a cada caso que se presente)
- Falta de mecanismos para asegurar el consenso de extractores organizados interesados en el área geográfica solicitada
- Estudio de línea base sin opinión vinculante de la institución científica competente durante su planificación y ejecución, a pesar de ser el principal sustento biológico y pesquero sobre el cual se construye el plan de extracción
- Omisión de la definición de 'extractor de RIMB en la zona', que puede variar según la realidad de cada pesquería y región en donde se realiza la pesca.

El proceso propuesto intenta ofrecer respuestas a las limitaciones identificadas. Se busca precisar, por ejemplo, las funciones de las entidades competentes, los procedimientos que deben seguir y los criterios que deben aplicar durante la evaluación de los documentos presentados, específicamente de las *declaraciones de interés*; asimismo, se busca clarificar el alcance de las UGP, cuando sea necesario, en la búsqueda del consenso.

Figura 2.

Proceso general de evaluación, aprobación e implementación de un plan de extracción en el marco del ROP-RIMB



Los artículos señalados corresponden al ROP-RIMB aprobado mediante el DS 018-2021-PRODUCE. Figura adaptada del Ministerio de la Producción (2021).

2.2. PROCESO PROPUESTO PARA LA APROBACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE INTERÉS

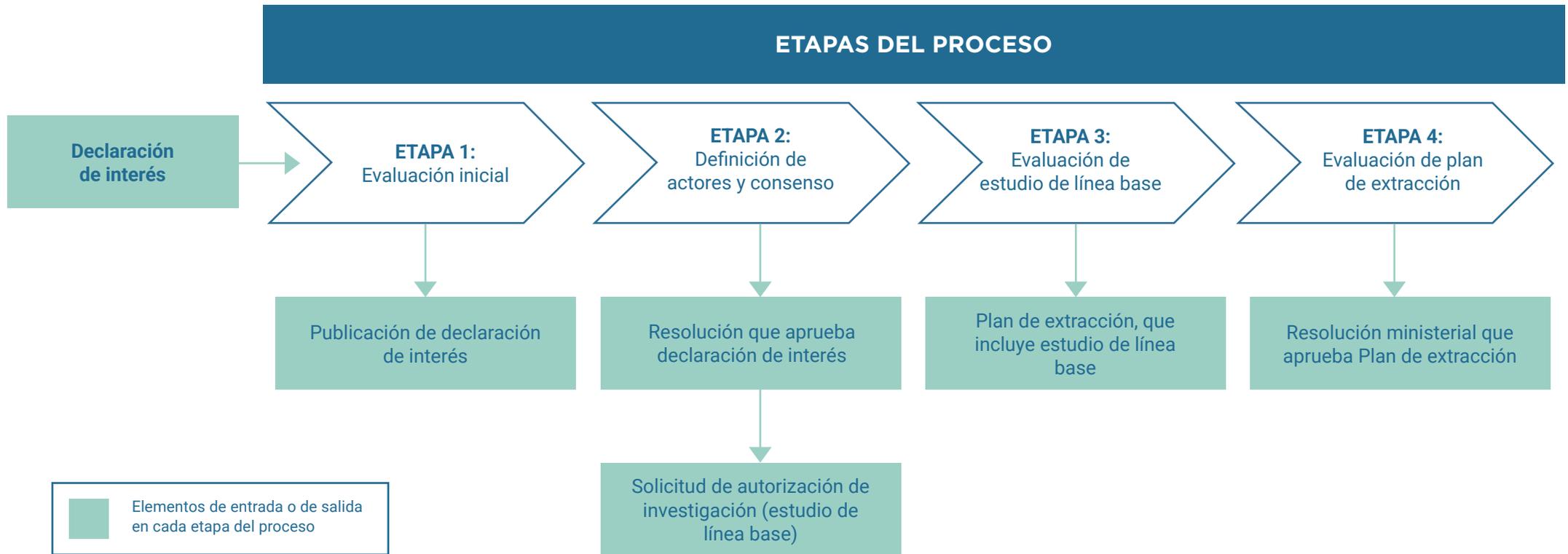
La propuesta de gestión del proceso de aprobación de plan de extracción que se indica en el presente informe se enmarca en el contenido del ROP-RIMB. A su vez, sin embargo, propone una serie de procedimientos y actividades nuevos que viabilizan la gestión efectiva por parte de las UGP y las entidades competentes de las solicitudes presentadas por los grupos de extractores organizados. Dada la lógica general del proceso establecido por el ROP-RIMB, el proceso propuesto se dividió en una estructura jerárquica de etapas, niveles y actividades.

El proceso general se dividió en cuatro etapas. Estas han sido determinadas según el flujo y la transformación de los elementos entrantes en elementos salientes en cada una de ellas. Las etapas son las siguientes: a) evaluación inicial, b) definición de actores y consenso, c) evaluación de estudio de línea base, y d) evaluación de plan de extracción.

Durante la primera etapa, la *declaración de interés* es sometida a una **evaluación inicial** por parte de las UGP, al tiempo que se remite un oficio a las autoridades competentes para que den su opinión vinculante con el tema que les corresponda. Esta etapa concluye con la publicación de la declaración, con el fin de divulgar su presentación, lo que fomenta el acercamiento de otros extractores interesados en participar y con derecho a hacerlo. Los resultados de esta publicación pasan a la etapa de **definición de actores y consenso**, que concluye con la emisión de una resolución que aprueba la *declaración de interés* en la que se incluye a todos los extractores con derecho a ser parte del plan de extracción. Esta resolución permite la realización del estudio de línea base en el marco del ROP-RIMB. Para realizar este estudio, es conveniente contar con una autorización para realizar investigación. **Los resultados del estudio de línea base** son incluidos como sustento del plan de extracción. Finalmente, el plan pasa a la última etapa, **la evaluación del plan de extracción**, que culmina con la resolución ministerial que lo aprueba. La figura 3 detalla las etapas de la propuesta del proceso.

Figura 3.

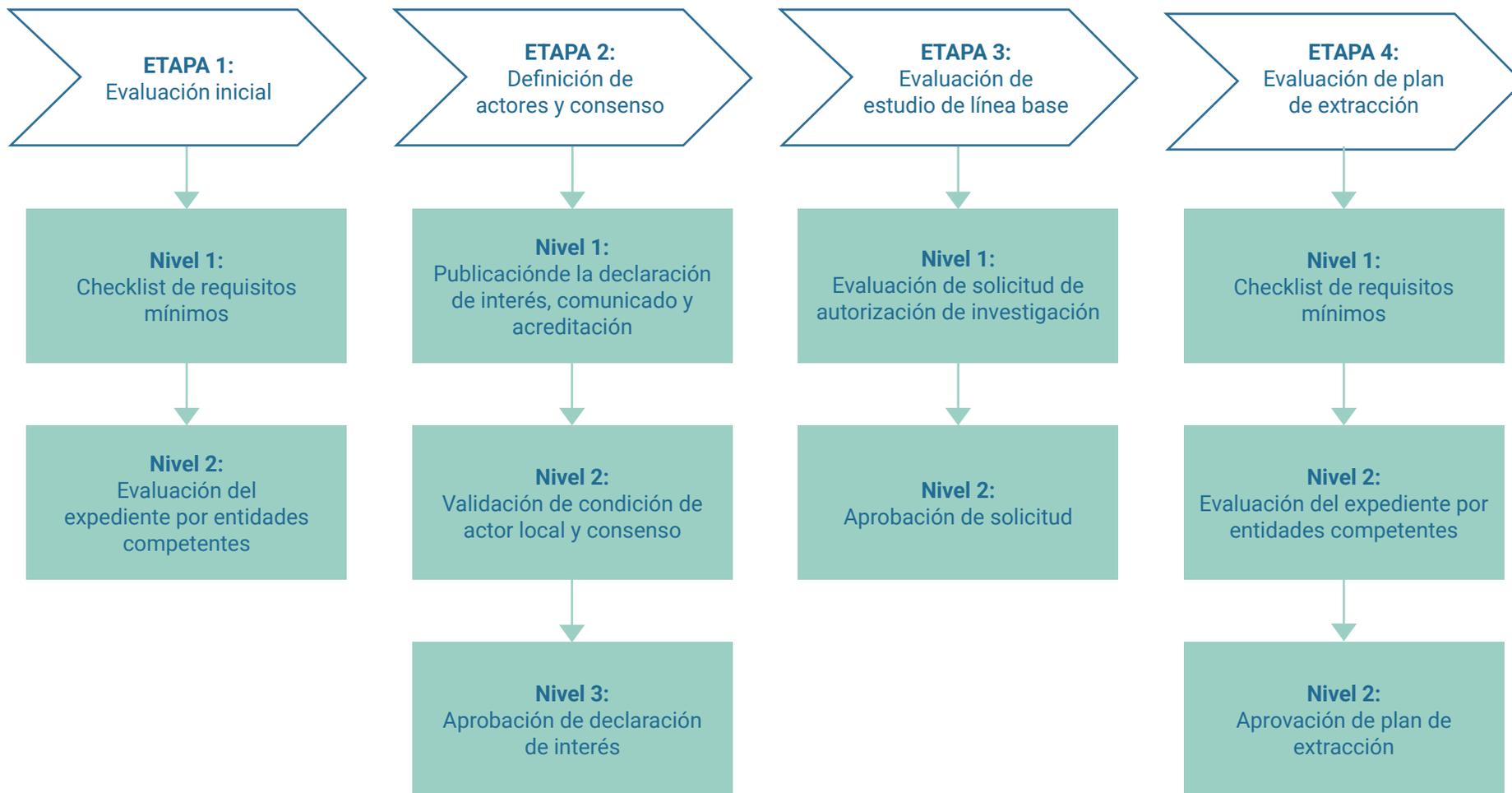
Flujo de los elementos de entrada y de salida en la propuesta de gestión del proceso de aprobación de planes de extracción



Cada etapa se divide, a su vez, en niveles, los cuales se mencionan en el esquema de la figura 4.

Figura 4

Etapas y niveles del proceso propuesto de gestión del proceso de aprobación de planes de extracción



En adelante, se expone cada una de las etapas, con sus niveles y actividades correspondientes y actividades dentro de cada uno de ellos son descritos a detalle en las siguientes secciones.

2.2.1. ETAPA 1. EVALUACIÓN INICIAL

Condiciones previas:

Los grupos organizados de extractores artesanales presentan la *declaración de interés* a la UGP.

NIVEL 1

CHECKLIST DE REQUISITOS MÍNIMOS

ACTIVIDAD 1. Evaluación de requisitos presentados

La UGP evalúa los componentes básicos de la *declaración de interés* presentada por los grupos organizados de extractores interesados en presentar e implementar un plan de extracción.

Se propone que, en este primer nivel, la UGP evalúe estos aspectos mínimos:

Obligatorios:

- Lista de pescadores organizados. La UGP verifica que se han incluido todos los datos de las embarcaciones y tripulantes, así como de los extractores no embarcados. En el caso de que se incluyan permisos de pesca otorgados a través de asociaciones, deberá incluirse también la copia literal de la asociación con la junta directiva. En esta etapa, no se especifica que se necesita la presentación de habilitaciones sanitarias ni carné de marinero o buzo artesanal; por lo tanto, se considera que no son exigibles.
- Datos del profesional en biología o ingeniería. La UGP confirma que se hayan incluido los datos suficientes del/la profesional: entre ellos, nombres, DNI, datos de colegiatura y habilitación vigente.
- Lista de recurso(s) solicitado(s). La UGP corrobora si la declaración define claramente la o las especies (con su nombre científico respectivo) que serán objeto del plan de extracción. La lista puede incluir recursos objeto de extracción y recursos con propósitos de recuperación.
- Mapa del área solicitada para implementar el plan. La UGP corrobora si la propuesta incluye límites claramente identificados (georreferenciados) y el área se encuentra dentro de su competencia.

Opcional:

- Medidas de autogestión. Incluye una descripción de las estrategias y medidas de autogestión que el grupo organizado ha implementado. Al ser opcional y no determinante para la decisión, la UGP solo recibe la información.

Al ser un checklist del cumplimiento general de estas condiciones, a la UGP le toma un día hábil realizar esta revisión. Si la UGP no tiene observaciones, procede con la actividad 5. En caso de haber observaciones, la UGP continúa con la actividad 2.

ACTIVIDAD 2. Envío de observaciones

La UGP remite sus observaciones a los grupos organizados, para que sean subsanadas, si detecta alguna de estas condiciones:

- El área donde se pretende implementar el plan de extracción no tiene sus límites claramente identificados y georreferenciados. *Solicitará la precisión del área con límites georreferenciados.*
- El área está fuera de la jurisdicción del gobierno regional. *Solicitará corregir el área en caso haya un error en la delimitación realizada por los extractores.*
- La *declaración de interés* no incluye una clara definición de los recursos que serán objeto de plan de extracción, o no indica sus nombres científicos correspondientes. *Solicitará indicar el nombre científico correspondiente de los recursos; incluso podría solicitar que se adjunte material fotográfico que permita la correcta identificación de las especies.*
- La *declaración de interés* incluye algún recurso que no es un RIMB considerado en el ROP-RIMB. *Se solicitará excluir dichos recursos de la lista adjunta.*
- La información relativa a los actores que implementarían el plan de extracción está incompleta. Por ejemplo, no se han incluido números de DNI, matrículas de embarcación, resoluciones de permiso de pesca, registros de asociaciones (de ser el caso). *Se solicitará completar la información.*
- No se han incluido los datos completos del/la profesional (ingeniero pesquero o biólogo colegiado y habilitado). *Se solicitará completar la información.*

La UGP otorga un plazo mínimo de cinco días hábiles para la subsanación de observaciones. En caso el administrado lo solicite, este plazo puede ser ampliado.

ACTIVIDAD 3. Verificación de levantamiento de observaciones

La UGP realiza la verificación del levantamiento de las observaciones en el plazo de un día hábil luego de recibida la información solicitada en la **actividad 2**.

ACTIVIDAD 4. Finalización del proceso

En este nivel, la solicitud de *declaración de interés* no procede si

- el área donde se pretende implementar el plan de extracción esta fuera de la jurisdicción de la UGP donde se presentó la declaración,
- los recursos objeto de extracción no son RIMB incluidos en la lista anexa del ROP-RIMB, o si
- la información incompleta no es subsanada en el plazo de cinco días hábiles.

Los extractores que presentaron la *declaración de interés* son informados de la causa del fin del proceso a través de un oficio emitido por la UGP.

ACTIVIDAD 5. Elaboración de oficio para consulta a entidades competentes

Si los componentes evaluados han sido corroborados y/o las observaciones han sido levantadas, la UGP elabora el oficio para la consulta a las otras entidades con competencia. Así, se inicia el nivel 2.

NIVEL 2

EVALUACIÓN DEL EXPEDIENTE POR ENTIDADES COMPETENTES

ACTIVIDAD 1. Consulta a instituciones competentes

La UGP envía consultas a las diferentes entidades con competencia en el tema para que emitan su opinión vinculante sobre el área y los recursos objeto de extracción solicitados en la *declaración de interés*. Los aspectos que las diversas entidades evalúan en este nivel son los que se detallan a continuación.

Sobre el área solicitada:

- **DGA.** El área no se encuentra concesionada o habilitada con fines acuícolas.
- **Sernanp.** El área forma parte de un ANP o de su zona de amortiguamiento, y si por su categoría, zonificación, plan maestro y objetivos de creación, se permite la extracción de recursos hidrobiológicos. Para realizar el análisis de superposición del área solicitada con un ANP o con su zona de amortiguamiento, la UGP utiliza el [módulo de compatibilidad del Sernanp](#)⁴.

Si existe superposición, la UGP solicita la Opinión Técnica Previa vinculante de la actividad extractiva en el área solicitada a través del módulo, mediante un oficio en el que señala que la solicitud se presenta en el marco del ROP-RIMB. Si no existe superposición, la UGP adjunta la ficha de consulta de superposición al expediente. Para hacer uso del módulo de compatibilidad, la UGP debe crear un usuario y contraseña como entidad competente.

- **Dicapi.** El área solicitada constituye o incluye un área prohibida/restringida, o incluye un área acuática cuyo derecho de uso ha sido otorgado a alguna persona u organización (la opinión incluye los detalles geográficos de estos).

Sobre el **área solicitada y los recursos objeto de extracción**:

- **Imarpe.** El área contiene uno o más bancos naturales de RIMB o áreas con abundancia de dichos recursos. También verifica el estado de explotación del(los) recurso(s) que será(n) objeto de extracción en el área solicitada o, en su defecto, en la mayor zona donde se encuentre ubicada.
- **Sanipes.** El área se encuentra vigilada sanitariamente en el caso de gasterópodos (vivos y desvalvados) y pectínidos, de los cuales solo se procesará el tallo como producto final. Cuando se incluyen moluscos bivalvos y equinodermos no filtradores, el área debe contar, por lo menos, con clasificación provisional. Para todos lo demás recursos, no se requiere de vigilancia ni

⁴Resolución Presidencial 049-2023-Sernanp. (2023). Aprobación del Módulo de Compatibilidad del Sernanp. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4131081/RP%20049-2023-SERNANP.pdf.pdf?v=1676566789>

clasificación sanitaria. (La normativa sanitaria de moluscos bivalvos está [disponible aquí](#)⁵; la de moluscos [desvalvados aquí](#)⁶).

- **DGPARPA.** El área no está establecida como zona de reserva pesquera con fines distintos a la extracción de RIMB. Además, teniendo en cuenta el área solicitada, verifica si existe normativa sectorial vigente que impida la extracción de los recursos que serían objeto de extracción.

El ROP-RIMB no establece el plazo para la atención de las consultas por parte de estas dependencias. Sin embargo, se considera pertinente establecer un plazo de 15 días hábiles en caso el área donde se va a realizar el plan de extracción no se encuentre dentro de un ANP (en caso lo esté, el plazo se extendería hasta los hasta 30 días hábiles). Este último plazo se debe a que el Sernanp debe emitir el informe de compatibilidad correspondiente según sus procesos establecidos.

ACTIVIDAD 2. Verificación documentaria de los requisitos 1 y 2: formalización y habilitación del profesional.

En paralelo a la actividad 1, la UGP se encarga de revisar las condiciones de formalización de los grupos organizados de extractores y del profesional que acompañará a las organizaciones durante el proceso.

Sobre los **grupos organizados de extractores de RIMB:**

- La UGP se encargará de corroborar la existencia de los permisos de pesca de las embarcaciones y los extractores no embarcados (individualmente y/o a través de asociaciones). En esta etapa del proceso, se propone no evaluar la vigencia de los permisos, ni exigir la entrega de habilitaciones sanitarias de las embarcaciones, carnés de buzos o cursos de marinero MAM: esta etapa solo expresa el interés de realizar una actividad extractiva, no otorga derecho alguno para hacerlo.

Sobre el/la **profesional en biología o ingeniería pesquera:**

- La UGP corrobora la existencia y vigencia de la colegiatura del/la profesional, según sea el caso, en la base de datos del Colegio de Ingenieros o del Colegio de Biólogos.

ACTIVIDAD 3. Envío de observaciones, si corresponde

La UGP recopila las opiniones de las diferentes entidades y las suyas, elabora un oficio con las observaciones conjuntas y las envía a los grupos organizados de extractores para que sean subsanadas. La UGP tiene un plazo de tres días hábiles para remitir el oficio y le otorga al administrado, como mínimo, un plazo de cinco días hábiles para absolver las observaciones, plazo que puede ser ampliado.

⁵ **Produce. (2024).** Decreto Supremo 007-2004-PRODUCE, modificado por Decreto Supremo 002-2019-PRODUCE y Decreto Supremo 005-2024-PRODUCE. Norma sanitaria de moluscos bivalvos.

⁶ **Sanipes. (2019).** Resolución de Presidencia Ejecutiva 050-2019-SANIPES-PE. Aprobación de la Norma Sanitaria que establece requerimientos sanitarios para los gasterópodos marinos desvalvados en el lugar de extracción, recolección o cosecha destinados al consumo humano directo.

Sobre el **área solicitada**:

- **Imarpe.** El área no contiene bancos naturales de los recursos objeto de extracción o áreas con abundancia de dichos recursos. *La UGP recomendará al administrado redefinir los límites del área solicitada para cumplir con este requisito.*
- **DGA.** El área se encuentra concesionada o habilitada para fines acuícolas. *La UGP recomendará redefinir los límites del área solicitada.*
- **Sanipes.** El área incumple la normativa sanitaria para alguno de los recursos objeto de extracción solicitados. *La UGP recomendará al administrado, cuando corresponda, modificar la lista de recursos solicitados para que cumplan con la normativa sanitaria, o que se inicie el proceso de habilitación sanitaria del área para que se cumpla este requisito. Los recursos solicitados con propósitos de recuperación no son evaluados en materia sanitaria.*
- **DGPARPA.** El área está establecida como zona de reserva pesquera con otros fines distintos a la extracción de RIMB. *La UGP recomendará al administrado redefinir los límites del área solicitada.*
- **Sernanp.** La actividad de extracción de RIMB en el área solicitada no es compatible con la categoría, zonificación, plan maestro u objetivos de creación del ANP y su zona de amortiguamiento. *La UGP recomendará al administrado redefinir los límites del área solicitada.*
- **Dicapi.** El área solicitada incluye un área prohibida por parte de Dicapi, o existe superposición de otorgamiento de derechos de uso de área acuática. *La UGP recomendará al administrado redefinir los límites del área solicitada.*

Sobre los **recursos objeto de extracción**:

- **DGPARPA.** Existe normativa vigente que impida la extracción comercial de los recursos en el área solicitada. *La UGP recomendará, en caso exista dicha normativa para algunos recursos listados y para otros no, que en la declaración se excluyan los recursos restringidos.*

Si el grupo organizado de extractores detalla una lista de recursos solicitados con propósitos de recuperación, se puede iniciar un proceso de solicitud de análisis de la situación de los recursos en cuestión. Con ella, se puede establecer un trabajo conjunto entre la UGP y los grupos organizados, quienes solicitarán a Imarpe una evaluación y opinión acerca de la posibilidad de considerar a dichos recursos en un esquema de comanejo en la localidad con el propósito de lograr su recuperación. Este análisis no perjudica el avance de la *declaración de interés*.

Sobre los **grupos extractores de RIMB**:

- **UGP.** Existen actores y/o embarcaciones que no cuentan con permiso de pesca para participar del Plan de Extracción. La UGP envía, para su subsanación, la relación de personas que no cuentan con permiso de pesca: estas personas pueden obtener el permiso correspondiente, o se les puede eliminar del listado.

Sobre el/la **profesional en biología o ingeniería pesquera**:

- **UGP.** El profesional no se encuentra registrado o con colegiatura vigente. La UGP solicita que se presente un profesional que cumpla con dichas condiciones.

ACTIVIDAD 4. Verificación de levantamiento de observaciones

La UGP establece un plazo mínimo de cinco días hábiles para que los extractores que presentaron la *declaración de interés* levanten las observaciones alcanzadas por las entidades competentes. Este plazo puede ser extendido a solicitud, mediante carta, de la organización de extractores. La actividad termina cuando la UGP verifica que sus observaciones y las provenientes de las entidades competentes han sido subsanadas.

ACTIVIDAD 5. Finalización del proceso

La solicitud de *declaración de interés* no procede

- si las observaciones emitidas por las entidades competentes y por la UGP no son subsanadas en el plazo de cinco días hábiles, o dentro del plazo establecido; o
- si una o más entidades competentes emiten opinión técnico-legal que imposibilita la implementación de un plan de extracción en el área solicitada.

ACTIVIDAD 6. Publicación de declaración de interés

Si los aspectos evaluados han sido corroborados y/o las observaciones han sido levantadas, la UGP informa a los extractores solicitantes, a través de un oficio, que la *declaración de interés* procede a publicación. Además, publica en su página web la *declaración de interés* junto con un comunicado que contiene los detalles del proceso de acreditación, y procede a la etapa 2.

2.2.2. ETAPA 2. DEFINICIÓN DE ACTORES Y CONSENSO

NIVEL 1

PUBLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE INTERÉS, COMUNICADO Y ACREDITACIÓN

ACTIVIDAD 1. Proceso de acreditación para incorporarse a la declaración de interés publicada

La UGP efectúa la publicación de la *declaración de interés* y de un comunicado para conocimiento del público en general. En dicho comunicado, se señala que los extractores de RIMB que realizan pesca en esa zona y que no forman parte de la *declaración de interés* pueden acreditar su condición de extractores de los recursos objeto de extracción para formar parte del proceso. El comunicado dará un plazo de 15 días calendario desde su publicación para que las personas interesadas acrediten dicha condición. En simultáneo al periodo de publicación, la UGP utilizará diversos mecanismos de difusión (radio, redes, web), con apoyo de otros actores (universidades, ONG u otros), que aseguren su alcance a todos los extractores de RIMB de la zona.

El comunicado debe incluir, como mínimo, los siguientes elementos:

- La *declaración de interés* (publicada) que incluya listado de extractores, área y lista de recursos solicitados.
- Instrucciones para presentar solicitud de acreditación (virtual o física), que incluye los siguientes requisitos:
 - Formato de solicitud de acreditación
 - DNI, permisos de pesca (no embarcado y embarcado), lista de tripulantes e información registral para OSPA (este último es opcional)
 - Modalidad de extracción y recursos que extraen en la zona en cuestión
 - Persona de contacto
 - Teléfono
 - Correo electrónico
 - Domicilio

De contar con solicitudes de interesados en formar parte del plan de extracción durante la vigencia de la convocatoria, la UGP pasa a la actividad 2. En caso no existan solicitudes presentadas, la UGP puede dar por finalizado el nivel y pasar al nivel 3 de esta etapa.

ACTIVIDAD 2. Sistematización de información de solicitantes de acreditación

La UGP elabora una base de datos incluyendo toda la información recibida de los extractores y/o grupos organizados interesados en acreditar su condición de extractor de RIMB en el área solicitada en la *declaración de interés*. La UGP procesa la información en base a los siguientes criterios:

- Si la información está completa, la UGP procede a incluir la información en la base de datos e informar a los interesados.

- Si la información está incompleta, la UGP solicita se envíe la información correspondiente en el plazo de cinco días hábiles después de haberse comunicado.
- Si la solicitud no corresponde con la lista de recursos presentada en la *declaración de interés*, la UGP comunica a los interesados sobre dicha situación, y la solicitud se declara improcedente.

ACTIVIDAD 3. Coordinación para reunión de verificación de condición de actor local

Una vez identificados a los interesados que cumplen con la documentación requerida, la UGP coordina una reunión entre ellos y los extractores que solicitaron la *declaración de interés*. Para eso, la UGP se reúne previamente con los extractores de la declaración y les informa sobre dicha situación, con el fin de conocer sus opiniones y coordinar una reunión de verificación de condición de actores locales y búsqueda de consenso. La UGP brinda las condiciones necesarias para ejecutar y facilitar dicha reunión.

NIVEL 2

VALIDACIÓN DE CONDICIÓN DE ACTOR LOCAL Y CONSENSO

ACTIVIDAD 1. Facilitación de reunión de validación de condición de actor local y búsqueda de consenso

La UGP ejecuta y facilita una reunión donde los extractores de la *declaración de interés* y los extractores que quieren validar su condición de extractores proceden a discutir la participación conjunta en dicha *declaración de interés*. La reunión se compone de tres fases:

- **Presentación.** Los concurrentes a la reunión se presentan: los representantes acreditados de los extractores de la *declaración de interés*, los representantes de los interesados que quieren acreditar su condición de extractor local y los facilitadores. La UGP explica el motivo de la reunión y la importancia del consenso en la implementación de un plan de extracción.
- **Reconocimiento.** Involucra un proceso de diálogo en el que tanto los extractores de la declaración como aquellos que buscan acreditarse reconocen mutuamente que son extractores de RIMB en la zona.
- **Búsqueda de consenso.** Se dialoga, entre los participantes, sobre la inclusión de los extractores que lograron acreditar su condición de extractor. Producto de las interacciones entre los grupos de extractores, la UGP evalúa si existen las condiciones necesarias para llegar a un acuerdo sobre la inclusión de los extractores acreditados en la *declaración de interés* y, consecuentemente, en el plan de extracción.

Si existen las condiciones para lograr el consenso, la UGP facilita el acuerdo de inclusión de los extractores acreditados a la declaración y elabora el acta de reunión donde declara que existe consenso. Con ello, pasa al nivel 3.

Si, por el contrario, no existen dichas condiciones, la UGP comunica las consecuencias de no alcanzar un consenso, elabora un acta de reunión en la que declara que no existe consenso, y da por finalizado su rol como facilitador en la reunión. Cabe destacar que, posteriormente, los grupos pueden entablar reuniones para volver a buscar el consenso. En estas, en caso se le requiera, la UGP puede participar como facilitadora. Asimismo, independientemente de la participación de la UGP en reuniones posteriores, los grupos pueden elaborar un acta de consenso. El acta sigue un modelo establecido con ese propósito que se entrega durante la primera reunión facilitada por la UGP.

ACTIVIDAD 2. Finalización del proceso

El proceso se da por finalizado si, luego de la última reunión facilitada por la UGP, los extractores de la *declaración de interés*, en el plazo de diez días hábiles, no manifiestan interés en seguir con la búsqueda de consenso. Dicha situación también se comunica a los extractores interesados que no forman parte de la lista que presentó la *declaración de interés*.

ACTIVIDAD 3. Validación de acta de consenso

Si los extractores logran un consenso en un espacio independiente de la participación de la UGP, elaborarán un acta de consenso que ambas partes envían a la UGP para su validación. La UGP valida el acta siguiendo el modelo de acta facilitado a los extractores durante la primera reunión. Esta actividad finaliza el nivel 2 y da paso al nivel 3, correspondiente a la aprobación de la declaración de interés.

NIVEL 3

APROBACIÓN DE DECLARACIÓN DE INTERÉS

ACTIVIDAD 1. Elaboración de expediente con declaración de interés (actualizada, si corresponde)

De ser el caso, la UGP solicita a los grupos organizados que envíen la lista actualizada con los extractores adheridos a través de las reuniones de consenso para actualizar el expediente de la declaración de interés. Asimismo, se adjuntan todas las actas de consenso al expediente. Los grupos organizados deben enviar la lista actualizada y la documentación suplementaria relevante que consideren en el plazo mínimo y prorrogable de cinco días hábiles.

ACTIVIDAD 2. Emisión de resolución que aprueba la declaración de interés

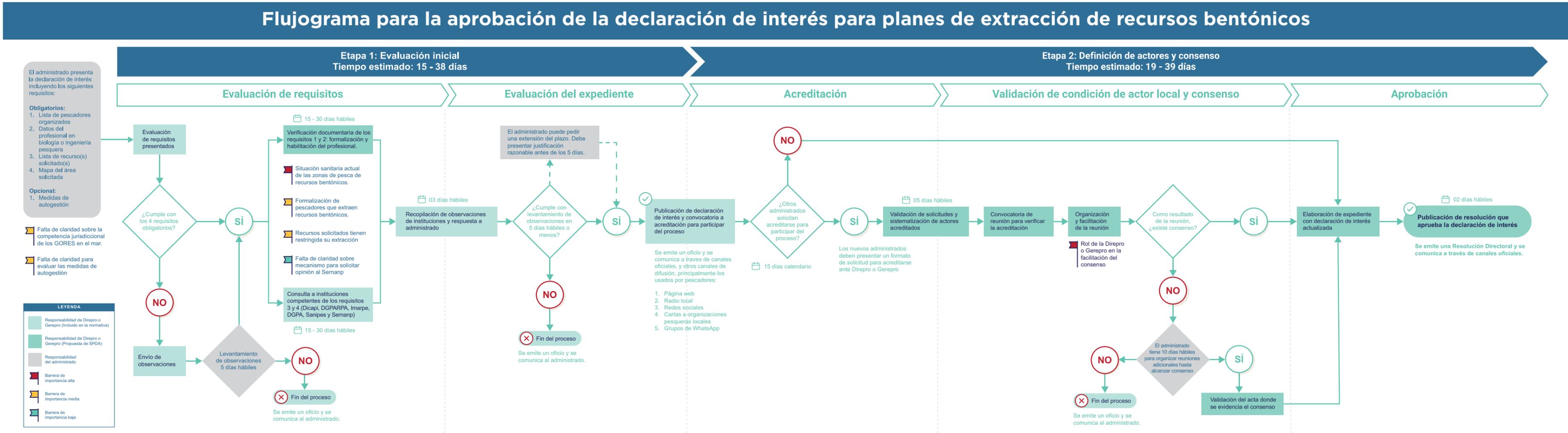
Durante los dos días hábiles luego de recibida la lista actualizada, y si la información está completa, la UGP emite una resolución directoral o gerencial (según corresponda) que aprueba la declaración de interés y comunica a los grupos organizados de extractores la indicación de proceder con el estudio de línea base, para lo cual deben solicitar la autorización de investigación pesquera especializada, procedimiento sugerido para garantizar la revisión de la línea base por parte de Imarpe (el ROP, por su parte, no menciona cómo la autoridad científica monitorea y valida este estudio)⁷.

Finalmente, la UGP comunica la emisión de la resolución a través de sus canales oficiales (página institucional), envía esta resolución a los grupos organizados y la difunde a través de otros medios utilizados por los extractores (redes sociales, radio, etc.). Asimismo, copia, para su conocimiento, a las entidades involucradas durante la etapa de evaluación inicial. Luego de emitida la resolución, se da por finalizada la etapa 2 y se pasa a la etapa 3, en la que se ejecuta y evalúa el estudio de línea base. La etapa 3 será desarrollada en un siguiente informe.

⁷Para solicitar dicha autorización, se debe realizar el procedimiento administrativo TUPA PA1410A46E, "Autorización para realizar investigación pesquera especializada". Mediante este procedimiento, cualquier persona natural o jurídica, nacional o extranjera, puede obtener una autorización para realizar investigación en temas especializados de pesquería, con o sin uso de embarcación pesquera. El plazo máximo de la autorización es de hasta 24 meses, no renovables. Se presenta en la Oficina General de Atención al Ciudadano y es aprobado por la Dirección General de Pesca para Consumo Humano Directo e Indirecto. El plazo de atención es de 15 días hábiles y en él aplica el silencio negativo. https://sut.pcm.gob.pe/sutArchivos/file_141_20211026_233824.pdf

2.3. FLUJograma PARA LA APROBACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE INTERÉS PARA PLANES DE EXTRACCIÓN DE RECURSOS BENTÓNICOS

Figura 5. Diagrama de flujo del proceso propuesto de evaluación de la declaración de interés y de los cuellos de botella que representan barreras durante el proceso





3.

ANÁLISIS DE LOS CUELLOS DE BOTELLA

Los cuellos de botella identificados en el flujograma del proceso se dividen en dos: transversales y aquellos que solo corresponden a las etapas 1 y 2, relacionados con la declaración de interés (ver figura 5). Iniciaremos describiendo los cuellos de botella transversales, es decir, aquellos que se presentan durante todo el proceso, desde la etapa 1 hasta la etapa 4 (ver figura 3).

3.1. CUELLOS DE BOTELLA TRANSVERSALES

BARRERA 1.

VACÍOS DENTRO DEL PROCESO

El proceso general sigue el flujo mostrado en la figura 2. Sin embargo, entre los pasos y requisitos que involucran a la evaluación, hay algunos vacíos que dificultan una gestión sistematizada y ordenada del proceso, la mayoría de los cuales se presenta en las fases de evaluación de la declaración de interés y del estudio de línea base.

Por ejemplo, cuando la normativa (ROP-RIMB) establece que las organizaciones deben demostrar organización y consenso (art. 22.3), no queda claro en qué parte del proceso se verifica y bajo qué mecanismos, por lo que podría entenderse que es una condición opcional, no obligatoria. Asimismo, la normativa establece que se debe asegurar la participación de todos los extractores locales que extraen RIMB en la zona (art. 31.1). En este punto, se entendería que la participación de 'todos los extractores' estaría referida a 'los extractores de RIMB que extraen también los recursos solicitados en la declaración de interés y/o plan de extracción', y no necesariamente a todos los extractores de RIMB en la zona donde se pretende implementar el plan de extracción.

Por otro lado, la normativa no especifica en qué momento se debe implementar el proceso de participación ciudadana para asegurar la inclusión de todos los extractores interesados (antes, durante, o después de evaluada la declaración de interés). De la misma forma, la normativa establece que las UGP realizan las acciones de difusión a fin de garantizar dicho proceso de participación ciudadana (art. 31), pero no detalla en qué momento se deben realizar dichas acciones de difusión.

Otro aspecto importante es la duración y vigencia del estudio de línea base. Actualmente, los lineamientos establecidos por Imarpe para el desarrollo del estudio de línea base están dirigidos

a definir una serie de indicadores disponibles que pueden ser usados durante el levantamiento de información biológico-pesquera, así como las alternativas metodológicas para levantar dicha información. Lo que no queda claro es cuál es la duración total que debe tener este estudio (un mes, un semestre, un año), ni por cuánto tiempo tendría validez como estudio referente que define los valores base de los indicadores a monitorear durante la implementación del plan de extracción.

BARRERA 2.

FALTA DE PLAZOS PARA LOS PROCEDIMIENTOS

El [ROP-RIMB](#) presenta los procedimientos generales a seguir para la evaluación y aprobación de la declaración de interés y del plan de extracción. Al no ser procedimientos administrativos establecidos en el TUPA de las UGP ni del Produce, no cuentan con plazos determinados para la atención, respuesta y subsanación, tanto de la administración como de los administrados. Tampoco establece si las decisiones son impugnables en cada uno de los procedimientos descritos en la normativa del ROP. La falta de plazos definidos para cada uno de los procedimientos genera que ni las organizaciones pesqueras ni las entidades competentes tengan un panorama claro de la duración estimada de todo el proceso. Este hecho se repite tanto en la evaluación de la declaración de interés como en la del plan de extracción.

Un ejemplo claro es el caso de la declaración de interés presentada por la Copmar. La declaración de interés fue presentada el 8 de agosto de 2023, y recién en febrero de 2024 (luego de seis meses), la Direpro-ICA pudo establecer plazos de respuesta para las entidades competentes que revisan la declaración (en su mayoría, acordaron un plazo de cinco días hábiles). A pesar del compromiso, no todas las entidades cumplieron con el plazo, principalmente porque no son de obligatorio cumplimiento, a diferencia de un procedimiento administrativo. Esto, a su vez, condiciona el plazo de respuesta de la Direpro-ICA hacia las organizaciones pesqueras. Por último, se desconoce si serían impugnables las decisiones adoptadas por la Direpro-ICA (ante las opiniones desfavorables de las entidades competentes) o las adoptadas por la Direpro sobre la declaración de interés.

Si bien la declaración de interés no se encuentra prevista como un procedimiento TUPA, sí se configura como una petición administrativa. Por ende, comprende el derecho de toda persona “a formular peticiones, individual o colectivamente, por escrito ante la autoridad competente, la que está obligada a dar al interesado una respuesta también por escrito dentro del plazo legal, bajo responsabilidad”, conforme con lo prescrito en el artículo 117 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley del Procedimiento Administrativo General (Ley 27444). De acuerdo con el TUO de esta ley, el plazo máximo de atención de una solicitud por derecho de petición es de 30 días hábiles; sin embargo, no siempre se obtiene respuesta en ese plazo.

BARRERA 3.

FALTA DE CLARIDAD EN LAS COMPETENCIAS DE LAS ENTIDADES INVOLUCRADAS

En dos ocasiones, el [ROP-RIMB](#) establece la solicitud de opinión de entidades competentes en materia pesquera, diferentes a las UGP y la DGPAPPA: durante la evaluación de la declaración de interés y durante la evaluación del plan de extracción.

Durante la evaluación de la declaración de interés, el ROP-RIMB establece que la UGP solicita opinión a la DGA, al Sanipes y a las entidades que correspondan para que, en el marco de sus competencias, verifiquen el cumplimiento de las condiciones señaladas en el artículo 24 de su normativa. También traslada la declaración al Imarpe, a efectos de que emita opinión sobre el área propuesta (art. 29.2). Debido a que se encuentra dispersa la legislación que define las competencias y funciones de las autoridades sectoriales y de los organismos públicos sobre la gestión de las zonas marinas y los recursos hidrobiológicos, dentro o fuera de las ANP, resulta desafiante determinar qué instituciones estarían involucradas en la evaluación de las *declaraciones de interés*, en la de los planes de extracción⁸, y en qué momentos. Al no haberse definido las instituciones competentes en el ROP, la Direpro-ICA, por ejemplo, ha acudido a la DGPA para que defina a las entidades a las que debe solicitar opinión. La DGPA ha definido a Imarpe, Sanipes, DGA, Dicapi, DGPAPPA y al Sernanp (en caso el área solicitada se encuentre en un ANP o en su zona de amortiguamiento) como las entidades competentes durante la evaluación de las condiciones que debe cumplir el área solicitada en la declaración de interés.

Si bien las condiciones que debe cumplir el área solicitada están relativamente bien definidas, la evaluación también debería considerar el estado de los documentos que habilitan a los RIMB el acceso a las organizaciones interesadas en implementar el plan de extracción. En noviembre de 2021, la DGPA emitió un oficio múltiple a las direcciones y gerencias regionales de Producción, mediante el que indicaba una lista de recursos hidrobiológicos plenamente explotados, entre los que se incluía a algunos RIMB⁹. Dado que esta lista fue remitida en noviembre de 2021, podría asumirse que los permisos de pesca emitidos luego de dicha fecha excluyen a los RIMB plenamente explotados. Resultaría importante evaluar esto, ya que existe aún un alto grado de informalidad en la actividad extractiva de RIMB, debido, entre otros factores, al fácil acceso a los bancos naturales de estos recursos y a su limitado control. Es de suponer que, en el marco de sus competencias, las UGP serían las autoridades encargadas de corroborar si los extractores que presentan la declaración de interés están habilitados para extraer el o los recursos solicitados en su declaración. Sin embargo, esta actividad de corroboración no está explícitamente mencionada en la normativa.

Por otro lado, durante la evaluación del plan de extracción, la DGPAPPA traslada el plan de extracción a la DGPA, el Imarpe, el Gobierno Regional respectivo y las entidades que correspondan, en el marco de sus competencias, para la opinión y recomendaciones pertinentes (art. 32.1). Dado que el plan de extracción involucra mecanismos de vigilancia de las estrategias de manejo a implementar, se esperaría que las entidades involucradas en los procedimientos de fiscalización y sanción sean consultadas, como ocurre con las UGP dentro de sus jurisdicciones y con el Sernanp en el caso de ANP.

⁸ Sernanp. (2018). Documento de trabajo 32. Competencias en materia de pesca, acuicultura y turismo en el ámbito marino de las Áreas Naturales Protegidas.

https://sinia.minam.gob.pe/sites/default/files/archivos/public/docs/DdT_32%20Competencias%20pesca-acuicultura%20y%20turismo.pdf

⁹ Produce. (2021). Oficio Múltiple 00000139-2021-Produce/DGPA. No acceso a pesquería de recursos plenamente explotados

También surge la interrogante de si el área de DGSFS-PA debería emitir opinión sobre los mecanismos de vigilancia planteados, así como del punto de desembarque (en caso no se cuente con uno) de los RIMB que se extraigan en la zona, previa opinión de Sanipes. Este hecho, por ejemplo, resulta importante en pesquerías donde la extracción de los recursos se realiza en espacios abiertos por extractores no embarcados, como en el caso del recurso palabrita (*Donax spp.*) en el norte del Perú. La Dicapi también juega un rol principal en la salvaguarda de las condiciones de seguridad en las que se realizan las actividades marítimas; por tanto, se debe definir si la Dicapi también debe opinar sobre la posesión y vigencia de los carnés de buzo artesanal (o de los carnés de marinero artesanal, en el caso de extractores embarcados).

Por último, también es importante conocer las expectativas de los extractores sobre la participación de las autoridades en los planes de vigilancia que propongan en el plan de extracción. Las comunidades tienen diversas configuraciones de gobernanza local, las cuales pueden comprender mecanismos de fiscalización y sanción internos diferentes a los de la legislación vigente. Si estos mecanismos son afectados o ignorados, pueden generarse conflictos e incumplimiento.

BARRERA 4.

FALTA DE DEFINICIÓN DEL CARÁCTER VINCULANTE DE LAS ENTIDADES COMPETENTES

Como se identificó anteriormente, hay entidades cuyos roles no están claramente definidos dentro del proceso, por tanto, se desconoce si su opinión resultará vinculante. Tales serían los casos de la Dicapi y el Sernanp, así como de la misma UGP. Esta preocupación también ha sido expresada por los gobiernos regionales de Piura y Lambayeque durante una reunión sobre el proceso de evaluación de *declaraciones de interés* presentadas por organizaciones de extractores del recurso palabrita en sus jurisdicciones. Durante dicha reunión, las GORE concluyeron que no tienen claro cuál sería el carácter vinculante de las entidades involucradas en evaluar la declaración de interés.

3.2. CUELLOS DE BOTELLA CORRESPONDIENTES AL PROCESO DE LA DECLARACIÓN DE INTERÉS

A continuación, se detallan los cuellos de botella más relevantes del proceso de aprobación de la declaración de interés (etapa 1 y etapa 2):

Etapa 1. Evaluación inicial

BARRERA 5.

FALTA DE CLARIDAD RESPECTO A LA COMPETENCIA DE LAS JURISDICCIONES TERRITORIALES EN EL ESPACIO MARINO

Los bancos naturales de RIMB no se limitan por bordes territoriales, y en muchos casos la flota pesquera que lo extrae tampoco percibe estos límites. Por tal motivo, no es de extrañar que

extractores de RIMB deseen implementar un plan de extracción en sus zonas de pesca, las cuales involucran a dos regiones cuya jurisdicción territorial se encuentra en conflicto. También puede darse el caso de extractores que viven en una región y extraen en otra. Existen también muchas situaciones en donde los extractores de RIMB que realizan sus faenas en dos regiones solicitan permisos de pesca en cada una de las jurisdicciones. Todas estas configuraciones generan una incertidumbre del proceder de las UGP cuando las organizaciones de extractores presentan una declaración de interés que evidencia alguna de las situaciones mencionadas anteriormente.

Un claro ejemplo de la incertidumbre del proceso se ha presentado en la zona norte, donde un grupo de asociaciones de extractores del recurso palabrita habita en la región de Lambayeque, pero extrae el recurso en Lambayeque y en Piura. Este grupo, en su inicio, presentó una declaración de interés ante la Gerepro-LAMBAYEQUE para ambas regiones. La Gerepro-LAMBAYEQUE, en respuesta, agendó una reunión con la Direpro-PIURA y las asociaciones para aclarar el proceso. De ella se concluyó que la declaración debería presentarse en la jurisdicción a donde pertenecen las áreas solicitadas. Es así como las organizaciones han presentado dos *declaraciones de interés*, una ante la Gerepro-LAMBAYEQUE y otra ante la Direpro-PIURA.

Otros casos son los de algunas islas o áreas en conflicto, como Lobos de Tierra¹⁰ o Marcona-Lomas¹¹, en las que aún no se tiene claridad respecto a las entidades competentes en caso los extractores de RIMB en esas zonas de pesca decidieran presentar una declaración de interés.

Estas configuraciones espaciales de permisos de pesca - bancos naturales - límites jurisdiccionales - vivienda de los extractores deberían ser identificadas, descritas y analizadas para contar con criterios estandarizados durante la evaluación de las declaraciones de interés.

BARRERA 6.

DESCONOCIMIENTO DE CRITERIOS DE EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN SOBRE MEDIDAS DE AUTOGESTIÓN

El ROP-RIMB establece que es facultativa la presentación de información sobre esfuerzos de autogestión implementados por los extractores interesados en sus comunidades y zonas de pesca (art. 29). Durante el proceso, es evidente que, si alguna asociación no adjunta información sobre esfuerzos de autogestión, independientemente de si realizó o no realizó dichos esfuerzos, no tendría ningún problema durante la evaluación de la declaración de interés. Paradójicamente, la incertidumbre tiene lugar cuando los extractores deciden incluir esta información. En primer lugar, la norma no ha definido “medidas de autogestión”, y tampoco de qué forma deberían ser reportadas.

Nakandakari et al. (2017)¹², definen a la autogobernanza en las pesquerías artesanales como un esfuerzo *bottom-up* (de abajo hacia arriba) en el que los pescadores, utilizando su conocimiento tradicional o empírico, adquirido a través de procesos de prueba y error, establecen una variedad

¹⁰ Tribunal Constitucional. (2003). Sentencia del Tribunal Constitucional 00022-2003-AI/TC. Declarar INCONSTITUCIONALES la Ordenanza Regional 0016-2003 /GRO-CR, publicada el 30 de octubre de 2003, expedida por el Gobierno Regional de Piura, así como la Ordenanza Regional 022-2003-GR. LAMB/CR, expedida por el Gobierno Regional de Lambayeque el 20 de febrero de 2004.

¹¹ El Búho. (29 de noviembre de 2023). Conflicto limítrofe entre Ica y Arequipa: Hay hasta 7 km cuadrados en disputa territorial. <https://elbuho.pe/2023/11/conflicto-limitrofe-entre-ica-y-arequipa-hay-hasta-7-km-cuadrados-en-disputa-territorial/>

¹² Nakandakari, A., Caillaux, M., Zavala, J., Gelcich, S., & Ghersi, F. (2017). The importance of understanding self-governance efforts in coastal fisheries in Peru: insights from La Isllilla and Ilo. *Bulletin of Marine Science*, 93(1), 199-216.

de reglas de control (medidas de autogestión) adaptadas localmente, y mantienen el cumplimiento del grupo. Por lo tanto, las medidas de autogestión constituirían estas reglas de control construidas a través de sistemas incipientes o establecidos de autogobernanza. La clasificación de las reglas de control puede variar entre autores, pero generalmente son clasificadas en tres grandes grupos: controles de entrada, controles de salida y medidas técnicas (Selig et al., 2016)¹³. Las reglas de control de entrada tratan de limitar el esfuerzo pesquero sobre la cantidad del recurso extraído, mientras que los controles de salida se enfocan en limitar la cantidad del recurso extraído, luego de aplicado el esfuerzo pesquero. En el caso de las medidas técnicas, estas incluyen aspectos sobre dónde y cuándo los extractores pueden realizar sus faenas y las tallas de los recursos que pueden extraer. Asimismo, las reglas de control pueden estar engranadas con sistemas de monitoreo y sanción con el fin de incrementar el cumplimiento de las reglas. Todos estos aspectos deberían ser considerados cuando se analicen “medidas de autogestión”.

Por otro lado, no queda claro quién debería evaluar esta información y cómo debería hacerlo (y, en primer lugar, si debiera evaluarse), asumiendo, además, que la entidad cuenta con las capacidades necesarias para emitir opinión al respecto. Asimismo, se debe establecer con claridad si la evaluación resultante de esta información resultará en alguna ventaja (o desventaja) durante la evaluación de la declaración de interés y, de considerarse, durante la evaluación del plan de extracción.

BARRERA 7.

DESCONOCIMIENTO DEL USO DEL MÓDULO DE COMPATIBILIDAD PARA SOLICITAR LA OPINIÓN DEL SERNANP

Cuando las áreas solicitadas en la declaración de interés involucran un ANP o su zona de amortiguamiento, la UGP debe solicitar opinión técnica favorable del Sernanp. Recientemente, la Dirección de Gestión de Áreas Naturales Protegidas (DGANP) ha estandarizado el debido procedimiento a seguir para solicitar dicha opinión técnica: ha indicado a las GORE que deben ingresar la información referida a la declaración a través del Módulo de Compatibilidad del Sernanp y adjuntar un oficio que indique la solicitud de opinión en el marco de lo establecido en el artículo 24 del ROP-RIMB. Esto involucra un proceso de aprendizaje por parte de los funcionarios de los gobiernos regionales, que requiere la asistencia técnica del Sernanp para el uso del módulo. Por su parte, el Sernanp ha venido apoyando a los funcionarios de la Direpro-ICA en el ingreso de la información presentada en las *declaraciones de interés*, lo cual ha facilitado la solicitud de opinión de dicha Direpro. Se desconoce si otras UGP han recibido dicho apoyo, lo cual podría retrasar la opinión requerida del Sernanp.

¹³ Selig, E. R., Kleisner, K. M., Ahoobim, O., Arocha, F., Cruz-Trinidad, A., Fujita, R., ... & Villasante, S. (2017). A typology of fisheries management tools: using experience to catalyse greater success. *Fish and Fisheries*, 18(3), 543-570.

BARRERA 8.

SITUACIÓN SANITARIA ACTUAL DE LAS ZONAS DE PESCA DONDE SE EXTRAEN RIMB Y SU IMPLICANCIA EN LAS DECLARACIONES DE INTERÉS

La normativa sanitaria de moluscos bivalvos y sus modificatorias, que incluyen la normativa específica para gasterópodos marinos desvalvados, regulan las condiciones y requisitos de seguridad sanitaria y de calidad que deben reunir los moluscos bivalvos, gasterópodos marinos vivos y desvalvados, equinodermos filtradores y no filtradores, y tunicados destinados directamente al comercio o a su procesamiento para consumo humano. Esto incluye los requerimientos para las áreas de extracción o recolección y para las concesiones acuícolas. La última modificatoria define a los moluscos bivalvos vivos como moluscos lamelibranquios que se alimentan por filtración, entre los que considera a las ostras, almejas, choros, navajas, entre otras, enteros o desvalvados, frescos o congelados. Se incluye a los tunicados y equinodermos filtradores en esta definición. Estos moluscos bivalvos vivos deben provenir de áreas de producción vigiladas y clasificadas sanitariamente. Los gasterópodos (caracoles y lapas, por ejemplo) pueden provenir de áreas solo vigiladas sanitariamente, y no necesariamente clasificadas. La situación sanitaria requerida para otros recursos diferentes a los mencionados (como ocurre, por ejemplo, con pulpos, pepinos, erizos, anémonas, chitones o cangrejos) no se encuentra en el ámbito de aplicación de esa norma.

La clasificación sanitaria de un área de producción requiere la presentación de una solicitud del administrado para la realización del estudio de evaluación sanitaria con fines de clasificación, sobre el cual Sanipes elabora el plan de trabajo a seguir, mientras que el administrado cubre los costos de ejecución del plan de trabajo, del análisis de muestras y de cualquier otro levantamiento de información que Sanipes considere¹⁴. La clasificación sanitaria se sustenta de manera general en el estudio de evaluación sanitaria realizado durante un año, aunque puede realizarse en periodos menores de tiempo (de hasta tres meses) para las áreas de producción evidentemente libres de contaminación o remotas y/o con historial de datos de los criterios sanitarios microbiológicos. Por otro lado, la vigilancia sanitaria es un proceso de monitoreo de menor duración, de aproximadamente seis meses; en ese lapso, Sanipes brinda las facilidades de análisis de las muestras en sus laboratorios, mientras que los administrados cubren los costos operativos de la colecta de muestras, y en algunos casos, del transporte de las muestras y de los funcionarios del Sanipes hacia y desde el laboratorio de análisis.

Producto de lo establecido en el ROP-RIMB, Sanipes publicó la lista, actualizada al 9 de setiembre de 2022, que incluía a las áreas de producción vigiladas pero no clasificadas y a las áreas de producción vigiladas y clasificadas sanitariamente. De un total de 30 áreas vigiladas y clasificadas, 77 % pertenecen a concesiones acuícolas, mientras que solo 23 % serían zonas de pesca de extractores artesanales que extraen moluscos bivalvos. En contraste, de un total de 34 áreas vigiladas pero no clasificadas, ninguna es una concesión acuícola, y el 100 % correspondería a zonas de pesca de extractores artesanales. De este 100 %, 68 % presenta vigilancia de moluscos bivalvos en sus áreas, mientras que el resto estaría enfocado en otros recursos como gasterópodos marinos y equinodermos no filtradores. Es evidente que, en más de 20 años de publicada la normativa de moluscos bivalvos, menos del 20 % de las zonas de pesca vigiladas han logrado su clasificación. Esto podría deberse al hecho de que el proceso de clasificación involucra altos costos que deben ser asumidos por el

¹⁴ Resolución de Presidencia Ejecutiva 059-2021-Sanipes/PE. Aprobación de la Norma sanitaria que establece disposiciones relativas a la metodología para la clasificación sanitaria de las áreas de producción de moluscos bivalvos.

administrado, lo cual crea una barrera económica que desincentiva a los extractores artesanales el cumplimiento de la normativa sanitaria.

Como estudios de caso podemos mencionar las áreas solicitadas por las organizaciones pesqueras de la Copmar y Lambayeque. El área solicitada por la Copmar es un área ubicada en la zona sur de la Reserva Nacional San Fernando. Esta no es un área de producción vigilada ni clasificada sanitariamente de acuerdo con las listas de Sanipes. Además, la Copmar ha indicado 17 recursos objeto de extracción en su declaración de interés, en la que se incluyen, entre otros, tres moluscos bivalvos, tres gasterópodos marinos y dos equinodermos no filtradores. De acuerdo con la normativa vigente, el área debería ser clasificada para la extracción de moluscos bivalvos vivos solicitados. Al respecto, Sanipes emitió una opinión sobre el área solicitada, en la que indicaba que el área no cuenta con vigilancia ni clasificación sanitaria. Por otro lado, las áreas solicitadas por las asociaciones dedicadas a la extracción de palabritas (*Donax spp.*) en las regiones de Lambayeque y Piura son áreas de producción que cuentan con vigilancia sanitaria habilitadas para palabritas, incluidas en la lista de áreas vigiladas pero no clasificadas de Sanipes. Sin embargo, de acuerdo con lo requerido por la normativa sanitaria, al ser moluscos bivalvos, y en el marco del ROP-RIMB, para la implementación de un plan de extracción, estas áreas deberían estar clasificadas. No queda claro si el área debería estar clasificada antes de la evaluación de la declaración de interés o del plan de extracción.

BARRERA 9.

FALTA DE CLARIDAD SOBRE EL PROCEDIMIENTO CUANDO LOS RECURSOS TIENEN EXTRACCIÓN RESTRINGIDA

La Ley General de Pesca establece que la plena explotación de un recurso no requiere declaración expresa y, si hubiera tal declaración administrativa, deberá entenderse como declarativa de esa situación. Asimismo, para el caso de recursos plenamente explotados, no se autorizarán incrementos de flota ni se otorgarán permisos de pesca que concedan acceso a esas pesquerías, salvo que se sustituya igual capacidad de bodega de la flota existente en la pesquería de los mismos recursos hidrobiológicos (DS 012-2001-PE). Por otro lado, el ROP-RIMB establece (art. 9) una serie de medidas de ordenamiento aplicables a los RIMB, que incluye vedas, tallas mínimas de captura, cuotas, zonas y temporadas de pesca, prohibición de extracción, regulaciones sobre métodos, equipos, artes y aparejos de pesca, cambio del estado del recurso a recuperación, zonas de reserva pesquera, entre otras que considere el Produce.

Un recurso plenamente explotado no prohíbe o cierra la pesquería de dicho recurso; no obstante, sí restringe su acceso, limitando la emisión de nuevos permisos de pesca con la inclusión de dicho recurso. Esto es particularmente importante de aclarar, ya que los extractores de RIMB que presenten una declaración de interés deben tener en cuenta que todos deben gozar de un permiso de pesca que les permita extraer los recursos solicitados, sobre todo cuando se solicitan pocos recursos. Ahora bien, si la extracción de un recurso está prohibida o se encuentra en veda “permanente” (por ejemplo, la macha o el erizo), esto también debería considerarse durante la evaluación de la declaración de interés o del plan de extracción. Al respecto, el ROP-RIMB establece que, para efectos de la aprobación del plan de extracción, las medidas no deben ser discordantes con las vigentes en el ordenamiento, salvo recomendación expresa del Imarpe. Esta salvedad podría aplicarse siempre

que se cuente con una opinión favorable del Imarpe antes o durante la evaluación de la solicitud de declaración de interés o del plan de extracción. El momento de aplicación de esa salvedad tampoco es del todo claro.

Un ejemplo sobre la importancia de considerar el estado de explotación y las medidas de ordenamiento vigentes en la evaluación de la declaración de interés es el de las áreas de extracción solicitadas en la Direpro-PIURA para el recurso palabrita (*Donax spp.*). Allí existen extractores que no cuentan con un permiso de pesca y son parte de las organizaciones que presentaron la declaración de interés: en ese caso, verían imposibilitado su acceso a la pesquería, ya que el recurso se encuentra plenamente explotado. Otro caso también podría presentarse en áreas solicitadas para el recurso macha dentro de la declaración de interés, el cual se encuentra plenamente explotado¹⁵. Al respecto, la Copmar solicitó, entre otros recursos, a la macha. Aun asumiendo que existen extractores que cuentan con permisos de pesca para la extracción de macha, este recurso no podría extraerse, ya que cuenta con veda permanente en todo el litoral peruano¹⁶, y requeriría opinión expresa del Imarpe para evaluar alguna medida de manejo alternativa a la veda dentro de la zona de reserva pesquera a manejar a través del plan de extracción.

BARRERA 10.

FALTA DE CLARIDAD SOBRE TÍTULO HABILITANTE EXIGIBLE

Las entidades encargadas de la revisión de los títulos habilitantes de los extractores embarcados y no embarcados son las UGP. Al no haberse definido un criterio específico para dicha verificación, las direcciones regionales estarían aplicando los criterios que consideren, o consultando al Produce sobre cuáles aplicar. En el ROP-RIMB, un plan de extracción es desarrollado por extractores organizados “con permiso de pesca vigente”. Asimismo, se recalca que los tripulantes y buzos participantes de la extracción de RIMB deben contar con las acreditaciones correspondientes emitidas por Dicapi, y en caso se aprovechen moluscos bivalvos y gasterópodos marinos, dicho aprovechamiento debe efectuarse cumpliendo la normativa sanitaria prevista sobre la materia.

La actividad extractiva de RIMB es realizada principalmente por extractores no embarcados (buzos pulmoneros y extractores de orilla), extractores embarcados (buzos artesanales) acompañados de tripulantes, y extractores que usan trampas o nasas, con embarcación o sin estas. En el caso de extractores que no emplean embarcación, solo requieren el permiso de pesca de no embarcado. Por otro lado, los extractores embarcados requieren un carné de buzo artesanal, en el caso de ser buzos artesanales con soporte artificial, o carné de marinero artesanal, en caso de ser tripulantes. Además, la embarcación debe contar con certificado de matrícula, habilitación sanitaria y protocolo técnico para permiso de pesca de embarcaciones artesanales. Dado que el ROP-RIMB establece que los extractores que quieren implementar un plan de extracción solo deben demostrar organización. No queda claro cuál sería el mecanismo con el cual los extractores acreditarían dicho requisito, o si, en todo caso, se está pensando en entidades más formalizadas como una OSPA, y si esta OSPA debe tener estar reconocida en el registro oficial del Produce.

¹⁵ Produce. (2021). Oficio Múltiple 00000139-2021-PRODUCE/DGPA. No acceso a pesquería de recursos plenamente explotados.

¹⁶ Resolución Ministerial 099-99-PE. Prohíben las actividades extractivas del recurso macha en áreas jurisdiccionales de las Direcciones Regionales de Arequipa, Moquegua y Tacna.

Resulta necesario entonces que las UGP cuenten con una lista definida de requisitos que deben solicitar durante la declaración de interés o, en todo caso, deberían saber si estos requisitos se definirán durante la evaluación del plan de extracción. Tomando como ejemplo, nuevamente, el caso de la declaración de interés de la Copmar, la DGPA le ha comunicado a la Direpro-ICA que la vigencia de los permisos de pesca no constituye un requisito indispensable causal de observación y/o desestimación de la declaración de interés presentada. Por otro lado, no se tiene claro si la Direpro-ICA debería considerar, durante la evaluación de la declaración de interés, aspectos relacionados con formalización sanitaria, registral y/o de acceso.

Etapa 2. Definición de actores y consenso

Como se indicó en la Barrera 1, Vacíos dentro del proceso, no se tienen claros los mecanismos necesarios para asegurar el consenso de los extractores que participan en la declaración de interés y el plan de extracción, ni la participación de todos los extractores de RIMB que deberían estar involucrados, a pesar de no haber participado inicialmente en la presentación de la declaración de interés. La propuesta que se presenta en este documento busca establecer dichos mecanismos. Sin embargo, existen dos aspectos que deben ser abordados en compañía de las UGP, ya que involucran procedimientos que no están contemplados en la normativa y podrían significar cuellos de botella durante la evaluación de la declaración de interés.

BARRERA 11.

EL ROL DE LA UGP EN LA FACILITACIÓN DEL CONSENSO

El ROP-RIMB establece que, si se presentan dos *declaraciones de interés* de manera concurrente, la UGP debe tratar de agruparlas. Esto significaría también lograr consenso entre ambos grupos. En el caso no se llegue a un consenso, la declaración de interés no procede. La UGP debe, entonces, facilitar el consenso entre ambos grupos. Sin embargo, para asegurar la participación de todos los extractores de RIMB en la zona, no se debe esperar la concurrencia de dos *declaraciones de interés*. Ante una declaración de interés, se debe proceder con la identificación de otros extractores de RIMB en la zona, y facilitar el consenso de todos los extractores de RIMB identificados que formarán parte del plan de extracción. Al respecto, se debe asegurar que las UGP cuenten con las capacidades operativas y de conocimiento suficientes para liderar y facilitar estos eventos de negociación. En todo caso, se debe contar con la participación de alguna entidad o institución externa que pueda apoyarlos durante esa etapa. El rol directo o indirecto de las UGP en la facilitación del consenso aún no está claramente establecido.

3.3. PRIORIZACIÓN DE ABORDAJE DE LAS BARRERAS IDENTIFICADAS

Las barreras identificadas pueden ser clasificadas según su prioridad en la evaluación de los planes de extracción, lo que permite priorizar estrategias de intervención para abordarlas.

Tabla 4

Barreras identificadas por etapas hasta la declaración de interés y su prioridad relativa en la gestión del proceso de evaluación de implementación de los planes de extracción.

Cuellos de botella y alcance		Barrera	Prioridad
Cuellos de botella transversales		1. Vacíos dentro del proceso	Alta
		2. Falta de plazo de los procedimientos	Alta
		3. Falta de claridad de las competencias de las entidades involucradas	Alta
		4. Falta de definición del carácter vinculante de las entidades competentes	Media
Cuellos de botella en la declaración de interés	Etapa 1: Evaluación inicial	5. Falta de claridad respecto a la competencia de las jurisdicciones territoriales en el espacio marino	Media
		6. Desconocimiento de criterios de evaluación de la información sobre medidas de autogestión	Media
		7. Desconocimiento del uso del módulo de compatibilidad para solicitar la opinión del Sernanp	Baja
		8. Situación sanitaria actual de las zonas de pesca de RIMB	Alta
		9. Falta de claridad sobre el procedimiento cuando los recursos tienen extracción restringida	Media
	Etapa 2: Definición de actores y consenso	10. Falta de claridad sobre título habilitante exigible	Media



4.

ALTERNATIVAS PLANTEADAS PARA ABORDAR LAS BARRERAS

Para el abordaje de las barreras identificadas en todo el proceso y en sus respectivas etapas, se proponen las siguientes alternativas.

4.1. ALTERNATIVAS GENERALES

4.1.1. VACÍOS DENTRO DEL PROCESO

En el presente informe se propone un flujo del proceso para la aprobación de la declaración de interés. Por ello, se sugiere validar dicho proceso con los actores involucrados, para posteriormente proponer y aprobar un instrumento de gestión que, establecido como un conjunto de lineamientos, defina claramente las etapas (y, de ser requeridas, las subetapas) del proceso. El flujograma propuesto ayudaría a eliminar estos vacíos.

4.1.2. PLAZOS DE LOS PROCEDIMIENTOS

Aunque la aprobación de los planes de extracción busca mejorar la gestión pesquera, mientras no se cuente con plazos establecidos para su atención, estos procesos pueden quedar abiertos de manera indeterminada. Por ello, se plantea como una de las alternativas que las solicitudes tanto de la declaración de interés como de la aprobación de planes de extracción sean procedimientos TUPA del Produce y de las GORE. Con esta acción, se establecerán plazos totales de los procedimientos por etapas, y se detallarán los plazos para, entre otros procedimientos administrativos estatales, el procesamiento de la información en las UGP, la solicitud de opinión de las entidades a través de los oficios, la espera de la opinión, el levantamiento de observaciones. El flujograma propuesto incluye plazos para los procedimientos. Además, se sugiere que las tasas para su trámite no impliquen costos, o que, en todo caso, estos sean accesibles para los usuarios. Hay que tener en cuenta que la creación de procedimientos administrativos requiere de la aprobación mediante decreto supremo.

Otra alternativa es aprobar lineamientos específicos o modificar el ROP, de modo que considere plazos y responsabilidades de las autoridades involucradas, incluidos los de otros sectores competentes. Esta alternativa, al involucrar a otros sectores, también requiere de un decreto supremo para su aprobación.

4.1.3. ENTIDADES INVOLUCRADAS Y SUS COMPETENCIAS

Es importante mapear a todas las entidades que tienen competencia en la gestión pesquera artesanal en espacios marino-costeros, dentro o fuera de ANP; asimismo, es importante identificar en qué parte del proceso, y sobre qué contenido de la declaración de interés, el estudio de línea base o el plan de extracción deben opinar. El flujograma propuesto identifica a las entidades involucradas y sus competencias dentro del proceso de aprobación de la declaración de interés.

4.1.4. CARÁCTER VINCULANTE DE LAS OPINIONES DE LAS ENTIDADES INVOLUCRADAS

Considerando que la DI no es un procedimiento TUPA, la petición de opiniones vinculantes a entidades previstas y no previstas a participar durante el proceso no resulta de atención obligatoria por parte de estas. Sin embargo, dado que son indispensables para el esclarecimiento de la pretensión a resolver, se deben implementar mecanismos de colaboración que aseguren de una u otra manera la emisión de estas opiniones. El flujograma propuesto define la actuación de carácter vinculante de las entidades involucradas en aspectos específicos a evaluar durante la declaración de interés.

4.2. ALTERNATIVAS ESPECÍFICAS

4.2.1. DEBIDO PROCEDIMIENTO CUANDO NO SE TIENE CLARIDAD EN TORNO A LA COMPETENCIA DE LAS JURISDICCIONES TERRITORIALES EN EL ESPACIO MARINO

- Se propone establecer a la DGPA como encargada del proceso cuando la declaración de interés involucre dos jurisdicciones a nivel territorial, quien además requiere mantener una comunicación constante con los GORE involucrados. En los casos de incertidumbre sobre la competencia en torno el área solicitada, como ocurre en la Isla Lobos de Tierra, la DGPA debería encargarse del proceso.

4.2.2. EVALUACIÓN DE LA INFORMACIÓN DE MEDIDAS DE AUTOGESTIÓN

- Se propone definir el concepto de medidas de autogestión a nivel normativo (o, en todo caso, dentro de los lineamientos), la forma como deberían ser reportadas, así como sus mecanismos de evaluación por parte de la autoridad competente, que idóneamente sería el Imarpe.
- Se sugiere evaluar si las medidas de autogestión deben ser un factor para la toma de decisiones en los procedimientos.

4.2.3. SOLICITUD DE OPINIÓN DEL SERNANP EN LA EVALUACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE INTERÉS

- Produce, a través de la DGPA, debería coordinar con el Sernanp el envío de una comunicación múltiple a las UGP. En esta, informará sobre el procedimiento administrativo y solicitará opinión sobre la compatibilidad de la actividad extractiva a través de la creación de una zona de reserva pesquera en marco del ROP-RIMB.
- Produce debería promover capacitaciones al personal de las UGP para manejar el módulo de compatibilidad del Sernanp, realizar el análisis de superposición y, si corresponde, realizar también la solicitud de compatibilidad de la actividad extractiva en el área solicitada. Esto permitirá una mejor ejecución de sus funciones en la evaluación de la declaración de interés.

4.2.4. SITUACIÓN SANITARIA ACTUAL DE LAS ZONAS DE PESCA DONDE SE EXTRAEN RIMB Y SU IMPLICANCIA EN LAS DECLARACIONES DE INTERÉS

- Es importante definir las condiciones sanitarias que se deben cumplir para determinados recursos de la lista de ROP-RIMB, entre ellos los recursos no regulados.
- Se deben establecer procedimientos claros para la participación de las organizaciones que extraen RIMB en las áreas de producción con el fin de promover la vigilancia sanitaria permanente y efectiva. Finalmente, se deben impulsar metodologías alternas para la clasificación sanitaria que impliquen menos inversión y estén acordes con la rentabilidad de la actividad extractiva que realizan, lo que implica, por ejemplo, que se diferencien las exigencias para la comercialización en el mercado interno y las que corresponden al mercado externo.
- Se debe actualizar la información disponible sobre la clasificación sanitaria y condición operativa de las áreas de producción en el catastro acuícola. Esta plataforma puede ser usada como fuente oficial por las entidades competentes en la aprobación de la declaración de interés, en tanto no se cuenta con un catastro pesquero.

4.2.5. RECURSOS SOLICITADOS QUE TIENEN EXTRACCIÓN RESTRINGIDA POR MEDIDAS DE ORDENAMIENTO O PLENA EXPLOTACIÓN

- Por el debido proceso, se desestima la declaración de interés si los recursos tienen impedimento de extracción. Por tanto, cualquier informe de sustentación de Imarpe que avale un cambio de la medida vigente por un plan de extracción debe adjuntarse a la declaración de interés. Por ello, es importante incluir en la evaluación de la declaración de interés qué recursos se destinarán a actividades extractivas o, en cambio, a un proceso de recuperación, que no implica su extracción. Esto último está de acuerdo con lo establecido en el artículo 23.1 ROP-RIMB, que señala como objetivo “mantener o recuperar el stock o las poblaciones de los recursos objeto de extracción con el objetivo de hacer sostenible la pesquería”.

4.2.6. VERIFICACIÓN DEL TÍTULO HABILITANTE EXIGIBLE

- Es necesario clarificar qué título habilitante y en qué estado (vigente o no vigente) será exigido durante la presentación de la declaración de interés como ocurre, por ejemplo, con los permisos de pesca embarcado y no embarcado, que son títulos habilitantes.
- También se debe aclarar la exigencia de su vigencia (en trámite/vigente) durante la evaluación de la declaración de interés. Esto evitará que los extractores incurran en error al presentar sus expedientes. Además, es necesario contar, como parte de las exigencias, con un listado con información de los tripulantes, buzos y embarcaciones que operaran en el área geográfica indicada en la declaración de interés. Para ello, la autoridad debería aprobar y publicar un formato estándar que facilite tanto la presentación como la revisión de la información requerida.

4.2.7. ROL DE LA UGP EN LA FACILITACIÓN DEL CONSENSO

- Se sugiere establecer, de manera progresiva, un programa de capacitación a los GORE sobre negociación y resolución de conflictos con enfoque de equidad e interculturalidad. Este programa debería priorizar aquellas UGP que han recibido una declaración de interés.
- Se sugiere coordinar mecanismos de apoyo a las UGP. Estos podrían componerlos entidades con capacidad para, en caso se requiera, liderar el proceso de facilitación del consenso. Para esta función, se podría convocar, por ejemplo, a organizaciones no gubernamentales o universidades. Para viabilizar dicho apoyo se pueden suscribir previamente convenios de cooperación con estas instituciones.
- Sería útil elaborar una guía de gobernanza del proceso, de manera que permita sentar las reglas para todos los actores durante la búsqueda de consenso. Esta guía, idealmente, debería tener enfoques de equidad e interculturalidad.



CONCLUSIONES

- El ROP establece un marco general para el ordenamiento de las actividades de RIMB; sin embargo, debe ser complementado para garantizar una adecuada implementación: fundamentalmente, los procesos requieren ser más detallados y clarificados.
- La propuesta de gestión del proceso durante la evaluación y aprobación de la declaración de interés establece dos etapas y cinco niveles bien diferenciados que viabilizan el cumplimiento de la normativa establecida en el ROP-RIMB.
- Se identificaron 11 barreras en total: cuatro afectan a todo el proceso; siete aparecen durante la evaluación de la declaración de interés.
- Se clasificaron cinco barreras con una prioridad alta en el proceso de evaluación de declaración de interés, una de las cuales afecta directamente durante la etapa 1, y una en la etapa 2.
- Se presentan un total de 19 alternativas para abordar las barreras identificadas.



RECOMENDACIONES

- Recoger información de las UGP para validar la propuesta de gestión del proceso; recoger información complementaria con el fin de validar las barreras identificadas durante la gestión de las solicitudes recibidas para evaluar la declaración de interés en su jurisdicción.
- Elaborar un manual que, considerando la realidad y dinámica de cada región y pesquería, plantee sugerencias y consejos para una adecuada difusión de la publicación de la declaración de interés.
- Con la finalidad de resolver las principales barreras identificadas, generar reuniones entre las organizaciones con incidencia en la implementación de planes de extracción de RIMB, las organizaciones gubernamentales y las organizaciones pesqueras.
- Priorizar la solución de las barreras de prioridad alta para destrabar las *declaraciones de interés* para planes de extracción que ya se han presentado.
- Proponer una hoja de ruta con actividades para solucionar las barreras detectadas en los siguiente seis meses.
- Considerar estas actividades como parte del plan operativo institucional para efectos de la asignación del presupuesto correspondiente o, de ser el caso, considerar la búsqueda de otras fuentes de cooperación.

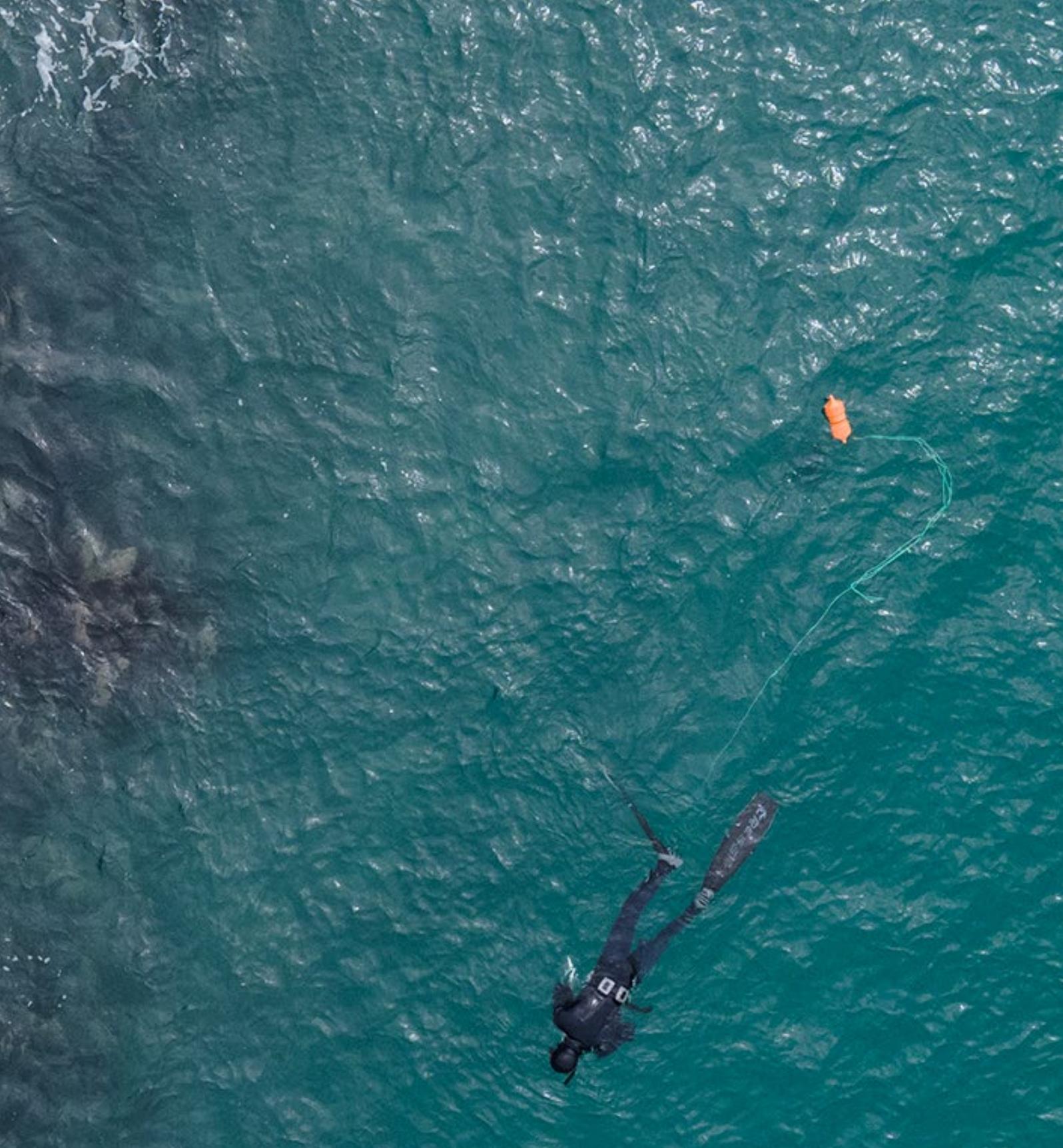


www.spda.org.pe

(511) 612 4700

info@spda.org.pe

Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú



La implementación de los planes de extracción en el Perú se ha visto afectada por una serie de factores no contemplados en el reglamento de ordenamiento pesquero de los recursos invertebrados marinos bentónicos (ROP-RIMB). Proceso de aprobación de planes de extracción de recursos invertebrados marinos bentónicos: **Análisis de cuellos de botella y propuestas de solución. Parte 1 - Declaración de interés**, analiza y propone el flujo del proceso para la aprobación de la declaración de interés e identifica los cuellos de botella que estarían afectando dicho proceso.

ISBN: 978-612-5180-12-4

