

POR EL MAR DEL PERÚ QUE QUEREMOS

Ensayos del Curso
de Capacitación en
Derecho Pesquero 2025



WALTON FAMILY
FOUNDATION



POR EL MAR DEL PERÚ QUE QUEREMOS

Ensayos del Curso
de Capacitación en
Derecho Pesquero 2025



WALTON FAMILY
FOUNDATION



Edición:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Autores de los ensayos:

Ernesto Bustamante Velarde
Romina Carnero Huamán
Luis Alberto Stein Briones

Coordinación editorial:

Jackeline Reyes y Pamela Loli

Corrección de estilo:

Javier Arnao

Diagramación y gráficas:

Erick Saravia

Foto de portada:

Gustavo Carrasco / SPDA

Foto interiores:

Diana Saccatoma, Diego del Rio y Gustavo Carrasco / SPDA

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2026).
Por el mar del Perú que queremos: Ensayos del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2025. Lima: SPDA.

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

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

Primera edición digital: marzo 2026

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú
N° 2026-02299
ISBN: 978-612-5180-49-0

Libro electrónico de acceso abierto en:

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

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

Los ensayos que conforman esta publicación fueron seleccionados por obtener las mejores calificaciones del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2025, organizado por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) y la carrera de Derecho de la Universidad Científica del Sur (UCSUR), en el marco de la Alianza Por la Pesca, iniciativa que cuenta con el respaldo de la Walton Family Foundation.

Las opiniones vertidas en este documento son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición de las organizaciones mencionadas.

PRESENTACIÓN

El mar peruano constituye un patrimonio vital que, además de ser motivo de identidad cultural, representa un motor económico fundamental para la supervivencia de millones de personas. Sin embargo, también es un espacio atravesado por tensiones complejas: cambios en los ecosistemas, presiones económicas, vacíos regulatorios y desafíos persistentes para lograr una gestión sostenible de las pesquerías. Frente a esta realidad, el derecho pesquero no puede actuar al margen de la ciencia ni de la experiencia práctica del sector. Por el contrario, necesita nutrirse de evidencia técnica, análisis interdisciplinario y propuestas que respondan a los problemas reales que enfrentan quienes encuentran en el mar no solo un estilo de vida, sino sobre todo una fuente primordial de recursos para su sustento.

Los tres ensayos que integran esta publicación se gestaron en el Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2025 impartido por la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), institución que busca

tender puentes entre el conocimiento científico, la práctica pesquera y la redacción de marcos normativos sólidos y técnicamente sustentados. A través de estos trabajos, sus autores, profesionales que provienen de diversas disciplinas, examinan problemas urgentes del sector –desde vacíos legales y debilidades institucionales hasta conflictos productivos y necesidades de conservación– y proponen soluciones que buscan fortalecer la gobernanza marina en el país.

Estos ensayos reflejan la evolución de los desafíos que enfrenta la pesca peruana y la necesidad de respuestas cada vez más integrales. Algunas propuestas abordan deficiencias normativas históricas que limitan la sostenibilidad y el reconocimiento de la pesca artesanal, lo que evidencia cómo la ausencia de marcos legales adecuados puede afectar tanto la conservación como los medios de vida. Otros trabajos analizan la efectividad de los sistemas de fiscalización y sanción, o plantean reformas regulatorias que permitan una aplicación más clara, justa y eficaz de las normas.

Asimismo, profundizan en las problemáticas emergentes y en los mecanismos innovadores de gestión, como las zonas de reserva pesquera, las áreas de conservación basadas en evidencia científica o las estrategias para enfrentar desviaciones en las cadenas productivas que afectan la sostenibilidad y el cumplimiento normativo. A ello se suma el análisis sobre instrumentos operativos como los planes de extracción para recursos bentónicos. Su óptima ejecución demuestra cómo el conocimiento técnico y la experiencia de los pescadores pueden traducirse en herramientas concretas para ordenar la extracción y fortalecer la gobernanza local.

Es importante destacar que esta recopilación de ensayos no se limita a la reflexión académica; por el contrario, busca trascenderla. Su publicación busca, por un lado, contribuir al debate público y, por otro lado, difundir la formulación de políticas basadas en evidencia. Ese doble enfoque tiene como propósito, además, demostrar que el análisis riguroso y la innovación normativa son herramientas esenciales para enfrentar los desafíos actuales de la pesca. En un país como el Perú, donde el mar es una fuente fundamental para el desarrollo económico y la seguridad alimentaria, apostar por propuestas informadas y soluciones interdisciplinarias no es una opción, sino una necesidad urgente, pues las

medidas que se plantean constituyen una obligación que el Estado debe atender de manera prioritaria.

Finalmente, esta compilación reafirma la importancia de formar profesionales capaces de manejar un doble enfoque: el rigor la ciencia (un dominio del lenguaje técnico, de la metodología, del análisis y de la presentación de evidencias) sumado al conocimiento profundo del derecho (la normativa y los marcos legales vigentes). Solo a través de ese diálogo permanente será posible diseñar normas que, además de regular, también impulsen una pesca sostenible, equitativa y resiliente que garantice el desarrollo de la industria y beneficie a todos los actores involucrados, a sus familias y a sus generaciones futuras.

Yesenia Chumbe
Programa de Gobernanza Marina
SPDA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

4

ENSAYOS

8

El Proyecto Piloto Demostrativo (PPD) de Marcona ante el reto legal: obstáculos y alternativas para el reconocimiento de derechos exclusivos

9

Ernesto Bustamante Velarde

Pesca fantasma: el vacío en el marco legal peruano ante el abandono o pérdida de artes de pesca

33

Romina Carnero Huamán

Pesca industrial en áreas naturales protegidas. Un breve análisis sobre las facultades de fiscalización y sanción a la actividad pesquera dentro de la Reserva Nacional de Paracas

50

Luis Alberto Stein Briones

SOBRE LOS AUTORES

73



ENSAYOS

El Proyecto Piloto Demostrativo (PPD) de Marcona ante el reto legal: obstáculos y alternativas para el reconocimiento de derechos exclusivos

Ernesto Bustamante Velarde

Resumen

El presente ensayo analiza el Programa Piloto Demostrativo (PPD) en Marcona, Perú, como una experiencia de gestión pesquera participativa surgida frente a la sobreexplotación de recursos bentónicos, como el erizo rojo, la lapa y el pulpo, ocurrida a fines de la década de 1990, fenómeno asociado al dilema de la “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968). Ante esta crisis, la comunidad pesquera local, organizada en la Copmar (Comunidad Pesquera Artesanal de San Juan de Marcona), impulsó un modelo de manejo autogestionado, formalizado mediante el Decreto Supremo 009-2005-PRODUCE, el cual delimitó un área aproximada de 2000 hectáreas e incorporó medidas de ordenamiento como la zonificación, las vedas y los límites de captura.

El objetivo del ensayo consiste en identificar las limitaciones jurídicas e institucionales que han impedido la consolidación del PPD como un modelo formal de gestión pesquera participativa. Para ello, se realiza un análisis jurídico-institucional del marco normativo aplicable al PPD, de su diseño

organizacional y de su implementación a lo largo del tiempo, así como de los recientes cambios regulatorios introducidos en el ordenamiento pesquero de recursos bentónicos.

El análisis evidencia que, pese a los avances en organización comunitaria y generación de conocimiento sobre el ecosistema marino-costero, el PPD no ha logrado consolidarse como un modelo formal debido a la ausencia de derechos legales exclusivos, la falta de una ruta normativa clara para su escalamiento y la debilidad de los mecanismos institucionales de seguimiento y evaluación. Asimismo, se identifica que la incorporación de los planes de extracción mediante el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos, publicado en 2021, constituye una oportunidad para avanzar hacia la formalización de derechos de uso. Sin embargo, su implementación enfrenta persistentes limitaciones jurídicas, técnicas e institucionales, tales como vacíos normativos, ausencia de plazos vinculantes y capacidades estatales limitadas para su aprobación y supervisión.

Finalmente, se concluye que la sostenibilidad del modelo requiere no solo ajustes normativos, sino también el fortalecimiento de las capacidades organizativas y financieras de la Copmar, así como la superación de desafíos específicos del PPD, entre ellos, la articulación entre 15 organizaciones pesqueras artesanales con gestión autónoma y la resolución de un conflicto limítrofe entre los departamentos de Ica y Arequipa. Superar estas limitaciones resulta fundamental para avanzar hacia el reconocimiento legal de derechos de uso, fortalecer la gobernanza pesquera local y contribuir a la sostenibilidad social, ambiental y económica del sector pesquero artesanal a nivel nacional.

Introducción

El dilema de la “tragedia de los comunes” (Hardin, 1968) plantea que cuando un recurso natural es compartido por múltiples individuos que actúan de manera independiente y racional según su propio interés, existe una alta probabilidad de que dicho recurso sea sobreexplotado y, eventualmente, agotado. Cuando los bienes comunes no cuentan con mecanismos claros de exclusión ni regulación, Hardin argumenta que están expuestos a un uso insostenible. Para evitar este desenlace, propone establecer sistemas de control, ya sea mediante la propiedad privada o la gestión estatal, que permitirán regular el acceso a los recursos y conservarlos a largo plazo.

Este dilema también se aplica a los recursos marinos y a las comunidades pesqueras que dependen de ellos. En el Perú, existen antecedentes claros de sobreexplotación de recursos pesqueros debido a una gestión inadecuada o a la ausencia de una regulación efectiva. Ejemplos emblemáticos son el colapso de la anchoveta en la década de 1970 y el caso de la merluza a inicios de los años 2000. Para revertir estos procesos, el Estado implementó mecanismos de regulación diferenciados. En el caso de la anchoveta, se estableció un sistema de cuotas individuales de captura por embarcación mediante el Decreto Legislativo 1084 (Ministerio de la Producción, 2008). En cambio, la pesquería de merluza se reguló a través del Reglamento de Ordenamiento Pesquero del Recurso Merluza, aprobado mediante el Decreto Supremo 016-2003-PRODUCE (Ministerio de la Producción, 2003b), en el que se establecen topes globales de captura y otras medidas que no contemplan un sistema de cuotas individuales transferibles.

Así como el Estado promueve regulaciones para el ordenamiento pesquero, también las comunidades organizadas de pescadores proponen iniciativas valiosas, entre ellas la implementación de medidas de autogestión y esquemas de comanejo, cuyo objetivo es conservar los recursos hidrobiológicos de los que dependen. En 2016, Nakandakari analizó 18 casos de este tipo en pesquerías costeras del Perú, entre las que destacan las experiencias en el Santuario Nacional los Manglares de Tumbes (Tumbes); en Ilo (Moquegua); en Morro Sama (Tacna), y en el Proyecto Demostrativo Piloto (PPD), Ica. En este sentido, Monteferri (2021) concluye que, en las experiencias analizadas, el otorgamiento de derechos de uso exclusivos en zonas definidas facilitaría la implementación de medidas

de manejo. Asimismo, observa que los pescadores tienden a organizarse de manera más efectiva a través de sindicatos u organizaciones locales, debido a que las decisiones se adoptan por consenso e implementando mecanismos de supervisión conjunta.

El PPD, focalizado en San Juan de Marcona en la región de Ica, fue impulsado por la Copmar en respuesta a la drástica reducción de recursos bentónicos causada por la sobrepesca artesanal (Copmar, s. f.). La propuesta, formulada en 2002, buscaba la recuperación de ecosistemas acuáticos y el uso sostenible de la biodiversidad marina. El programa fue respaldado legalmente mediante los decretos supremos 015-2003-PRODUCE y 009-2005-PRODUCE (Ministerio de la Producción, 2003a, 2005a).

La Copmar, una importante asociación de Marcona que agrupa a 17 organizaciones de pescadores artesanales de esta localidad, gestiona esta iniciativa. El área total del PPD abarca 2000 hectáreas, comprendidas entre la línea de más alta marea y la isóbata de 10 brazas, a lo largo de 23 km de litoral. Esta extensión se distribuye entre 15 de las organizaciones integrantes de Copmar, cada una de las cuales administra un área definida para su aprovechamiento y manejo (Torres, 2016). Entre sus estrategias, destacan la zonificación para la extracción, la recuperación y el repoblamiento de recursos; las vedas internas voluntarias; los límites de captura; la vigilancia comunitaria, y el uso de artes de pesca selectiva.

A pesar de que el Decreto Supremo 010-2005 (Ministerio de la Producción, 2005b) designa a la Copmar como responsable del PPD, no le otorga derechos exclusivos sobre los recursos del área. Esto implica que si bien la Copmar implementa medidas de manejo orientadas a la conservación y al aprovechamiento sostenible de los recursos, no existe actualmente un mecanismo legal que impida el ingreso de pescadores externos al área para realizar actividades extractivas. El reconocimiento de tales derechos ha sido una demanda histórica de la Copmar, pero, tras más de dos décadas, aún se mantiene como un programa piloto.

En este contexto, el presente documento busca responder por qué el PPD se mantiene como programa piloto y todavía no se ha consolidado legalmente con derechos exclusivos sobre el área manejada. En consecuencia, el objetivo principal consiste en realizar un análisis técnico-

legal de la trayectoria del PPD con el fin de identificar las limitaciones jurídicas e institucionales que han impedido su consolidación como modelo formal de gestión pesquera participativa.

Con este propósito, el ensayo se ha estructurado en cinco secciones. En la primera, se contextualizan los antecedentes del PPD. En la segunda, se analiza su creación legal y reglamento. En la tercera, se examina la implementación de su modelo de gestión. En la cuarta, se evalúa el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos (ROP de bentónicos) y el plan de extracción como instrumentos para garantizar el acceso exclusivo de derechos sobre los recursos manejados. Dado que esta herramienta aún no se aplica efectivamente en ninguna experiencia de autogestión en el Perú, la quinta sección analiza sus limitaciones, oportunidades y desafíos en el contexto del PPD. Por último, se presentan conclusiones y recomendaciones. Estas buscan fortalecer las iniciativas de autogestión comunitaria mediante el reconocimiento legal de derechos de uso, lo que contribuirá a la sostenibilidad de los recursos marinos y al empoderamiento de las comunidades pesqueras.

2. Metodología

Para la elaboración del presente estudio, se empleó una metodología cualitativa basada en la revisión de fuentes secundarias y la recopilación de información complementaria a través de entrevistas. En primer lugar, se realizó un levantamiento de información disponible en plataformas digitales, que incluye informes, estudios técnicos y normativa relacionada con el PPD. Asimismo, se revisaron documentos del PPD, tales como del Reglamento de Gestión del PPD y la evaluación inicial del programa previa a su aprobación formal. Adicionalmente, se llevaron a cabo dos entrevistas semiestructuradas con Brian Oblitas, director de la ONG Fondemar (Fondo para el Desarrollo Sostenible de los Mares y Costas; comunicación personal, 27 de junio y 24 de julio de 2025) con el objetivo de complementar la información obtenida y validar ciertos hallazgos preliminares del análisis.

Una de las principales limitaciones que se enfrentaron durante el proceso de investigación fue el acceso restringido a información actualizada sobre los planes operativos anuales (POA) y estudios técnicos desarrollados en el ámbito del PPD; así como la información detallada del proceso de aprobación de la declaratoria de interés que ha presentado la Copmar para la implementación de un plan de extracción en la Reserva Nacional San Fernando (RNSF). Si bien parte de esta información se encuentra en poder de la Copmar, el hecho de que no esté digitalizada ni sistematizada ha limitado la disponibilidad de información para la elaboración del presente estudio.

3. Desarrollo de la investigación

3.1. La historia del PPD previa a su aprobación

Marcona es un distrito costero de la provincia de Nasca, en la región Ica, ubicado a 530 kilómetros al sur de Lima, que cuenta con una población de 15 981 habitantes (INEI, 2017). Por un lado, esta pequeña ciudad es reconocida por su legado minero, en especial por ser la primera en producir hierro en el Perú; por otro lado, también destaca por su riqueza marina. Por ello, se le conoce como la Capital del Hierro y como la Cuna del Pingüino de Humboldt (Municipalidad de Marcona, 2025). Las principales actividades económicas de Marcona incluyen la minería, la pesca artesanal y el comercio. En cambio, el turismo se encuentra en una etapa incipiente, mientras que la agricultura tiene una presencia limitada.

En el ámbito pesquero, Marcona posee una larga tradición en la pesca artesanal, especialmente centrada en recursos bentónicos como el erizo rojo (*Loxechinus albus*), la lapa (*Fissurella* spp.), el pulpo (*Octopus mimus*) y el chanque (*Concholepas concholepas*), así como en la recolección de macroalgas de los géneros *Lessonia* y *Macrocystis*. A finales de los setenta e inicios de los ochenta, la creciente demanda internacional, principalmente de mercados asiáticos, impulsó la sobreexplotación de estos recursos, en especial del erizo rojo, lo cual generó un auge extractivo sin precedentes. En este contexto, diversas empresas y pescadores artesanales incrementaron significativamente su esfuerzo pesquero, lo que derivó en una pesca intensiva y descontrolada de los recursos bentónicos.

Para fines de los años noventa, esta situación condujo al colapso de los recursos bentónicos, lo que causó impactos ecológicos y económicos severos en la comunidad pesquera local (Monteferri, 2021). Frente a esta situación, los propios pescadores artesanales decidieron tomar acción. De este modo, se organizó la Copmar, un gremio que reúne a 17 asociaciones de pescadores artesanales del distrito. Ante la crisis de los recursos bentónicos, esta asociación implementó mecanismos de autogestión, tales como el establecimiento de cuotas de captura, las vedas internas y otras medidas de manejo.

Sin embargo, según testimonios como el de Manuel Milla, expresidente de la Copmar, estas acciones no contaron con respaldo institucional. Por el contrario, el Gobierno central, a través del Ministerio de Pesquería, les notificó que no estaban facultados para autorregular los recursos, los cuales debían gestionarse bajo la normativa nacional vigente (Actualidad Ambiental, 2019).

En respuesta a esta situación, en 2002, los miembros de la Copmar elaboraron una propuesta de manejo pesquero integral orientada a la recuperación de los ecosistemas marinos degradados y al uso sostenible de la biodiversidad local. La propuesta se sustentaba en estrategias de conservación comunitaria y gobernanza participativa, las cuales tenían como objetivo incrementar la productividad pesquera y asegurar la sostenibilidad del recurso a largo plazo. La propuesta fue evaluada luego de haberse conformado la Comisión Especial, creada mediante el Decreto Supremo 015-2003-PRODUCE.

3.2. Aprobación y reglamento de gestión para la ejecución del PPD

Luego de que la Comisión Especial evaluara favorablemente la iniciativa presentada por la Copmar, y tras la constitución formal del gremio en 2004, se aprobó la implementación del PPD mediante el Decreto Supremo 009-2005-PRODUCE. Como parte de este proceso, se estableció la conformación de la Comisión Asesora Permanente (CAP) y se le encargó, junto con la Copmar, la formulación y aprobación del reglamento de gestión para la ejecución del PPD. Poco después, el Decreto Supremo 010-2005-PRODUCE modificó y complementó el anterior, precisando que la ejecución del PPD estaría a cargo de la Copmar.

El reglamento de gestión para la ejecución del PPD se aprobó en agosto de 2005 (CAP & Copmar, 2005) con el objetivo de orientar, administrar, coordinar y planificar la implementación de los proyectos comprendidos en el programa. Es importante mencionar que, de acuerdo con el informe de evaluación de la Comisión Especial (Copmar et al., 2003)¹, el programa contemplaba 11 proyectos, divididos en tres grupos o componentes: organización y capacitación, investigación y producción, y manejo integrado de zonas marino-costeras.

Asimismo, en el reglamento de gestión, se delimitó el ámbito de intervención del PPD, comprendido entre la Punta San Juan y el límite sur distrital de Marcona, que coincide con el límite departamental entre Ica y Arequipa, el cual abarca aproximadamente 2000 hectáreas desde la línea más alta de marea hasta la isóbata de 10 brazas. Según las disposiciones complementarias, este espacio sería posteriormente subdividido entre las asociaciones afiliadas a la Copmar, es decir, previa coordinación entre estas, la propia Copmar y la CAP.

En materia técnica, se estableció que el Instituto del Mar del Perú (Imarpe) sería el responsable de determinar el estado de los recursos hidrobiológicos. Por ello, el enfoque del manejo se centró en el aprovechamiento racional de especies bentónicas como las macroalgas, el erizo rojo, el chanque, la lapa, el pulpo, el caracol, las navajas, la almena, el choro, entre otras. Adicionalmente, se autorizó el desarrollo de actividades de poblamiento, repoblamiento y cultivo en sistemas suspendidos o de fondo para especies como la concha de abanico, la ostra del Pacífico, el erizo y el pulpo.

En cuanto a la estructura orgánica del PPD, esta fue definida en tres niveles: un órgano ejecutor, un órgano de asesoramiento y un órgano de apoyo.

¹ Si bien APA 7a ed. indica que aquellos documentos a los que no se pueda acceder no deberían consignarse en las referencias bibliográficas, en el caso particular de estas dos fuentes (CAP & Copmar, 2005) y (Copmar et al., 2003), se ha decidido mantenerlas en la lista de referencias, ya que los documentos existen digitalmente. Aunque no son de dominio público, el autor del presente ensayo llegó a estas fuentes mediante un contacto que, aunque señala que no se trata de documentos confidenciales, prefiere mantenerse en el anonimato. Debido a ello, se decidió agregarle el adjetivo "interno" a la categoría de "documento no publicado".

- **El órgano ejecutor** está compuesto por los siguientes organismos:
 - **El Consejo Directivo PPD**-. Está conformado por la Junta Directiva de Copmar y tiene como funciones principales ejecutar el PPD, elaborar el plan operativo anual (POA) y reportar su gestión al Despacho Viceministerial de Pesquería².
 - **El Comité de Vigilancia**. Es responsable de las acciones de control y vigilancia dentro del ámbito del PPD.
 - **El Comité Ejecutor**. Implementa los proyectos y coordina con los asociados el cumplimiento de sus responsabilidades.
 - **El Comité de Administración**. Gestiona los aspectos contables y administrativos del programa.

- **El órgano de asesoramiento**. Está compuesto por la CAP, cuya función es apoyar la elaboración del POA, brindar asesoría técnica, fortalecer capacidades, optimizar la gestión del programa y promover la articulación intersectorial.

- **El órgano de apoyo**. Está conformado por la Comisión Especializada, la cual está integrada por representantes de las 15 asociaciones de la Copmar que forman parte del proyecto piloto. Su rol es brindar soporte técnico o logístico de acuerdo con las necesidades del PPD.

Por otra parte, el mecanismo de toma de decisiones también fue reglamentado. Las propuestas son formuladas por el Consejo Directivo y evaluadas por la CAP. Una vez emitida su opinión, se remiten a la Asamblea General de la Copmar, que aprueba las iniciativas por mayoría simple. Posteriormente, los expedientes aprobados son derivados al comité correspondiente para su implementación.

Finalmente, el reglamento establece, en sus disposiciones complementarias, que la CAP y la Copmar debían proponer a las instancias competentes los dispositivos legales necesarios para permitir la transferencia de la gestión del área del PPD y el otorgamiento de derechos de uso exclusivos conforme a la ley. Este punto refleja que uno de los

² Cabe aclarar que el reglamento del PPD consigna esta denominación. Sin embargo, el nombre actual del despacho es Viceministerio de Pesca y Acuicultura.

objetivos estratégicos de la Copmar, desde la etapa inicial del programa piloto, fue avanzar hacia un modelo de gobernanza pesquera local con mayores niveles de autonomía, basado en el reconocimiento formal de derechos de uso sobre las áreas manejadas.

3.3. Evaluación técnica de la implementación del PPD

Analizar técnicamente la implementación del PPD resulta complejo debido al largo periodo de vigencia de la iniciativa, así como a la gran cantidad de información generada, la cual no siempre ha sido organizada, estandarizada ni sistematizada adecuadamente. En este apartado, se evaluarán los avances del PPD considerando las funciones establecidas en el reglamento de gestión y sus disposiciones complementarias; además, se tomarán en cuenta dos de los tres componentes definidos en los proyectos aprobados dentro del programa del PPD: organización y capacitación, e investigación y producción. Esta exclusión se debe a que el tercer componente (el de manejo integrado de zonas marino-costeras) está relacionado con proyectos y actividades de planificación del ordenamiento territorial y la zonificación ecológica y económica de la zona costera del PPD, por lo que no está directamente vinculado con el funcionamiento operativo del PPD como los dos primeros.

Con respecto al funcionamiento del PPD, en la actualidad, el órgano de asesoramiento o CAP ya no está activo como en los inicios del proyecto. De acuerdo con Brian Oblitas, director de la ONG Fondemar (comunicación personal, 27 de junio de 2025), el CAP dejó de operar en 2012. Aunque su figura aún está contemplada en el reglamento de gestión, en la práctica, no desempeña las funciones que le fueron asignadas. En contraste, los tres órganos del PPD continúan en funcionamiento y cumplen, en términos generales, con las funciones asignadas. Sin embargo, una de las responsabilidades clave del Consejo Directivo -informar periódicamente al Despacho Viceministerial de Pesquería (actualmente, Produce-, no se ejecuta de manera regular debido a la inexistencia de un espacio institucionalizado. En la práctica, los informes se remiten de forma esporádica y usualmente en respuesta a solicitudes específicas.

Uno de los aspectos clave por evaluar en relación con el reglamento es el cumplimiento de las disposiciones complementarias: la delimitación del ámbito geográfico del PPD asignado a cada asociación y la elaboración

de propuestas normativas para el otorgamiento de derechos de uso exclusivo sobre las zonas manejadas, las cuales debían ser promovidas por la Copmar en coordinación con la CAP. Respecto al primer punto, las áreas sí fueron efectivamente divididas entre las 15 asociaciones dentro de los límites del PPD.

No obstante, el otorgamiento de los derechos exclusivos es un problema que aún está por resolverse. Esto se debe a que, durante la mayor parte de la existencia del PPD, no ha existido un mecanismo legal claro que permita formalizar este tipo de derechos territoriales para organizaciones pesqueras artesanales. Este vacío legal empezó a abordarse con la aprobación del ROP de bentónicos, el cual introdujo la posibilidad de acceder a derechos de uso mediante los planes de extracción. Sin embargo, aunque esta herramienta ha sido promovida en distintas iniciativas a nivel nacional, hasta la fecha ninguna experiencia ha logrado culminar con éxito este proceso. Este tema será analizado con mayor detalle en las secciones siguientes. Asimismo, es importante señalar que, según Zavala (2014), persiste un problema limítrofe entre las regiones de Ica y Arequipa que debe ser aclarado formalmente, ya que podría constituir un obstáculo para el reconocimiento de derechos territoriales en favor del PPD.

En cuanto a los 11 proyectos originalmente definidos por la Comisión Especial, estos no se han ejecutado tal como fueron formulados. Sin embargo, sí se han desarrollado iniciativas vinculadas a las temáticas y objetivos propuestos. Esto se debe, en gran parte, a que muchos de los proyectos implementados han sido promovidos por la cooperación nacional e internacional, cuyas intervenciones, si bien comparten objetivos comunes con el PPD, respondían a agendas más amplias o distintas, lo que llevó a una implementación parcial o adaptada de los proyectos originales. Además, es importante considerar que el contexto local y las prioridades del PPD han cambiado con el tiempo, lo que ha motivado a replantear acciones para responder a nuevas necesidades.

En el caso del primer componente de los proyectos propuestos por la Copmar, componente de organización y capacitación, a nivel general, existe un avance significativo en el fortalecimiento organizacional, pues la Copmar y las 17 asociaciones que la integran han completado satisfactoriamente sus procesos de formalización. Actualmente, la Copmar es una organización consolidada, que cuenta más de 20 años de trayectoria,

y que mantiene un rol activo como interlocutor ante entidades públicas y en procesos de negociación. Además, ha recibido apoyo continuo por parte de la cooperación nacional e internacional, lo cual ha fortalecido su gestión interna. No obstante, persisten retos importantes, como promover un mayor liderazgo de las mujeres dentro de la organización y fomentar actividades económicas complementarias a la pesca que diversifiquen las fuentes de ingresos de las familias pesqueras.

Con respecto al segundo componente, sobre investigación y producción, se han realizado numerosas investigaciones promovidas por Imarpe y diversos proyectos impulsados por la cooperación. Estas investigaciones han abordado una amplia gama de temáticas relevantes para mejorar el conocimiento y la gestión del ecosistema marino-costero local. Sin embargo, no se ha logrado establecer un sistema de monitoreo continuo que permita contar con datos actualizados sobre los cambios temporales de los recursos pesqueros clave ni evaluar sistemáticamente la efectividad de las medidas de manejo implementadas en el PPD. Por ejemplo, Santos (2024) señala que si bien Produce e Imarpe reconocen un incremento en la abundancia del erizo rojo en la zona del PPD, aún no existen estudios que permitan determinar con precisión la eficacia de las estrategias de manejo implementadas para la recuperación de esta especie.

3.4. El ROP de bentónicos y el plan de extracción

Dado que la figura del PPD no otorga a la Copmar derechos exclusivos sobre los recursos del área bajo manejo ni es reconocida como un instrumento estándar en la Ley General de Pesca, y además carece de una base legal clara que establezca el camino que estos programas deben transitar hacia esquemas de gestión más sólidos, se esperaba que la aprobación del ROP de recursos bentónicos contribuyera a superar estas limitaciones. En particular, se preveía que este reglamento permitiría la evolución del PPD hacia su consolidación legal, aquella que fuera capaz de reconocer derechos de uso exclusivos, ofrecer mayor seguridad jurídica y establecer reglas del juego más claras y formales, así como un esquema de cogobernanza mejor definido.

En julio de 2021, se aprobó el ROP de bentónicos mediante el Decreto Supremo 018-2021-PRODUCE (Ministerio de la Producción, 2021). En este, se establece el marco normativo para regular el aprovechamiento sostenible

de los recursos bentónicos como el erizo, el pulpo, la concha de abanico, entre otros. El ROP introduce un enfoque precautorio y ecosistémico, cuyas medidas de manejo adaptativas deben estar basadas en evidencia científica y consideraciones socioeconómicas. Este reglamento regula el acceso a la actividad pesquera mediante permisos otorgados por Produce o los gobiernos regionales, y establece herramientas como vedas, zonas restringidas, tallas mínimas y cuotas de captura. También, refuerza la vigilancia sanitaria a cargo de Sanipes, así como un régimen sancionador más estricto frente a infracciones.

En este contexto, el plan de extracción se consolida como el principal instrumento operativo para ordenar la pesca artesanal de recursos bentónicos, el cual permite a organizaciones legalmente reconocidas proponer medidas de manejo dentro de áreas específicas. Este plan puede ser propuesto por organizaciones de pescadores formalmente constituidas y permite ordenar la extracción de recursos mediante la delimitación del área, la aplicación de medidas de manejo como vedas, cuotas y tallas mínimas, y el establecimiento de sistemas de monitoreo y vigilancia. Su aprobación requiere de varios pasos, entre los que se incluye la declaratoria de interés, la elaboración de una línea base y la propuesta del plan. Es importante mencionar que los planes de extracción no otorgan derechos de uso exclusivo en el área manejada, pero sí permiten el uso de los recursos bentónicos incluidos en los planes de extracción, siempre y cuando se cumpla con las medidas y condiciones establecidas en este.

Posteriormente, en mayo de 2025, se aprobó el Decreto Supremo 008-2025-PRODUCE (Ministerio de la Producción, 2025a), que introduce modificaciones claves al ROP de bentónicos con la finalidad de facilitar los procesos de aprobación e implementación de los planes de extracción. Entre los principales cambios, se contempla la ampliación de la vigencia de los planes de tres a cinco años, renovables por un período similar; además, se permite que un plan de extracción abarque varias áreas geográficas; así también, se elimina el requisito de consenso unánime, lo que permite su aprobación por mayoría simple. Además, Produce podrá establecer puntos de desembarque específicos para asegurar el control y la trazabilidad de los recursos, y se compromete a publicar estrategias de priorización de recursos bentónicos en un plazo de 180 días hábiles. También, se exige al Imarpe que actualice los lineamientos técnicos para la elaboración de estudios y monitoreos poblacionales.

Además, como parte del proceso de adecuación normativa, en octubre de 2025, se aprobó la Resolución Ministerial 360-2025-PRODUCE (Ministerio de la Producción, 2025b), la cual complementa el DS 008-2025-PRODUCE, pues desarrolla y precisa aspectos procedimentales relacionados con la aprobación de los planes de extracción. Entre las disposiciones más relevantes, se establece, como requisito para la declaración de interés, que las OSPA se encuentren dentro de la jurisdicción regional donde se pretende implementar el plan. Adicionalmente, se limita la participación de los pescadores a un solo plan de extracción, y se fija un plazo de 15 días calendario para publicar la declaración de interés. Asimismo, se determina que la autorización para el desarrollo del estudio de línea base se otorgue mediante resolución directoral de Produce o del gobierno regional competente. Para ello, se establece un plazo de 60 días calendario para su elaboración, prorrogable por 30 días adicionales. Sin embargo, no se precisan los plazos para la emisión de opinión por parte de las entidades competentes sobre los resultados del estudio.

En términos generales, los planes de extracción presentan ventajas claras frente al PPD, principalmente porque están reconocidos en la normativa pesquera como el instrumento regular para el aprovechamiento sostenible de los recursos bentónicos. Ello implica que los derechos de acceso y uso están mejor definidos, las reglas de operación son claras y exigibles, y la autoridad competente (principalmente, los gobiernos regionales) cuenta con atribuciones precisas para su aprobación, supervisión y fiscalización.

Asimismo, los planes de extracción ofrecen un esquema de gobernanza más estructurado y sostenible en el tiempo, pues están sustentados en medidas de manejo claramente establecidas antes de su aprobación. Esto permite consolidar procesos de autogestión, fortalecer la cogobernanza y asegurar la continuidad del manejo más allá de periodos de carácter experimental. En ese sentido, pueden constituir el siguiente paso evolutivo del PPD.

3.5. Planes de extracción y el PPD: oportunidades, limitantes y desafíos

Tal como se indicó previamente, aunque los planes de extracción no otorgan derechos de uso exclusivo sobre el área geográfica intervenida, sí conceden derechos exclusivos sobre los recursos bentónicos incluidos en

el plan, siempre que se cumplan las medidas y condiciones establecidas en este. Actualmente, esta herramienta es promovida en distintas áreas por la cooperación nacional e internacional como una alternativa viable dirigida a caletas de pescadores artesanales interesadas en modelos de gestión participativa y sostenible.

Sin embargo, su aprobación requiere el cumplimiento de requisitos exigentes, tanto técnicos como sanitarios, legales y organizativos, lo que representa un desafío significativo para muchas asociaciones pesqueras. Hasta la fecha, ninguna de las iniciativas presentadas a nivel nacional ha logrado aprobar un plan de extracción. Es más, ninguna ha superado la primera etapa del proceso: el cumplimiento de la declaratoria de interés. En este contexto, la Copmar presentó su declaratoria de interés para la elaboración del plan de extracción dentro de la RNSF y ha expresado su intención de ampliar su alcance para incluir al PPD, que busca transitar hacia la consolidación de una figura legal. No obstante, esto implicaría actualizar la declaratoria de interés ya presentada o, alternativamente, elaborar una nueva específicamente enfocada en el ámbito del programa piloto.

Si bien la Copmar ya cuenta con experiencia en el proceso de formulación de la declaratoria de interés, uno de los requisitos clave establecidos por el Decreto Supremo 008-2025-PRODUCE consiste en contar con el consenso de la mitad más uno de los pescadores que utilizan el área en cuestión. Aunque se prevé que la mayoría de los pescadores estén a favor de implementar el plan de extracción en el PPD, será necesario un proceso previo de articulación con las 15 OSPA involucradas, así como la definición anticipada de las reglas de manejo para garantizar un respaldo amplio y evitar posibles conflictos.

Esto se debe a que, aunque legalmente basta con la mayoría simple para presentar la declaratoria de interés, el PPD constituye un caso particular: cada OSPA gestiona un área delimitada de forma autónoma. En ese sentido, si alguna organización no desea formar parte del plan de extracción, pero se ve forzada a implementarlo, podría generar tensiones sociales dentro del PPD. Por ello, es indispensable llevar a cabo un proceso de información, sensibilización y planificación participativa de todas las OSPA para garantizar la alineación absoluta con la propuesta.

Una limitación adicional se relaciona con los plazos prolongados para la evaluación de las declaratorias de interés presentadas ante Produce, Direpro (Dirección General de la Producción) o Gerepro (Gerencia General de la Producción), según corresponda. Por ejemplo, en agosto de 2023, la Copmar entregó una declaratoria para realizar actividades dentro de la RNSF y, pese a que se levantaron todas las observaciones formuladas por las autoridades competentes durante 2024, a la fecha de elaboración de este estudio, esta declaratoria aún no ha sido aprobada. Esta demora se explica, en parte, porque el Reglamento del ROP de bentónicos, a la fecha en que se entregó la declaratoria de interés, no establecía plazos concretos para la evaluación de dichas solicitudes ni definía con claridad qué entidades son responsables de su revisión. No obstante, es importante aclarar que el Decreto Supremo 008-2025-PRODUCE que modifica al ROP de bentónicos ha precisado los roles institucionales, pero no ha fijado plazos máximos, lo que continúa afectando la predictibilidad del procedimiento.

Otro factor que podría limitar la viabilidad del plan de extracción en el PPD es el conflicto de límites en el extremo sur del área, cuya jurisdicción aún no ha sido definida con claridad por la Secretaría de Demarcación Territorial de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM). Esta indefinición impide determinar si esta porción del territorio corresponde al departamento de Ica o de Arequipa, lo que condiciona su inclusión en el plan, debido a que existe incertidumbre sobre qué autoridad o autoridades deben aprobar el plan, a lo que se sumaría un muy probable rechazo social de los pescadores de las regiones involucradas.

A ello se suma un reto financiero significativo: el alto costo que implica la formulación e implementación del plan de extracción. Este proceso involucra la elaboración de la línea base ambiental, el diseño del plan de manejo, el plan de monitoreo y la contratación de asesoría técnica especializada. Además, si se incluyen recursos como los moluscos bivalvos o los gasterópodos, deben cumplirse exigencias sanitarias establecidas por Sanipes, lo cual eleva considerablemente los costos (Campos, 2025). Por ejemplo, en el caso de la declaratoria de interés para la RNSF, la Copmar inicialmente consideró 18 recursos hidrobiológicos, de los cuales 15 requerían cumplir requisitos sanitarios. Por esta razón, el documento fue observado por Sanipes y la Copmar se vio obligada a excluir aquellos recursos con mayores exigencias y limitar la propuesta a solo tres especies:

pulpo (*Octopus mimus*), erizo rojo (*Loxechinus albus*) y pepino (*Patallus mollis*). Es importante mencionar que actualmente la Copmar cuenta con el respaldo de instituciones aliadas interesadas en facilitar los procesos de aprobación y ejecución de sus planes de extracción. Sin embargo, puede que, en el mediano plazo, sea de responsabilidad exclusiva de la organización dar continuidad a la implementación de sus planes.

Un desafío adicional clave es la capacidad técnica y organizativa que se requiere no solo para obtener la aprobación, sino también para implementar, monitorear y renovar periódicamente el plan de extracción. La Copmar, con más de dos décadas de experiencia y un proceso de fortalecimiento institucional a través del PPD, además del apoyo de la cooperación nacional e internacional, cuenta con condiciones favorables para liderar este esfuerzo. No obstante, será fundamental que las instituciones aliadas contribuyan a identificar y cerrar brechas técnicas u organizativas que podrían comprometer la sostenibilidad del plan a largo plazo.

Finalmente, se han identificado limitaciones normativas que afectarían no solo a un potencial diseño e implementación de un plan de extracción en el PPD con la Copmar, sino a todas las organizaciones interesadas en implementar este instrumento. Actualmente, el contenido requerido del plan de extracción está descrito de forma general en el ROP, lo que genera incertidumbre en el proceso de formulación. Sería altamente recomendable que Produce elabore y difunda una guía o manual técnico que estandarice los criterios de formulación y facilite tanto la elaboración como la evaluación de las propuestas. Además, se requiere reforzar las capacidades de las instituciones involucradas en el proceso de aprobación y seguimiento, de modo que se garantice el cumplimiento de los objetivos establecidos en el ROP. La falta de conocimiento y claridad en los procedimientos actuales se refleja en la excesiva demora para evaluar y aprobar las declaratorias de interés, lo que ralentiza significativamente los avances hacia el otorgamiento efectivo de derechos de uso de los recursos marinos con el fin de potenciar las experiencias de autogestión comunitaria como el PPD.

Conclusiones

A la luz del análisis desarrollado, es posible identificar las principales limitaciones jurídicas e institucionales que han impedido la consolidación del PPD como un modelo formal de gestión pesquera participativa en el Perú.

- En primer lugar, si bien el PPD constituye una experiencia innovadora de gestión pesquera comunitaria, que cuenta con más de 20 años de implementación y aprendizajes relevantes, su diseño normativo original, formalizado mediante el Decreto Supremo 009-2005-PRODUCE, no ha establecido mecanismos jurídicos efectivos para el otorgamiento de derechos exclusivos de uso sobre las áreas manejadas, ni una hoja de ruta clara para su escalamiento y transición hacia una figura legal más sólida y permanente. Esta limitación jurídica estructural ha condicionado su evolución y reconocimiento dentro del ordenamiento pesquero nacional.
- En segundo lugar, La implementación del PPD ha sido parcial y adaptativa. Ninguno de los 11 proyectos originalmente formulados se ejecutó conforme a su diseño inicial, y el retiro de la CAP en 2012 debilitó el soporte técnico-institucional del programa. No obstante, la continuidad de otros órganos internos y el acompañamiento de la cooperación nacional e internacional han permitido sostener determinadas acciones alineadas con sus objetivos.
- Pese a los avances significativos en investigación del ecosistema marino-costero de Marcona, el PPD adolece de una limitación institucional clave: la ausencia de un sistema de monitoreo continuo y de evaluaciones sistemáticas que permitan medir objetivamente la efectividad del manejo y la recuperación de especies. Aun así, un resultado institucional relevante ha sido la consolidación de la Copmar como actor central en la gobernanza pesquera local, cuyas capacidades de gestión, interlocución y articulación se han fortalecido a lo largo del tiempo.
- Finalmente, El ROP de bentónicos, aprobado en 2021 y modificado en 2025, introduce los planes de extracción como instrumentos de gestión. Si bien no configuran derechos territoriales en sentido estricto, sí permiten el uso exclusivo de los recursos contemplados

en los planes aprobados, lo que los convierte en una herramienta con potencial para avanzar hacia esquemas de gestión participativa más formales. Sin embargo, la falta de aprobación de cualquier plan de extracción hasta la fecha evidencia la persistencia de limitaciones jurídicas, procedimentales e institucionales que impiden su implementación efectiva.

En conjunto, estas limitaciones, relacionadas con la debilidad del reconocimiento normativo, la falta de claridad institucional, la ausencia de plazos vinculantes -aunque esto se ha optimizado con la Resolución Ministerial 360-2025-PRODUCE- y las brechas técnicas y organizativas, explican por qué el PPD no ha logrado consolidarse como un modelo formal de gestión pesquera participativa pese a su relevancia empírica y a los avances alcanzados en el ámbito local.

Recomendaciones

A partir de la identificación de las limitaciones jurídicas e institucionales señaladas, se formulan las siguientes recomendaciones, orientadas a fortalecer la consolidación de modelos de gestión pesquera participativa:

- Fortalecer el marco normativo de los planes de extracción, estableciendo plazos claros, concretos y vinculantes para todas las etapas del procedimiento de aprobación, las cuales deben incluir la evaluación de los resultados del estudio de línea base por parte de las entidades competentes.
- Desarrollar e implementar programas de capacitación especializada dirigidos a las autoridades responsables de la evaluación, la aprobación, el seguimiento y la fiscalización de los planes de extracción con el fin de reducir la discrecionalidad administrativa y mejorar la predictibilidad del proceso.
- Elaborar y difundir guías técnicas estandarizadas que orienten la formulación y evaluación de las distintas etapas del plan de extracción (declaratoria de interés, línea base, plan de manejo y plan de monitoreo) con el fin de facilitar tanto la preparación de las propuestas por parte de las organizaciones de pescadores como su evaluación por parte de la autoridad competente.

- Fortalecer los mecanismos de articulación interinstitucional, promoviendo espacios de coordinación y clarificación de roles entre Produce, Imarpe, los gobiernos regionales y otras entidades involucradas con el fin de asegurar una implementación coherente y eficaz del plan de extracción.
- En el caso específico de la Copmar, resulta necesario abordar las limitaciones económicas, técnicas y organizativas que enfrenta la implementación de un plan de extracción, en particular asegurando su sostenibilidad financiera, cerrando brechas técnicas pendientes y fortaleciendo los procesos internos de articulación entre las distintas OSPA que conforman el PPD. Asimismo, resolver el conflicto limítrofe entre Ica y Arequipa constituye un requisito clave para reducir la incertidumbre territorial asociada a un eventual plan.
- Es necesario implementar de manera efectiva los planes de extracción, pues este procedimiento representa una oportunidad estratégica para avanzar hacia el reconocimiento legal de derechos de uso y la consolidación de modelos formales de gestión pesquera participativa. Esto permitirá a las comunidades pesqueras artesanales asumir un rol corresponsable en la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos, además de fortalecer la gobernanza pesquera a nivel local y nacional.

Referencias bibliográficas

Campos, D. (2025). *Análisis del proceso de aprobación de planes de extracción: La declaratoria de interés.* Lima: SPDA. <https://spda.org.pe/wp-content/uploads/2025/03/Analisis-del-proceso-de-aprobacion-de-planes-de-extraccion.pdf>

CAP & Copmar. (2005). *Reglamento de gestión del Programa Piloto Demostrativo para la recuperación de ecosistemas acuáticos y uso sostenible de su biodiversidad-San Juan de Marcona-Ica.* [Documento interno no publicado].

Comunidad Pesquera San Juan de Marcona (Copmar), Consejo Nacional de Ambiente (Conam) & Gobierno Regional de Ica. (2003). *Programa demostrativo para la recuperación de los ecosistemas acuáticos y uso sostenible de su biodiversidad con énfasis en estrategias locales de incremento de la productividad pesquera y artesanal y promoción de la maricultura en el distrito de Marcona, provincia de Nasca, departamento de Ica.* En I Seminario regional "Hacia el desarrollo sostenible del distrito de Marcona". [Documento interno no publicado].

Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>

Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2017). *INEI Censos Nacionales 2017.* <https://visor.geoperu.gob.pe/reporte/110304>

Ministerio de la Producción. (2003a). *Decreto Supremo 015-2003-PRODUCE que constituye una Comisión Especial encargada de evaluar, formular y buscar alternativas para la ejecución de un Programa Piloto Demostrativo en Marcona.* Diario Oficial El Peruano. <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H845887>

Ministerio de la Producción. (2003b). *Decreto Supremo 016-2003-PRODUCE, que aprueba el Reglamento del Ordenamiento Pesquero del Recurso Merluza.* Diario Oficial El Peruano. <https://faolex.fao.org/docs/texts/per66045.doc>

Ministerio de la Producción. (2005a). *Decreto Supremo 009-2005-PRODUCE que aprueba el Programa Piloto Demostrativo en Marcona.* Diario Oficial El Peruano. <https://vlex.com.pe/vid/conformacion-asesora-piloto-demostrativo-32526863>

Ministerio de la Producción. (2005b). *Decreto Supremo 010-2005 PRODUCE. Diario Oficial El Peruano que modifica el Decreto Supremo. 009-2005-PRODUCE.* <https://www.fpas.pe/wp-content/uploads/DS-009-2005-PRODUCE.pdf>

Ministerio de la Producción. (2008). *Reglamento del Decreto Legislativo 1084, ley sobre límites máximos de captura por embarcación.* <https://faolex.fao.org/docs/pdf/per83536.pdf>

Ministerio de la Producción. (2021). Decreto Supremo 018-2021-PRODUCE que aprueba el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1975869-8>

Ministerio de la Producción. (2025a). Decreto Supremo 008-2025-PRODUCE que modifica el Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos aprobado por el Decreto Supremo 018-2021-PRODUCE. Diario Oficial El Peruano. <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/2398672-4>

Ministerio de la Producción. (2025b). Resolución Ministerial 360-2025-PRODUCE que aprueba las medidas de ordenamiento para la implementación de planes de extracción en el marco del Reglamento de Ordenamiento Pesquero de los Recursos Invertebrados Marinos Bentónicos aprobado por el Decreto Supremo 018-2021-PRODUCE. Diario Oficial El Peruano. <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/8907809/7341179-r-m-n-360-2025-produce.pdf?v=1761748718>

Monteferri, B. (2021). Invertebrados bentónicos marinos. En Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, *Wikipesca Perú: Plataforma colaborativa sobre la pesca en el Perú*. https://mardelperu.pe/articulos_wikipesca/principales-pesquerias-marinas-en-el-peru/invertebrados-marinos-bentonicos/page/3/

Municipalidad Distrital de Marcona. (2025). Portal institucional. <https://munimarcona.gob.pe/>

Nakandakari, A. (2016). *Experiencias de autogestión y comanejo de pesquerías costeras en el Perú: una revisión institucional*. The Nature Conservancy. En *Informe del Taller sobre la gobernanza del sector pesca y acuicultura en la Región Lima* (pp. 52-55). Consejo Departamental Lima, Colegio de Ingenieros del Perú.

Ofermarp. (s. f.). *San Juan de Marcona, Ica: Uso sostenible de las macroalgas marinas en Marcona*. Recuperado el 22 de julio de 2025 de <https://ofermap.pe/iniciativa/uso-sostenible-de-las-macroalgas-marinas-en-marcona/>

Santos, G. (2024). *Perú: así lograron los pescadores de Marcona recuperar el erizo rojo.* Mongabay Latam. <https://es.mongabay.com/2024/07/peru-pescadores-de-marcona-recuperar-erizo-rojo/>

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. (2019). Marcona: pescadores exigen aprobación de Reglamento para extracción de mariscos. *Actualidad Ambiental.* <https://www.actualidadambiental.pe/marcona-pescadores-exigen-aprobacion-de-reglamento-para-extraccion-de-mariscos/>

Torres, R. (2016). *El PPD Marcona: Participación de la Copmar en la gestión de áreas naturales protegidas* [Presentación PowerPoint]. Copmar-Comumam. https://www.academia.edu/36023222/El_PPD_Marcona_Participaci%C3%B3n_de_la_COPMAR_en_la_Gesti%C3%B3n_de_Areas_Naturales_Protegidas?source=swp_s_hare

Zavala, J. (2014). *Evaluación del Programa Piloto Demostrativo (PPD).* Proyecto GEF Humboldt: Hacia un manejo con enfoque ecosistémico del gran ecosistema marino de la Corriente de Humboldt.



Pesca fantasma: el vacío en el marco legal peruano ante el abandono o pérdida de artes de pesca

Romina Carnero Huamán

Resumen

Este ensayo examina la ausencia de regulación específica en el ordenamiento jurídico peruano con respecto a las artes de pesca fuera de uso (aparejos, equipos y dispositivos utilizados para la captura de recursos hidrobiológicos abandonados, perdidos o descartados), fenómeno que origina la denominada “pesca fantasma”. A pesar de su alta incidencia e impactos negativos ampliamente documentados (como la captura incidental de especies vulnerables, la degradación de hábitats marinos y la contribución significativa a la contaminación plástica), el marco legal vigente en el Perú carece de disposiciones que exijan la trazabilidad, el marcaje, el reporte, la recuperación o la disposición final de los aparejos de pesca fuera de uso. Esta omisión vulnera principios clave del derecho ambiental, como los de prevención, de responsabilidad extendida del generador y de internalización de costos, lo que debilita la aplicación de los regímenes de responsabilidad ambiental y sancionadora.

A través de un análisis documental y comparativo, este estudio revisa la legislación peruana y la contrasta con los marcos normativos adoptados por países de la región y del ámbito internacional, entre ellos Chile, Ecuador, Colombia, Estados Unidos, Canadá, Noruega y los Países Bajos. El análisis revela que los modelos más avanzados incorporan sistemas obligatorios

de trazabilidad, protocolos de recuperación, financiamiento público para su implementación y marcos sancionadores diferenciados. Asimismo, se identifican elementos comunes como la articulación interinstitucional entre los sectores pesquero, ambiental y portuario, y el reconocimiento explícito de las artes de pesca abandonadas, perdidas o descartadas (en adelante ALDFG: *Abandoned, Lost or Discarded Fishing Gear*, por sus siglas en inglés) como una categoría ambientalmente relevante.

Frente a este diagnóstico, se concluye que el Perú se evidencia un vacío normativo estructural, el cual afecta tanto la conservación de la biodiversidad marina como la sostenibilidad de la actividad pesquera. Para enfrentar esta problemática, el presente ensayo propone cinco líneas normativas prioritarias para cerrar este vacío legal, fortalecer la gobernanza oceánica y alinear el marco regulatorio nacional con los compromisos internacionales en materia de conservación marina y lucha contra la contaminación por plásticos.

Introducción

El Perú posee uno de los mares más productivos a nivel mundial, en gran parte gracias al sistema de afloramiento de la Corriente de Humboldt, que sustenta una actividad pesquera productiva y diversa, tanto en la pesca artesanal como industrial (Chavez *et al.*, 2008; Montecino & Lange, 2009). Sin embargo, la intensa explotación de los recursos hidrobiológicos ha generado una creciente preocupación sobre los impactos ambientales asociados al uso de determinadas artes de pesca (entendidas como los aparejos, equipos y dispositivos utilizados para la captura de recursos hidrobiológicos), en especial aquellas poco selectivas, como las redes de enmalle y enredo, ampliamente utilizadas en la pesca artesanal (Alfaro-Shigueto *et al.*, 2011).

En el Perú, la Ley General de Pesca (Decreto Ley 25977) y su reglamento contemplan regulaciones técnicas sobre el uso de artes de pesca según el tipo de flota, especie objetivo y área de faena. No obstante, existe una importante omisión en cuanto al manejo, trazabilidad y disposición final de estas artes de pesca abandonadas, perdidas o descartadas. Diversos estudios (Alfaro-Shigueto, J., *et al.*, 2010; Macfadyen *et al.*, 2009; Mangel *et al.*, 2010) describen cómo las ALDFG no solo capturan fauna marina

de manera no selectiva, sino que alteran ecosistemas bentónicos y contribuyen significativamente a la carga global de plásticos en los océanos (Richardson *et al.*, 2019).

Como reflejo de esta problemática, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) estiman que una fracción de todos los residuos marinos corresponde a las ALDFG, lo que equivale a más de 640 000 toneladas métricas al año (Macfadyen *et al.*, 2009). No obstante, pese al registro de su impacto negativo, el Perú carece de un marco normativo específico o protocolos operativos que obliguen a reportar, recuperar, reciclar o disponer adecuadamente de las ALDFG. Esta carencia limita la fiscalización y el control de la contaminación marina, y subraya la necesidad de revisar y actualizar la regulación vigente, partiendo de políticas e instrumentos internacionales que hayan registrado resultados positivos.

En este contexto, surge la necesidad de preguntarse si el vacío de información acerca de la regulación específica sobre las ALDFG constituye una omisión normativa que vulnera los principios del derecho ambiental y dificulta la aplicación efectiva de los regímenes de responsabilidad administrativa y ambiental en el sector pesquero peruano. Por ello, el presente estudio tiene como objetivo analizar si esta falta de regulación específica sobre las ALDFG constituye una omisión normativa dentro del ordenamiento jurídico peruano, y si dicha omisión vulnera principios del derecho ambiental, que afectan la aplicación efectiva de los mecanismos de responsabilidad en el sector pesquero. Para alcanzar este propósito, se plantean cinco acciones. En primer lugar, se identificarán los principios ambientales aplicables al manejo de residuos pesqueros. En segundo lugar, se examinará el marco normativo pesquero y ambiental peruano en relación con las ALDFG. Luego, se compararán experiencias normativas de otros países que regulan las ALDFG. Además, se evaluará la existencia de una omisión normativa en el ordenamiento jurídico peruano respecto a las ALDFG. Finalmente, se propondrán lineamientos normativos que permitan incorporar medidas tanto preventivas como de trazabilidad y sanción aplicables al contexto nacional.

Por otra parte, se buscará identificar los principales vacíos normativos del marco legal peruano en lo que se refiere a la trazabilidad, responsabilidad

y sanciones aplicables a las ALDFG. Asimismo, se buscará reconocer las buenas prácticas jurídicas en países de la región como Chile, Ecuador y Colombia, así como en Estados Unidos, Canadá, Noruega y los Países Bajos, los cuales han desarrollado mecanismos normativos más sólidos para enfrentar esta problemática. Por ende, se partirá de la hipótesis de que la falta de regulación específica sobre las artes de pesca fuera de uso constituye una omisión normativa que vulnera principios ambientales y dificulta la operatividad de los regímenes de responsabilidad ambiental y sancionadora dentro del marco legal pesquero peruano.

En atención a los objetivos planteados, la investigación se desarrollará desde un enfoque documental y comparativo, centrado en el análisis jurídico de la legislación peruana vigente, que se complementa con la revisión de experiencias internacionales. Además, se utilizarán exclusivamente fuentes secundarias (entre ellos, artículos científicos y documentos normativos oficiales), ya que la recopilación de información primaria en campo sobre las ALDFG presenta limitaciones logísticas y metodológicas significativas, y requeriría de diseños técnicos especializados (por ejemplo, muestreos subacuáticos o monitoreos pesqueros), los cuales exceden el alcance y los objetivos de un análisis jurídico-normativo. En suma, este estudio busca aportar elementos jurídicos concretos que sirvan de base para proponer mejoras normativas que respondan a los desafíos actuales en torno a la “pesca fantasma” y la gestión de las ALDFG en el Perú.

2. Marco normativo nacional

El marco jurídico que regula la actividad pesquera en el Perú se estructura principalmente en torno a la Ley General de Pesca (Decreto Ley 25977) y su reglamento, que se complementan con la Ley General del Ambiente (Ley 28611) y otros cuerpos normativos sectoriales y ambientales. Si bien estas normas establecen criterios técnicos sobre el uso de artes de pesca según la especie objetivo, el tipo de flota o el área de faena, no existe actualmente ninguna disposición que regule, de manera específica, el manejo de las ALDFG. Este vacío normativo impide establecer mecanismos jurídicos eficaces para su trazabilidad, recuperación o disposición final, a pesar de que estas artes fuera de uso generan impactos ampliamente documentados sobre la biodiversidad marina, los ecosistemas costeros y la sostenibilidad pesquera (Macfadyen *et al.*, 2009; Richardson *et al.*, 2019).

Un análisis de los instrumentos legales vigentes revela omisiones sustantivas en distintos niveles. La Ley General de Pesca y su reglamento, pese a su centralidad, no mencionan las ALDFG. Tampoco imponen obligaciones de marcaje, reporte o recuperación de redes fuera de uso, ni tipifican su abandono o pérdida como una infracción administrativa, lo que impide la activación de los mecanismos sancionadores previstos en la propia normativa pesquera. Si bien la Ley General del Ambiente incorpora principios relevantes como “quien contamina paga” -ahora denominado principio de internacionalización de costos o la responsabilidad solidaria (art. 135)-, no contempla mecanismos operativos aplicables al contexto pesquero. Esta desconexión entre el derecho pesquero y el derecho ambiental se traduce en una ineficaz articulación entre entidades competentes como el Ministerio de la Producción (Produce), el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA) y el Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), lo que limita su capacidad de intervención.

Otros instrumentos regulatorios clave también muestran vacíos preocupantes. El Reglamento de Gestión Ambiental del Subsector Pesca y Acuicultura no exige la identificación ni el manejo de las ALDFG dentro de los instrumentos de gestión ambiental presentados por las actividades extractivas. Por un lado, el Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), la principal herramienta para evaluar impactos en proyectos pesqueros no reconoce las ALDFG como un riesgo ambiental específico. Por otro lado, la legislación sobre residuos sólidos (la Ley 1278 y su reglamento) no clasifica a las redes y aparejos fuera de uso como una categoría reconocida de residuo peligroso o marino, lo que impide su gestión como residuo especial. Finalmente, los códigos de infracciones ambientales supervisados por el OEFA no tipifican el abandono de artes de pesca como una infracción independiente, lo que deja sin efecto potenciales sanciones específicas.

La tabla 1 sintetiza estos vacíos normativos, detallando, para cada norma, su alcance regulatorio y el aspecto en el que se evidencia la omisión legal frente a las ALDFG. Esta ausencia generalizada de regulación y articulación institucional obstaculiza la implementación de una estrategia nacional para el control de la “pesca fantasma” y la reducción de sus impactos en los ecosistemas marinos.

Tabla 1. Vacíos normativos identificados en instrumentos legales peruanos frente a las ALDFG

INSTRUMENTO LEGAL	VACÍO IDENTIFICADO
Ley General de Pesca (DL 25977)	No menciona las artes de pesca abandonadas, perdidas o descartadas. No exige la trazabilidad, el marcaje ni los protocolos de recuperación.
Reglamento de la Ley General de Pesca	No contiene disposiciones sobre el destino final de las ALDFG ni sanciones específicas ante su pérdida o abandono.
Ley General del Ambiente (Ley 28611)	Reconoce la responsabilidad solidaria y el principio de “quien contamina paga”, pero no se aplica operativamente al abandono de artes de pesca.
Reglamento de Gestión Ambiental del Subsector Pesca y Acuicultura (DS 019-2017-PRODUCE)	No exige identificación ni recuperación de las ALDFG en los instrumentos de gestión ambiental.
Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA)	No considera específicamente las ALDFG como un impacto residual o riesgo de contaminación.
Normas sobre residuos sólidos (Ley 1278 y su reglamento)	No incluye a los aparejos de pesca como una categoría reconocida de residuo peligroso o marino.
Códigos de infracciones ambientales (OEFA)	No clasifica el abandono de artes de pesca como infracción específica.

Aunque la normativa reconoce la responsabilidad solidaria en materia ambiental, no existen disposiciones específicas que apliquen esta figura jurídica al abandono de artes pesqueras. Esta falta de articulación entre el derecho pesquero y el derecho ambiental también genera superposiciones y vacíos institucionales, lo que limita la actuación de entidades como Produce, OEFA y Sernanp en la gestión de esta problemática.

3. Análisis comparado

Con el fin de identificar referentes normativos útiles para abordar la problemática de las ALDFG en el Perú, se ha realizado una revisión comparativa de los marcos legales adoptados por otros países, tanto en América Latina como fuera de la región. La selección incluye casos cercanos como Chile, Colombia y Ecuador, además de referentes internacionales con marcos jurídicos avanzados, entre ellos Estados Unidos, Canadá, Noruega y los Países Bajos.

La tabla 2 resume los principales instrumentos legales revisados, así como las medidas de trazabilidad, recuperación y sanción implementadas en cada país. A partir de esa información, el análisis de estos marcos legales permitió identificar tres componentes clave recurrentes en algunos de los países con modelos regulatorios más sólidos:

- El reconocimiento explícito de las ALDFG como una categoría regulada dentro de sus marcos ambientales o pesqueros
- La implementación de sistemas obligatorios o voluntarios de marcaje y trazabilidad de artes de pesca, que permitan identificar a los responsables en caso de pérdida o abandono
- El establecimiento de protocolos formales de recuperación y disposición, muchos de los cuales cuentan con financiamiento estatal, mecanismos de reporte y participación de usuarios del sector

Por ejemplo, Canadá ha desarrollado el Ghost Gear Fund, un programa federal que establece el mercado obligatorio en pesquerías clave como medida preventiva de trazabilidad y, de manera complementaria, financia la remoción de aparejos perdidos. Por su parte, Estados Unidos, a través de la Marine Debris Act (Ley de Desechos Marinos) y el programa NOAA Marine Debris, ha institucionalizado la recuperación de las ALDFG bajo un enfoque interinstitucional.

En Noruega, el mercado obligatorio de redes y los planes nacionales de recuperación está integrado a la ley de recursos marinos, y acompañado de inspecciones y sanciones operativas. Asimismo, los Países Bajos, en

cumplimiento de la Directiva Marco sobre la Estrategia Marina de la Unión Europea, han incorporado sistemas de trazabilidad desde el puerto hasta el descarte, y un régimen de responsabilidad extendida del productor.

En contraste, países como Chile y Ecuador han desarrollado iniciativas parciales en zonas ecológicamente sensibles, como el programa piloto en caletas pesqueras chilenas o el plan de acción en la Reserva Marina de Galápagos. Sin embargo, aún carecen de una normativa nacional integral que obligue al marcaje, al reporte de pérdida o al manejo obligatorio de artes de pesca fuera de uso. En el caso de Colombia, aunque se han desarrollado estrategias ambientales vinculadas a océanos y zonas costeras, estas no se han traducido en regulaciones concretas sobre las ALDFG, lo que refleja una situación institucional y normativa similar a la del Perú.

Tabla 2. Comparación normativa internacional sobre regulación de las ALDFG

PAÍS	INSTRUMENTOS LEGALES CLAVE	TRAZABILIDAD DE ARTES	RECUPERACIÓN Y DISPOSICIÓN	SANCIONES	FUENTE
Perú	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Pesca • Ley General del Ambiente 	No exigida ni regulada	No regulada. No hay protocolos ni incentivos	No aplicables directamente a las ALDFG.	<ul style="list-style-type: none"> • DL 25977 • Ley 28611
Chile	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Pesca y Acuicultura • Estrategia Nacional de Basura Marina 	Propuesta en estrategias recientes; en fase de implementación	Programa piloto de recuperación de redes en puertos	Sanciones por contaminación y abandono en áreas protegidas	• Ministerio del Medio Ambiente de Chile (2021)
Colombia	<ul style="list-style-type: none"> • Política Nacional Ambiental • Estrategia Nacional de Océanos y Zonas Costeras 	No regulada específicamente	Lineamientos ambientales generales, no específicos	Responsabilidad ambiental general, no específica	• Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (2019)
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de Régimen Especial de Galápagos (Loreg) • Plan de Acción para las ALDFG 	Aplicada en áreas protegidas como Galápagos	Acciones específicas en Galápagos, no a nivel nacional	Responsabilidad directa en zonas protegidas (Galápagos)	• Loreg (2015)

Estados Unidos	<ul style="list-style-type: none"> • Marine Debris Act (2006) • NOAA Marine Debris Program 	Registro voluntario, marcado e informes obligatorios	Programas formales de recuperación bajo NOAA	Régimen sancionador bajo leyes ambientales y pesqueras	<ul style="list-style-type: none"> • NOAA Marine Debris Program (2015) • Marine Debris Act (2006)
Canadá	<ul style="list-style-type: none"> • Fisheries Act (DFO) • Ghost Gear Fund 	Mercado obligatorio en pesquerías clave	Planes de recuperación financiados por el Gobierno	Responsabilidad del generador, sanciones en caso de incumplimiento	<ul style="list-style-type: none"> • Fisheries and Oceans Canada (DFO, 2022)
Noruega	<ul style="list-style-type: none"> • Marine Resources Act (2009) • Reglamento de mercado obligatorio • Plan Nacional de Recuperación de Artes 	Mercado obligatorio y sistemas de monitoreo	Planes nacionales obligatorios Incentivos disponibles	Responsabilidad extendida obligatoria. Multas e inspecciones	<ul style="list-style-type: none"> • Macfadyen et al. (2009) • OECD (2021)
Países Bajos	<ul style="list-style-type: none"> • Directiva Marco sobre la Estrategia Marina • Reglamento sobre plásticos de un solo uso 	Trazabilidad obligatoria desde los puertos hasta el descarte	Sistemas de reciclaje y puntos de recolección en puertos	Responsabilidad del productor. Sanciones regulatorias bajo normativa UE	<ul style="list-style-type: none"> • European Parliament and the Council (2019) • Plan OSPAR (2020)

Este análisis permite concluir que los países con mayores avances no solo han adoptado enfoques normativos especializados, sino que han logrado articular su implementación mediante interacción efectiva entre los sectores ambiental, pesquero y portuario, así como mediante el diseño de incentivos financieros, mecanismos de reporte y marcos sancionadores sólidos.

Sin embargo, incluso en estos contextos, persisten desafíos comunes: la necesidad de coordinación interinstitucional, las dificultades para asegurar la fiscalización efectiva en zonas remotas, la resistencia inicial de algunos actores del sector y las limitaciones presupuestales para sostener programas de recuperación a gran escala.

Por ende, la experiencia internacional no solo aporta modelos jurídicos que podrían tomarse como referencia en el diseño normativo nacional, sino también lecciones estratégicas sobre los factores críticos de éxito

y los posibles obstáculos de implementación. En comparación con los referentes externos, el caso peruano refleja con mayor claridad la ausencia absoluta de normas específicas sobre las ALDFG, así como la urgencia de avanzar hacia un marco legal articulado que reconozca su impacto ambiental, defina responsabilidades claras y promueva medidas operativas de prevención, trazabilidad y sanción.

4. Discusión jurídica

La regulación pesquera vigente en el Perú presenta omisiones significativas frente al problema de las ALDFG, lo cual constituye un vacío normativo que genera consecuencias ambientales, jurídicas e institucionales. Esta omisión vulnera principios fundamentales del derecho ambiental ya reconocidos en la Ley General del Ambiente, como los principios de prevención, de la responsabilidad extendida del generador y el principio de “quien contamina paga”. El artículo 135 de esta ley establece que las infracciones ambientales generan responsabilidad solidaria entre los titulares de derechos administrativos y los responsables directos. Este principio debería permitir al Estado sancionar prácticas contaminantes como el abandono de redes de pesca. Sin embargo, la normativa pesquera no contempla disposiciones específicas que viabilicen la aplicación efectiva de este régimen jurídico frente a las ALDFG. La ausencia de medidas operativas (como el marcaje obligatorio de artes, sistemas de trazabilidad o protocolos de recuperación) impide individualizar responsabilidades, debilita la fiscalización y desactiva en la práctica el aparato sancionador previsto en la normativa ambiental. Estos vacíos normativos y operativos no son exclusivos del contexto peruano, sino que reflejan limitaciones más amplias en la gobernanza pesquera y en la gestión de las ALDFG, donde la falta de coordinación institucional y de mecanismos de implementación efectivos ha sido identificada como un obstáculo recurrente (Castrejón & Defeo, 2025).

Desde el punto de vista ecológico, las ALDFG generan impactos directos y severos sobre diversas especies marinas, muchas de ellas protegidas o en estado de vulnerabilidad. Su permanencia en el ambiente marino, debido al uso de materiales sintéticos altamente resistentes como el polietileno o el nailon, prolonga su capacidad de captura durante meses, incluso años. Diversos estudios han documentado casos de enmallamiento

accidental de ballenas jorobadas, delfines, tortugas marinas, tiburones y aves marinas, que quedan atrapados en redes fuera de uso, las cuales les provocan lesiones, amputaciones e incluso la muerte (Mangel *et al.*, 2010; Parton *et al.*, 2019). Esta forma de captura no intencionada no solo representa una amenaza directa para la biodiversidad, sino que, también, compromete seriamente los esfuerzos de conservación de especies y debilita la aplicación de políticas de manejo con enfoque ecosistémico.

Además de estos impactos visibles, la “pesca fantasma” genera una mortalidad continua y no intencional de especies objetivo y no objetivo, debido a que las ALDFG pueden seguir capturando organismos durante períodos prolongados, manteniendo, en algunos casos, su eficiencia de pesca (Macfadyen *et al.*, 2009). No obstante, la magnitud y persistencia de estos impactos están pobremente documentadas y son, en gran medida, desconocidas. Esta falta de evidencias disponibles limita la comprensión integral del problema e impide no solo una gestión adecuada, sino una respuesta efectiva de las autoridades correspondientes. En este contexto, la falta de regulación acerca de las ALDFG contribuye a que estas redes abandonadas, de modo incidental, sigan atrapando especies marinas. Este impacto invisible no solo constituye un ciclo de mortalidad continuo -los animales atrapados mueren y se descomponen, y esto atrae a otras especies carroñeras, que, a su vez, también quedan atrapadas-, sino que ocasiona un grado de sobrepesca imposible de contabilizar oficialmente, lo cual representa, finalmente, un peligro para la sostenibilidad de la actividad pesquera.

Desde el plano institucional, esta problemática refleja una fragmentación entre los marcos normativos ambiental y pesquero, que genera superposición de funciones y vacíos operativos entre entidades como Produce, OEFA y Sernanp. Esta desconexión se agrava por la escasez de información pública actualizada sobre el esfuerzo pesquero, el tipo de arte de pesca utilizado y los niveles de captura incidental, lo que dificulta la evaluación, prevención y fiscalización de los impactos causados por las ALDFG. Debido a la ausencia de una estrategia nacional articulada, el sistema regulatorio actual se muestra insuficiente para responder a los desafíos que plantea esta forma de contaminación marina.

Conclusiones y recomendaciones

El análisis realizado demuestra que el marco jurídico peruano presenta una omisión normativa sustantiva frente al problema de las ALDFG. A pesar de contar con principios ambientales formalmente reconocidos (como el de prevención, el de responsabilidad extendida del generador y el de internalización de costos), estos no se traducen en obligaciones específicas ni en mecanismos operativos aplicables al sector pesquero. Tampoco existen disposiciones que exijan el marcaje, la trazabilidad, el reporte, la recuperación ni la disposición final de las artes de pesca fuera de uso.

Esta omisión no solo debilita el régimen de responsabilidad ambiental y sancionador, sino que también permite la persistencia de una forma de contaminación marina altamente nociva. Las ALDFG generan impactos ecológicos severos sobre especies vulnerables (incluidos cetáceos, tortugas, tiburones y aves) y producen una mortalidad invisible que distorsiona los modelos de evaluación pesquera. Asimismo, se identificó una débil articulación institucional entre Produce, OEFA y Sernanp, lo que impide una respuesta coordinada y eficaz ante esta problemática.

En conclusión, sí existe una omisión normativa sustantiva en el ordenamiento jurídico peruano respecto a las ALDFG. Esta vulnera principios clave del derecho ambiental, debilita la gestión de los recursos pesqueros y obstaculiza la implementación de políticas efectivas de conservación marina. En este contexto, resulta urgente diseñar e implementar una regulación específica que reconozca los riesgos asociados a la “pesca fantasma” y establezca medidas preventivas, de control y sanción en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano en materia de sostenibilidad oceánica.

Frente al diagnóstico jurídico expuesto, se proponen cinco líneas normativas prioritarias para incorporar en el marco legal peruano:

- Incluir una disposición específica sobre las ALDFG dentro de la Ley General de Pesca y su reglamento, reconociendo su impacto ambiental.

- Establecer la trazabilidad obligatoria de artes de pesca mediante sistemas de marcaje o codificación registrados ante Produce.
- Diseñar protocolos oficiales de reporte, recuperación y disposición final de las artes fuera de uso, los cuales deben incluir incentivos para su retorno.
- Incorporar una cláusula de responsabilidad extendida del generador para los operadores del sector pesquero.
- Crear un régimen sancionador diferenciado para el abandono o pérdida no reportada de artes de pesca, que incluya competencias claras para OEFA, Produce, los gobiernos regionales y Sernanp, además de escalas proporcionales de sanción. La incorporación de estas propuestas normativas permitiría al Estado peruano subsanar una omisión jurídica relevante, lo que fortalecería su capacidad regulatoria. Estas regulaciones garantizarían el cumplimiento de principios ambientales y promoverían una gestión pesquera compatible con los desafíos de sostenibilidad y gobernanza oceánica del siglo XXI.

En resumen, abordar la problemática de las ALDFG desde una perspectiva jurídica no solo implica subsanar un vacío normativo, sino también reconocer su naturaleza transversal y multisectorial, que involucra aspectos de conservación marina, gobernanza ambiental, fiscalización pesquera y gestión de residuos.

La falta de regulación específica ha permitido que esta forma de contaminación persista invisibilizada, lo que ha generado impactos acumulativos sobre los ecosistemas costeros y pelágicos del país. Por ello, el desafío no solo reside en tipificar esta problemática dentro del marco legal, sino en integrarla a una estrategia nacional de sostenibilidad oceánica que combine normas claras, instituciones coordinadas, instrumentos operativos y participación del sector pesquero. El camino hacia una pesca responsable y un océano limpio no puede construirse sin enfrentar de manera frontal las consecuencias de la “pesca fantasma”.

Referencias bibliográficas

Alfaro-Shigueto, J., Mangel, J. C., Pajuelo, M., Dutton, P. H., Seminoff, J. A., & Godley, B. J. (2010). Where small can have a large impact: Structure and characterization of small-scale fisheries in Peru. *Fisheries Research*, 106(1), 8-17.

Alfaro-Shigueto, J., Mangel, J. C., Pajuelo, M., Dutton, P. H., Seminoff, J. A., & Godley, B. J. (2011). Small-scale fisheries of Peru: A major sink for marine turtles in the Pacific. *Journal of Applied Ecology*, 48(6), 1432-1440.

Castrejón, M., & Defeo, O. (2024). Addressing illegal longlining and ghost fishing in the Galapagos marine reserve: An overview of challenges and potential solutions. *Frontiers in Marine Science*.

Chavez, F. P., Bertrand, A., Guevara-Carrasco, R., Soler, P., & Csirke, J. (2008). The northern Humboldt Current System: Brief history, present status and a view towards the future. *Progress in Oceanography*, 79(2-4), 95-105.

Decreto Ley 25977. (1992). *Ley General de Pesca*. Diario Oficial El Peruano.

Drinkwin, J. (2022). Reporting and retrieval of lost fishing gear: Recommendations for developing effective programmes. FAO & International Maritime Organization (IMO).

European Parliament and the Council (2019). Directive EU 2019/904 on the reduction of the impact of certain plastic products on the environment.

Fisheries and Oceans Canada. (2023). *Ghost Gear Fund: Program Overview*. Government of Canada. <https://www.dfo-mpo.gc.ca/fisheries-peches/management-gestion/ghostgear-equipmentfantome/index-eng.html>

Goodman, A. J., McIntyre, J., Smith, A., Fulton, L., Walker, T. R., & Brown, C. J. (2021). Retrieval of abandoned, lost, and discarded fishing gear in Southwest Nova Scotia, Canada: Preliminary environmental and economic impacts to the commercial lobster industry. *Marine Pollution Bulletin*, 168, 112394.

Ley 28611. (2005). *Ley General del Ambiente*. Diario Oficial El Peruano.

Ley Orgánica de Régimen Especial de la Provincia de Galápagos (Loreg). (2015). *Suplemento del Registro Oficial 520.*}

Macfadyen, G., Huntington, T., & Cappell, R. (2009). *Abandoned, lost or otherwise discarded fishing gear*. FAO Fisheries and Aquaculture Technical Paper N° 523

Mangel, J. C., Alfaro-Shigueto, J., Van Waerebeek, K., Cáceres, C., Bearhop, S., Witt, M. J., & Godley, B. J. (2010). Small cetacean captures in Peruvian artisanal fisheries: High despite protective legislation. *Biological Conservation*, 143(6), 136-143.

Marine Debris Act, 33 U.S.C. § 1951-1958 (2006). United States Congress.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de Colombia. (2019). *Política Nacional Ambiental para el Desarrollo Sostenible de los Océanos y Zonas Costeras Insulares*. Gobierno de Colombia.

Ministerio del Medio Ambiente de Chile. (2021). *Estrategia nacional para la gestión de residuos marinos y microplásticos*. Gobierno de Chile.

Montecino, V., & Lange, C. B. (2009). The Humboldt Current System: Ecosystem components and processes, fisheries, and sediment studies. *Progress in Oceanography*, 83(1-4), 65-79.

NOAA. (2015). *Marine Debris Program: Report on the impacts of abandoned, lost and discarded fishing gear in U.S. waters*. National Oceanic and Atmospheric Administration.

OECD. (2021). *Towards G7 action to combat ghost fishing gear*. OECD Environment Policy Paper N° 25.

Parton, K. J., Galloway, T. S., & Godley, B. J. (2019). Global review of shark and ray entanglement in anthropogenic marine debris. *Endangered Species Research*, 39, 173-190.

Plan OSPAR. (2020). *Regional Action Plan on Marine Litter 2014-2021.* OSPAR Commission.

Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental-SEIA. Decreto Supremo 019-2009-MINAM.

Richardson, K., Hardesty, B., & Wilcox, C. (2019). Global estimates of fishing gear loss rates at a global scale: A literature review and meta-analysis. *Fish and Fisheries*, 20(6), 1218-1231.

Subsecretaría de Pesca y Acuicultura de Chile. (2019). *Programa para la reducción de redes fantasma en caletas pesqueras.* Gobierno de Chile.



Pesca industrial en áreas naturales protegidas. 03

Un breve análisis sobre las facultades de fiscalización y sanción a la actividad pesquera dentro de la Reserva Nacional de Paracas

Luis Alberto Stein Briones

Resumen

El presente artículo aborda la problemática de la pesca industrial dentro de las áreas naturales protegidas (ANP), específicamente en la Reserva Nacional de Paracas (RNP). Actualmente, existe una gran incertidumbre acerca de qué entidad pública debe realizar las actividades de fiscalización y aplicar las sanciones respectivas. Dado que este vacío legal se deriva de los cambios normativos aplicados entre los años 2024 y 2025, se analizarán sus implicancias. A partir de este diagnóstico, se expondrá una propuesta para mejorar la gestión de control y vigilancia a través de instrumentos normativos y de gestión. Por último, cabe resaltar que la data utilizada en el presente ensayo corresponde a una embarcación pesquera industrial que ingresó a la Reserva Nacional de Paracas en 2024, y que se obtuvo mediante solicitudes de acceso a la información dirigidas a las entidades públicas correspondientes.

Introducción

En cumplimiento del mandato constitucional de promover la conservación de la diversidad biológica, el Estado peruano ha consolidado, a través del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp), un sistema de protección para espacios de vital importancia ecológica. Entre ellos destaca la RNP, un ecosistema marino-costero cuya gestión exige un equilibrio entre la conservación ambiental y la regulación de actividades extractivas, como la pesca industrial.

Sin embargo, el marco jurídico actual enfrenta un escenario de incertidumbre crítica respecto a las facultades de fiscalización y sanción de la actividad pesquera dentro de las ANP. Históricamente, el Ministerio de la Producción (Produce) ejercía esta competencia, amparado en la denominación de “áreas reservadas”. Sin embargo, modificaciones normativas recientes, específicamente el Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, han redefinido estos conceptos, lo que ha generado un vacío legal que debilita el control sobre la extracción de mayor escala en zonas costeras protegidas.

Este artículo analiza la problemática derivada de dichos cambios normativos, ocurridos entre 2024 y 2025, contrastando las competencias del Sernanp y Produce. A través del análisis de la Ley General de Pesca, la Ley de Áreas Naturales Protegidas y datos obtenidos mediante solicitudes de acceso a la información pública —que evidencian el ingreso de embarcaciones industriales a la RNP—, se busca determinar que los tipos infractores actuales son insuficientes para sancionar eficazmente estas actividades.

El presente trabajo sostiene, entonces, que la especialización técnica en materia hidrobiológica debe armonizarse con la autoridad ambiental para evitar la impunidad en sectores de alta sensibilidad ecológica. Finalmente, se plantea una propuesta de mejora en la gestión de control y vigilancia, orientada a fortalecer la institucionalidad del Sernanp o, en su defecto, se propone restituir las facultades fiscalizadoras de Produce en el ámbito de las ANP costeras.

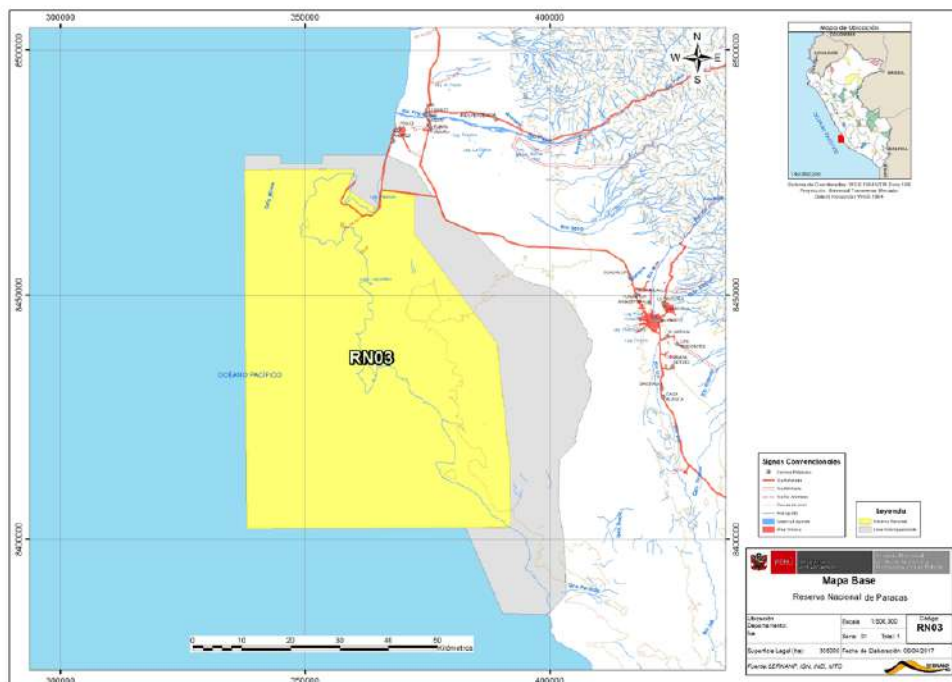
1. Las áreas naturales protegidas. El caso de la Reserva Nacional de Paracas

De acuerdo con el artículo 68 de la Constitución Política del Perú, “el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas”. En concreto, el organismo encargado de proteger y velar por las ANP es Sernanp, creado mediante el Decreto Legislativo 1013.

Según Calle y Brehaut (2007), las ANP son como aquellos espacios terrestres o acuáticos del territorio nacional que el Estado reconoce, establece y protege legalmente porque en ellos habitan una o más especies únicas y representativas de la flora y fauna. Es decir, las ANP deben preservarse y gestionarse de manera adecuada con el fin de conservar su biodiversidad (especies, ecosistemas y paisajes), así como su riqueza cultural y valor científico.

La Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, y su reglamento, aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG, regulan el régimen legal para el establecimiento, la administración y la gestión de todas las áreas naturales protegidas en el Perú; esto incluye la Reserva Nacional de Paracas, creada por el Decreto Supremo 1281-75-AG. Asimismo, mediante la Resolución Presidencial 020-2016-SERNANP se aprobó el plan maestro de la RNP 2016-2020, aún vigente.

Figura 1. Mapa base de la Reserva Nacional de Paracas



Fuente: Sernanp ([disponible en este enlace](#)).

2. Gestión, control y vigilancia de la RNP

El artículo 6 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por el Decreto Supremo 038-2001-AG, señala lo siguiente respecto de las funciones del Instituto Nacional de Recursos Naturales (Inrena, hoy Sernanp)

Sin perjuicio de las funciones asignadas en su ley de creación y la Ley 26834, corresponde al Inrena lo siguiente:

- Proponer la normatividad requerida para la gestión y desarrollo de las ANP
- Aprobar las normas administrativas necesarias para la gestión y desarrollo de las ANP
- Conducir la gestión de las ANP de carácter nacional, sea de forma directa o a través de terceros, bajo las modalidades que establecen la ley y el reglamento

Por lo tanto, la principal entidad pública, responsable de la gestión de todas las ANP de administración nacional en el Perú, que incluye la RNP, es el Sernanp. Cabe precisar que esta es la principal entidad responsable de la gestión, puesto que todas las entidades públicas y privadas tienen su cuota de responsabilidad, tal como lo señala el artículo 5 del referido reglamento.

Las ANP a las que se refiere el artículo 22 de la ley conforman en su conjunto el Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Sinanpe), a cuya gestión se integran las instituciones públicas del Gobierno central, los gobiernos regionales y las municipalidades, así como instituciones privadas y poblaciones locales, que incluyen a las comunidades campesinas o nativas, las cuales actúan, intervienen o participan, directa o indirectamente en su gestión y desarrollo. El Sinanpe se complementa con las áreas de conservación regional (ACR) y las áreas de conservación privada (ACP).

Ahora bien, en cuanto al control y vigilancia, el inciso 1 del artículo 187 del reglamento mencionado anteriormente señala que la Policía Ecológica, la cual forma parte de la Policía Nacional del Perú, tiene la función de garantizar, mantener y restablecer el orden interno, además de prevenir, investigar y combatir la comisión de delitos contra la ecología. Por ello, efectúa las labores de vigilancia en el ámbito de las ANP, en estrecha coordinación con el Inrena (hoy Sernanp). La Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) efectúa las labores de vigilancia de las ANP en el ámbito de su jurisdicción y competencia. Las labores de estos cuerpos y del personal de guardaparques se complementan.

El segundo inciso indica que, en todo momento, la Policía Ecológica y la Dirección General de Capitanías y Guardacostas (Dicapi) brindan al Inrena (Sernanp) el apoyo requerido con el fin de efectivizar las labores de vigilancia al interior de las ANP. De ello, se desprende que la Policía Ecológica y la Dicapi, de acuerdo con sus ámbitos de competencia, son los brazos de acción operativos para las labores de control y vigilancia, los cuales debe trabajar de una manera articulada con los guardaparques del Sernanp.

Asimismo, en el quinto punto de los Lineamientos de Vigilancia y Control de las Áreas Naturales Protegidas (titulado "Responsabilidad funcional"),

aprobados por la Resolución Presidencial 139-2019-SERNANP, se han establecido las responsabilidades funcionales para las jefaturas de las ANP, entre las cuales se encuentran “implementar las acciones priorizadas en la estrategia de vigilancia, el cual puede incluir el acompañamiento de la población como vigilancia comunal, además de otras entidades (policía, fiscalía y otros)” (p. 4).

En este sentido, el control y vigilancia dentro de la parte marítima de la RNP es responsabilidad del guardaparque en coordinación con la Dicapi dentro del ámbito de sus funciones. Sin embargo, es importante mencionar lo establecido por el artículo 77 del Reglamento de la Ley General de Pesca, que fue aprobado por el Decreto Supremo 012-2001-PE. Las instancias de coordinación entre el Ministerio de Pesquería (hoy Produce) y los demás órganos y dependencias de la administración pública con competencias en los diversos aspectos del control y supervisión en materia ambiental son las que se mencionarán a continuación.

En primera instancia, la Dirección General de Asuntos Ambientales de Pesquería del Ministerio de la Producción es la encargada de cumplir con lo previsto en la Ley 28611, Ley General del Ambiente, que regula la formalización de denuncias por infracción a la legislación ambiental. Asimismo, se encarga de coordinar con las entidades competentes lo relacionado con las ANP, reservas turísticas nacionales y otras categorías de ordenamiento.

De lo mencionado en la norma, se entiende que el Ministerio de la Producción, a través del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, también tiene responsabilidad por las infracciones que se cometan dentro de las ANP. Al respecto, la Ley General de Pesca, aprobada por el Decreto Ley 25977, establece, en el inciso 2 del artículo 76, que está prohibido extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos no autorizados, así como operar en zonas distintas a las señaladas en la concesión, autorización, permiso o licencia, que incluyen específicamente las áreas reservadas o prohibidas.

En este sentido, es posible concluir que la gestión de la ANP es siempre responsabilidad del Sernanp. Sin embargo, otras entidades públicas y privadas intervienen dentro de sus competencias, así como la sociedad civil directamente afectada. Adicionalmente, el control y vigilancia está a

cargo del Sernanp, pero Produce también participa en estas actividades, tal como lo señala su propio reglamento de la Ley General de Pesca. Por lo tanto, emerge un escenario en que dos entidades públicas (Sernanp y Produce) tendrían competencias respecto del control y vigilancia dentro de las actividades de la RNP. En el caso de Sernanp, se trata de una competencia total en el espacio de las ANP, debido a que, al ser el ente administrador de las ANP, su control y vigilancia incluye cualquier actividad antrópica, que incluye la actividad pesquera, siempre que se encuentre dentro de un ANP. En el caso de Produce, la competencia es especial y transversal respecto de las actividades pesqueras en cualquier parte del territorio peruano, ya sea dentro o fuera de las ANP.

3. Competencias en fiscalización y sanciones dentro de la RNP

3.1 El Ministerio de la Producción (Produce)

El artículo 3 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, aprobado por el Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE establece que el Produce es la autoridad competente en materia de pesca, acuicultura, industria, comercio interno y promoción empresarial, y que cumple un rol rector en la formulación, dirección y supervisión de políticas nacionales en estos ámbitos. En particular, en el sector pesquero, ejerce competencias exclusivas sobre el ordenamiento pesquero y acuícola, la regulación de la pesca industrial y la acuicultura de mediana y gran escala, así como la gestión sostenible de los recursos hidrobiológicos. Además, coordina y comparte funciones con los gobiernos regionales y locales en lo referido a la pesca artesanal y a la acuicultura de menor escala, lo que garantiza un desarrollo productivo sostenible y formal del sector.

Por otro lado, el artículo 76, inciso 2, de la Ley General de Pesca, que fue aprobada por el Decreto Ley 25977, señala que está prohibido extraer, procesar o comercializar recursos hidrobiológicos no autorizados, así como operar en zonas distintas a las señaladas en la concesión, autorización, permiso o licencia, que incluyen específicamente las áreas reservadas o prohibidas.

Bajo el marco jurídico actual, las zonas reservadas son aquellas establecidas por Produce (artículos 11 y 12 de la Ley General de Pesca). Así, el artículo 33 de dicha ley señala que se ha instituido una franja o zona de resguardo hidrobiológico que abarca las primeras cinco millas marinas adyacentes a la costa con el fin de proteger la flora y la fauna existentes en ella. Por ende, quedan estrictamente prohibidas las actividades extractivas de mayor escala (pesca industrial) dentro de esta zona reservada. Asimismo, el Reglamento de la Ley General de Pesca, en su artículo 63, señala que la zona reservada para la actividad pesquera artesanal y de menor escala es aquella comprendida por las primeras cinco millas marinas adyacentes a la costa como zona de protección de la flora y fauna existentes en ella. Por ende, las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos de mayor escala no están permitidas en su interior.

Adicionalmente, cabe mencionar que, en la última modificación normativa, se retiraron las demás referencias a “áreas reservadas”. Estas fueron remplazadas por “áreas o zonas suspendidas”, “áreas o zonas no permitidas”, “áreas o zonas restringidas” y “áreas o zonas prohibidas”. Todas ellas se encuentran definidas en el artículo 151 del Reglamento de la Ley General de Pesca, y todas deben ser establecidas por el Ministerio de la Producción. Sin embargo, ninguna hace referencia a “áreas naturales protegidas”.

De acuerdo con el artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca, aprobado por el Decreto Supremo 012-2001-PE, antes de la modificación realizada por el Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, constituían infracciones administrativas en las actividades pesqueras y acuícolas que señala el inciso 6, tales como extraer recursos hidrobiológicos en áreas reservadas o prohibidas o en zonas de pesca suspendidas por Produce.

Sin embargo, luego de la modificación realizada por el Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE, publicado el 13 de abril de 2025, el tipo infractor señala, bajo el inciso 6, que no se debe realizar actividades extractivas de recursos hidrobiológicos en áreas no permitidas o en zonas de pesca suspendidas por Produce. Asimismo, el inciso 21 del artículo 134, que se refiere a las velocidades de pesca y que antes señalaba áreas reservadas, actualmente ha sido modificado.

Como se puede apreciar, antes de la emisión del decreto supremo, el

tipo infractor consideraba la extracción de recursos en áreas reservadas. No obstante, la norma no desarrollaba conceptos sobre los tipos de zonas o áreas. Por lo tanto, al hacer la aplicación normativa, se consideraba las áreas naturales protegidas dentro del concepto de áreas reservadas, por lo que se fiscalizaba y se aplicaban sanciones respectivas.

3.2 Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (Sernanp)

De acuerdo con los incisos d) y q) del numeral 2 de la segunda disposición complementaria final del Decreto Legislativo 1013 es una función del Sernanp establecer los mecanismos de fiscalización y control, así como aplicar las infracciones y sanciones administrativas correspondientes. Asimismo, puede ejercer la potestad sancionadora en casos de incumplimiento mediante amonestación, multa, comiso, inmovilización, clausura o suspensión, de acuerdo con el procedimiento que se apruebe para tal efecto. Por ende, el Sernanp está facultado para ejercer la potestad de ejecución coactiva cuando corresponda.

Por consiguiente, el Sernanp sí tiene facultad fiscalizadora y sancionadora dentro de las ANP. Sin embargo, es necesario continuar con el análisis para determinar si esta facultad es suficiente para encarar las actividades extractivas en ANP. Ahora bien, el Decreto Supremo 038-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley de Área Naturales Protegidas, en el numeral 112.5 del artículo 112, señala que está prohibido extraer recursos hidrobiológicos en mayor escala, tanto en zona marina como continental dentro de las ANP, cualquiera sea su nivel. En caso de que una embarcación se encuentre dentro de un ANP, el personal del Inrena (Sernanp) puede exigir la presentación del permiso de pesca correspondiente.

El reglamento de la ley de ANP considera que la actividad extractiva de mayor escala se encuentra prohibida en dicha zona. Sin embargo, como se señaló anteriormente, este marco normativo establece que, al interior de una ANP, el personal del Sernanp podría únicamente solicitar la presentación del permiso de pesca. La redacción de este inciso, que no ha sido modificada, señala que esta es solo una facultad del Sernanp, mas no un procedimiento obligatorio. Esto quiere decir que el personal de control y vigilancia, en sus faenas, no está obligado a acercarse a las embarcaciones y requerir la presentación del título habilitante para realizar

actividades de pesca. Asimismo, el patrón o capitán de la embarcación intervenida no está obligado a mostrar la mencionada autorización al personal del Sernanp. Por ello, como se verá más adelante, no existe un tipo infractor para estos casos, lo cual deja sin posibilidad de sanción a la autoridad ambiental.

En ese sentido, considero que la facultad de requerir el permiso de operación debería formar parte de otro numeral o un numeral independiente donde se establezca de manera clara y expresa la facultad, la obligatoriedad y la consecuente sanción en caso de que se infrinja la ley.

Si se considera únicamente la prohibición de extraer recursos a mayor escala, ya sea marina o continental dentro de las ANP, cualquiera sea su nivel, se podría concluir que la facultad para fiscalizar y sancionar en caso de que se viole la norma, le corresponde al Sernanp, tomando en cuenta el Decreto Legislativo 1013. No obstante, es mejor que esta facultad carezca de objeciones y limitaciones.

3.3 Entidad responsable de la fiscalización y sanción dentro de las ANP

Con lo revisado hasta el momento, se puede apreciar que, bajo la normativa actual, Produce no sería competente para realizar las actividades de fiscalización y sanciones de las actividades extractivas dentro de las ANP. Por lo tanto, corresponde determinar si el Sernanp posee esas facultades.

Para ello, es importante mencionar que las actividades de pesca y acuicultura, en general, son de competencia de Produce y, en particular, del Viceministerio de Pesca y Acuicultura. En ese sentido, por especialidad, la entidad competente para la fiscalización y sanción de estas actividades en cualquier parte del territorio peruano, que incluye a las ANP, debería ser este viceministerio. De hecho, esta es una actividad que le competía a la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanción de Pesca y Acuicultura hasta el año 2025. Al respecto, existe una infinidad de precedentes de esta dirección general, así como expedientes que han sido revisados por el Consejo Nacional de Apelación de Sanciones (Conas), y que están relacionados con la actividad extractiva en ANP.

A pesar de ello, con las últimas modificaciones normativas, esto habría cambiado. Como se ha señalado, Produce habría dejado de tener la competencia para la actividad fiscalizadora y sancionadora de las actividades de pesca dentro de las ANP costeras. No obstante, sí las mantiene de manera específica respecto de las ANP de la Amazonía. Así, el numeral 93 del artículo 134 del Reglamento de la Ley General de Pesca establece como tipo infractor lo siguiente: “Extraer recursos hidrobiológicos al interior de áreas naturales protegidas en la Amazonía, con el uso de embarcaciones de mayor escala o artes o aparejos prohibidos” [sic]. Esto deja entrever que eliminar la facultad de fiscalización y sanciones en ANP costeras obedece a otros intereses, diferentes a los técnicos. Además, genera confusión y dudas, sin mencionar la inestabilidad jurídica que conlleva, pues no es posible ser competente solo para algunas ANP. Cabe aclarar que se desconoce cuál es el criterio técnico para establecer esta selección, aunque, en principio, no tiene justificación en la exposición de motivos.

En cuanto al Sernanp, como se ha mencionado, el numeral 112.5 del artículo 112 de la ley de ANP señala que está prohibida la extracción de mayor escala, ya sea marina o continental, dentro de las ANP, cualquiera sea su nivel. Frente a esta situación, el personal del Inrena (Sernanp), en el ámbito de un ANP, puede exigir la presentación del permiso de pesca respectivo. Sin embargo, la tipificación de los tipos infractores es insuficiente para llevar a cabo la fiscalización y las sanciones debido a las actividades extractivas. Vale recordar que, como se había señalado, esto se debe a que estas acciones estaban a cargo de Produce, ya que es la entidad especialista y específica en asuntos de pesca y acuicultura. Por ello, desde que se eliminaron las áreas reservadas en el tipo infractor de Produce, existe un vacío normativo para la fiscalización y sanción de esta actividad.

Además de lo ya expuesto, el Decreto Supremo 002-2022-MINAM, que aprueba el Reglamento del procedimiento administrativo sancionador por afectación a las ANP de administración nacional, en su artículo 1 señala: “El presente Reglamento regula el procedimiento administrativo sancionador conducente a investigar y determinar la existencia de infracciones administrativas, así como la aplicación de sanciones y la adopción de medidas cautelares y correctivas por hechos ocurridos dentro de las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional en el marco de las competencias del Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado-SERNANP. Asimismo, busca implementar el Registro de Infractores en Áreas Naturales Protegidas” [sic].

Específicamente, en el anexo del reglamento antes citado, se señalan las siguientes infracciones aplicables al caso materia de análisis:

Cuadro 1. Tipificación de infracciones

	INFRACCIONES	BASE LEGAL	CALIFICACIÓN DE LA GRAVEDAD	SANCIÓN MONETARIA	SANCIÓN NO MONETARIA
1	Infracciones relacionadas a la afectación de flora y fauna silvestre y recurso paisaje en ANP				
1.6	Emplear equipos, herramientas, maquinarias o prácticas para el desarrollo de actividades ilícitas al interior de ANP	Artículo 2 (literal a) de la Ley de ANP Artículo 2 (literal a) del Reglamento	Grave	Hasta 100 UIT	No aplica
1.8	Ingresar a zonas en donde se señale la prohibición de ingreso al interior de las ANP o que no cuenten con la autorización respectiva	Artículo 8 (literal d) de la Ley de ANP Artículos 24, 26 y 27 (literal c) del Reglamento)	Grave	Hasta 100 UIT	No aplica
4	Infracciones relacionadas al aprovechamiento de recursos naturales y paisaje al interior de las ANP				
4.1	Realizar actividades de aprovechamiento de recurso paisaje sin contar con el título habilitante respectivo o que este se encuentre suspendido	• Artículo 12 de la LOASRRNN (Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales) • Artículo 27 de la Ley de ANP • Artículo 4 del Reglamento de Uso Turístico en ANP	Grave	Hasta 100 UIT	No aplica
4.2	Realizar caza, colecta, extracción, aprovechamiento o transporte de recursos forestales, de flora y de fauna silvestre sin autorización o que esta se encuentre suspendida	• Artículo 12 de la LOASRRNN • Artículo 27 de la Ley de ANP • Artículos 106, 107 y 108 del Reglamento	Grave	Hasta 100 UIT	No aplica
4.3	No contar con autorización para realizar evaluación de recursos naturales y medio ambiente	• Artículo 93-A del Reglamento	Leve	Hasta 1 UIT	Aplica amonestación
4.4	Ingresar o conducir visitantes al interior de las ANP sin contar con los respectivos boletos de ingresos	• Artículo 12 del Reglamento de Uso Turístico en ANP	Leve	Hasta 1 UIT	Aplica amonestación

Fuente: Minam ([disponible en este enlace](#))

De la revisión de estos tipos infractores se advierte que ninguno resulta lo suficientemente específico para aplicarse a la actividad extractiva —y menos aún a la de mayor escala— dentro de las ANP. Asimismo, se observa la ausencia de un tipo infractor y de sanciones para la pesca de menor escala no autorizada. En otras palabras, aunque la extracción de mayor escala genera especial preocupación, la pesca de menor escala sin autorización tampoco estaría siendo adecuadamente controlada.

El tipo infractor que más se acerca sería el 4.2 en cuanto se refiere a realizar extracción, aprovechamiento o transporte de recursos forestales, de flora y de fauna silvestre sin autorización o que esta se encuentre suspendida. Ahora bien, para encajar en este supuesto, debería referirse a la fauna silvestre (puesto que los otros recursos son forestales y de flora). Sin embargo, los recursos hidrobiológicos no son considerados fauna silvestre.

Existe una explicación clara al respecto: debido a un criterio de especialidad, los recursos hidrobiológicos han sido históricamente abordados por la autoridad que cuenta con el conocimiento técnico, los recursos para la investigación y las herramientas tecnológicas necesarias; es decir, la autoridad competente en pesca y acuicultura, actualmente bajo el Viceministerio de Pesca y Acuicultura. En esa misma línea, la supervisión, fiscalización y sanción de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos dentro —y fuera— de las ANP debería recaer en la entidad especializada en materia pesquera. Este enfoque responde a que, si bien el Sernanp tiene a su cargo la gestión de las ANP, es Produce la institución que dispone del conocimiento técnico y de los mecanismos ya establecidos para intervenir.

Ahora bien, no se puede dejar de mencionar que, mediante el Decreto Supremo 006-2025-Produce, en su Segunda Disposición Complementaria se establece lo siguiente:

El Ministerio de la Producción proporciona al Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP) información obtenida del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT), así como las herramientas de seguimiento, control y vigilancia necesarias para el ejercicio de las competencias en materia de fiscalización y sanción del ente rector del Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado, de conformidad con la normativa vigente [sic].

La propuesta de este ensayo consiste, en principio, en derogar el Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE. No obstante, si esto no fuera posible, se debe implementar y hacer los cambios normativos correspondientes, para que el Sernanp inicie las labores efectivas de fiscalización y sanción en materia de pesca dentro de las ANP. Ello urge, ya que, a la fecha, al existir un vacío normativo, no se está realizando un efectivo control de las actividades de pesca dentro de la ANP. Prueba de ello es que, en 2024, una embarcación industrial, que mantuvo velocidades de pesca, ingresó a la ANP-RNP, como se describe en el cuadro siguiente:

Cuadro 2. Tipificación de infracciones

EMBARCACIÓN	MATRÍCULA	FECHA DE SUPUESTO INGRESO	OBSERVACIONES
Don Víctor	PT-18830-CM	2024	De acuerdo con la información disponible obtenida de la base a los datos del Sistema de Seguimiento Satelital (Sisesat), se ha identificado la embarcación Don Víctor, de matrícula PT-18830-CM, la cual presentó velocidades menores a dos (2) nudos dentro de la RNP, los días 6, 7 y 8 de agosto de 2024. Cabe precisar que el armador de la citada embarcación informó que se dirigía a Puerto Ilo y que las velocidades menores a dos (2) nudos dentro de la Reserva Nacional de Paracas se debieron al mal tiempo, marejada y vientos, que ocasionaron que la embarcación se fondeara en la Isla Dependencia de la RNP con el fin de salvaguardar la vida humana de los tripulantes de la embarcación. Asimismo, se ha verificado que la citada embarcación no registro calas durante su faena.

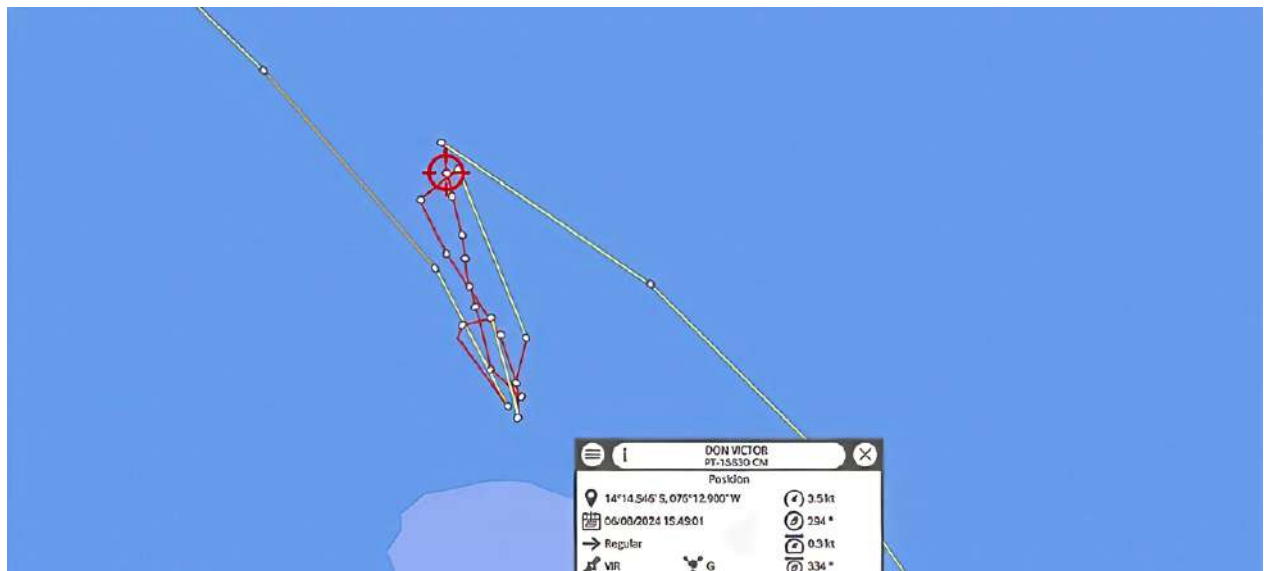
Fuente: Información brindada por la Unidad Operativa Funcional de Control y Vigilancia del Sernanp.

Figura 2. Movimiento de la embarcación de mayor escala Don Víctor (6 de agosto de 2024)



Fuente: Información brindada por la Comandancia de Operaciones Guardacostas (Simtrac)

Figura 3. Movimiento de la embarcación de mayor escala Don Víctor (6 de agosto de 2024)



Fuente: Información brindada por la Comandancia de Operaciones Guardacostas (Simtrac)

4. Mecanismos de gestión para la protección de la Reserva Nacional de Paracas

Como es sabido, la RNP alberga una gran biodiversidad, que incluye especies endémicas y migratorias. En esta zona, se busca equilibrar la conservación de la biodiversidad y los ecosistemas costeros con el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales por parte de las comunidades locales. Entonces, queda claro que la RNP es un área natural protegida, lo que implica que el acceso y uso están regulados para minimizar el impacto ambiental.

En el marco del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General (TUO de la LPAG), que detalla en el artículo 88 del mismo cuerpo legal titulado “Medios de colaboración interinstitucional”, el Sernanp establece lo siguiente en el numeral 88.1: “Las entidades están facultadas para dar estabilidad a la colaboración interinstitucional mediante conferencias entre entidades vinculadas, convenios de colaboración u otros medios legalmente admisibles”. Este marco legal permite a las entidades del sector público establecer vínculos mediante convenios para emprender tareas de apoyo y colaboración interinstitucional que contribuyan al logro de los fines propios de cada institución. Con el fin de promover una relación de confianza mutua con otras instituciones, el Sernanp suscribió un convenio marco de cooperación interinstitucional con el Ministerio de Defensa, la Marina de Guerra del Perú y la Dicapi el 14 de marzo de 2023. Con ello, se buscaba establecer compromisos articulados que ayuden al alcanzar los objetivos propios de cada institución a través de la protección del medio ambiente acuático y sus recursos naturales.

En este contexto, es fundamental utilizar diferentes herramientas de gestión que contribuyan a garantizar la conservación de estos recursos naturales y cuidar las áreas naturales protegidas, utilizando los mecanismos disponibles y necesarios para su ejecución, que incluyan la zonificación, la implementación de planes de manejo, de vigilancia y control, además de promover la educación ambiental y la participación comunitaria. A continuación, se detalla cada uno de estos mecanismos:

- **Zonificación.** Consiste en dividir en zonas con diferentes niveles de protección y usos permitidos, lo que facilita la regulación o el control de las actividades humanas y proteger las áreas más sensibles.
- **Implementación del plan maestro.** Consiste en diseñar un instrumento de planificación y gestión de la reserva, el cual se define mediante objetivos, estrategias y acciones para su conservación y desarrollo. Este debe actualizarse cada cinco años.
- **Implementación de monitoreo y vigilancia.** Consiste en realizar monitoreos biológicos para evaluar el estado de los ecosistemas y las especies, llevando a cabo patrullajes para prevenir y controlar actividades ilegales como la pesca o el turismo no autorizados. Este plan podría realizarse a través de las patrulleras marítimas guardacostas, las patrulleras de interdicción marítima y la implementación de una estación de vigilancia electrónica fija, que permitiría potenciar las capacidades de control y vigilancia para la supervisión de las actividades pesqueras y otros ilícitos en la zona.
- **Promoción de la educación ambiental.** Se trata de una herramienta crucial para la protección de la RNP, ya que fomenta el desarrollo de la conciencia y el cambio de comportamiento en la población local, en los turistas y en los pescadores artesanales, promoviendo en ellos prácticas sostenibles que ayuden a conservar la biodiversidad de la reserva.
- **Promoción de la participación comunitaria.** Consiste en involucrar a las comunidades locales en la gestión de la reserva a través de comités de gestión y programas de turismo vivencial, lo que genera beneficios económicos y sociales para la población local.

Finalmente, para gestionar una adecuada protección, vigilancia y control de la RNP y su zona de amortiguamiento, este ensayo propone elaborar y firmar un convenio específico de cooperación interinstitucional entre el Produce, el Sernanp, el Ministerio de Defensa, la Marina de Guerra del Perú y la Dicapi, cuya finalidad sería contar con la presencia de esta última de forma permanente en la zona de influencia del RNP, específicamente en el puesto de control de Laguna Grande del Sernanp. Asimismo, dentro de este plan, se incorporaría la Dicapi con la finalidad de velar por el control

y vigilancia en el ámbito marítimo de la RNP, que comprende el ámbito de jurisdicción de la capitanía del puerto de Pisco, así como para prevenir cualquier incidencia. Así también, contribuiría a salvaguardar la RNP, fiscalizando actividades marítimas ilícitas, el tráfico de especies marinas y otros delitos ambientales, ya que cuenta con medios y sistemas como las patrulleras marítimas guardacostas, las patrulleras de interdicción marítima guardacostas y las estaciones de vigilancia electrónica fija. Bajo este enfoque, se podrían realizar acciones de control, fiscalización y vigilancia en forma integrada dentro del área de la jurisdicción, las cuales contarían con la coordinación permanente de la Comandancia de Operaciones Guardacostas, la Capitanía de Puerto de Pisco y el jefe de la Reserva Nacional de Paracas.

Conclusiones

La Reserva Nacional de Paracas constituye un ecosistema marino de importancia, cuya biodiversidad el Estado peruano tiene el deber ineludible de proteger de amenazas mediante acciones de conservación efectiva. Sin embargo, en este breve análisis, se ha determinado que los cambios normativos suscitados en 2025 han afectado la facultad de vigilar, fiscalizar y sancionar la actividad pesquera dentro de esta reserva en particular y, en general, dentro de todas las ANP costeras donde se extraen recursos hidrobiológicos.

Se ha señalado que la facultad de vigilancia, fiscalización y sanción recaía en la autoridad de pesca y acuicultura (hoy, Viceministerio de Pesca y Acuicultura). Ello tiene mucho sentido, en tanto es la entidad especialista en esta actividad, conoce y reconoce el desarrollo de la actividad y, además, cuenta con los recursos técnicos y tecnológicos para mantener una vigilancia y control eficientes. Sin embargo, en las ANP de la Amazonía, la facultad de supervisión, fiscalización y sanción ha estado a cargo de Produce. En ese sentido, la transferencia de facultades y funciones respecto de las ANP costeras hacia el Sernanp deja suspicacias sobre las motivaciones subyacentes. Asimismo, la manera tan brusca en que se ha realizado, sin una transición ordenada que permita la continuidad de las acciones de fiscalización y sanción, refleja una urgencia desmedida de descartar esas facultades sin considerar que no se cuenta con un marco normativo para que el Sernanp asuma esa responsabilidad.

Si bien, de acuerdo con la normativa vigente, la facultad supervisora, fiscalizadora y sancionadora de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos dentro de las ANP costeras se encontraría a cargo del Sernanp, en este análisis, se ha comprobado que el texto normativo no es suficientemente claro en cuanto a protocolos y sanciones. Es decir, no existe una obligación de los administrados de presentar la documentación al personal del Sernanp. Tampoco existe un tipo infractor a partir del cual puedan imponerse sanciones en caso se requiera.

Finalmente, es necesario resaltar que, aunque el presente ensayo se ha centrado en la pesca a mayor escala, la desprotección se extiende a la actividad extractiva de menor escala y artesanal. Ello se debe a que el texto de la norma solo indica que el personal del Sernanp, en el ámbito de un ANP, no puede exigir la presentación del permiso de pesca de rigor. Como se señaló, no establece exigencias para los administrados ni mucho menos sanciones en caso cometan una falta. Tampoco establece distingos entre los tipos de extracción. En otros términos, el personal del Sernanp podría acercarse a una embarcación y requerir el título habilitante correspondiente -si así lo creyera necesario-, y ahí concluiría el procedimiento de acuerdo con la redacción de la norma. Si la embarcación no contara con el permiso de rigor, no habría sanción al respecto, sin importar el tipo de pesca que se esté realizando, sea artesanal, de menor o de mayor escala. Para evitar este escenario, en absoluto idóneo, se plantean, a continuación, algunas propuestas.

Recomendaciones

- Como principal recomendación, se propone la derogatoria del Decreto Supremo 006-2025-PRODUCE. Se plantea que Produce, a través del Viceministerio de Pesca y Acuicultura, retome la facultad de supervisión, fiscalización y sanción de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos en las ANP costeras.
- En el supuesto de imposibilidad de la derogatoria de este decreto, como una necesidad urgente, se deberían modificar tanto la norma de las ANP como las normas ambientales relacionadas. De esa manera, se le otorgarían al Sernanp las facultades y facilidades para realizar las acciones de vigilancia, fiscalización y sanciones

de manera eficaz y efectiva. Esto incluiría colocar las obligaciones de los administrados y establecer tipos infractores con la calidad regulatoria correspondiente. Adicionalmente, consideramos que es importante hacer una transferencia de recursos desde la Dirección General de Supervisión, Fiscalización y Sanciones de Pesca y Acuicultura hacia el Sernanp, principalmente de personal con amplio conocimiento y experiencia sobre el particular. Esta dirección ha realizado esta actividad respecto de las ANP costeras hace muchos años y ese saber es invaluable para una entidad como el Sernanp, neófito en estos asuntos.

- Es imperativo establecer un trabajo articulado y formal entre el Sernanp y la Dicapi. Para ello, se propone la suscripción de un convenio específico de cooperación interinstitucional que permita la presencia permanente de la Autoridad Marítima Nacional en los puestos de control del Sernanp dentro de la reserva y otras ANP a fin de potenciar las capacidades de ambas instituciones.
- Se debe aprovechar la capacidad operativa de la Autoridad Marítima-Dicapi, la cual dispone de patrulleras marítimas guardacostas, de patrulleras de interdicción marítimas y sistemas de vigilancia electrónica fija para ejecutar un control y vigilancia efectivos contra la pesca industrial no autorizada, tal como se venía trabajando con Produce. Esta colaboración debe mantenerse como una medida urgente de mitigación, hasta que se restituyan las facultades sancionadoras de Produce en áreas protegidas costeras o se fortalezca el marco infraccional del Sernanp.

Referencias bibliográficas

Calle, I. & Brehaut, I. (2007). *Manual educativo. El ABC de las áreas naturales protegidas y la superposición de los lotes de hidrocarburos.* Sociedad Peruana de Derecho Ambiental. cendoc.chirapaq.org.pe

Congreso de la República del Perú. *Constitución Política del Perú de 1993.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682678>

Congreso de la República. *Ley General del Ambiente, Ley 28611.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H901891>

Congreso de la República del Perú. *Ley General de Pesca, Decreto Ley 25977.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H757193>

Congreso de la República del Perú. *Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H775354>

Ministerio de la Producción. *Reglamento de la Ley General de Pesca, Decreto Supremo 012-2001-PE.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H803884>

Ministerio de la Producción. *Reglamento de Fiscalización y Sanción de las Actividades Pesqueras y Acuícolas, Decreto Supremo 017-2017-PRODUCE.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1193675>

Ministerio de Agricultura. *Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, Decreto Supremo 038-2001-AG.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H809344>

Ministerio de la Producción. *Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, Decreto Supremo 002-2017-PRODUCE.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1173428>

Ministerio del Ambiente. *Reglamento del Procedimiento Administrativo Sancionador por afectación a las Áreas Naturales Protegidas de Administración Nacional, Decreto Supremo 002-2022-MINAM.* <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H1302101>

Marina de Guerra del Perú & Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado. (2023). *Convenio Marco de Cooperación Interinstitucional.*

Presidencia de la República del Perú. (2019). *Lineamientos de vigilancia y control de áreas naturales protegidas. Resolución Presidencial 139-2019-SERNANP.* <https://www.gob.pe/institucion/sernanp/normas-legales/422745-139-2019-sernanp>



SOBRE LOS AUTORES



Ernesto Bustamante

Ingeniero ambiental especializado en conservación marina y gobernanza de recursos naturales. Cuenta con una maestría en Gestión Ambiental por la University of New South Wales (Australia) y con más de una década de experiencia en gestión de proyectos, políticas ambientales y procesos de conservación marino-costera en Ecuador y Perú.

Actualmente se desempeña como coordinador de Proyectos en el Programa de Gobernanza Marina de la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), donde trabaja en iniciativas vinculadas a áreas marinas protegidas, gobernanza y sostenibilidad del océano.



Romina Carnero

Magíster en Biología por la University of Louisiana at Lafayette y becaria Fulbright. Cuenta con experiencia en investigación y monitoreo de mamíferos marinos en Perú, Estados Unidos, México y Ecuador. Fue asistente de investigación en el Marine Mammal Molecular Genetics Laboratory de la NOAA, así como asistente de docencia universitaria en la ULL. Trabajó en turismo de conservación en Hawái y en el norte de Perú, y es cofundadora de la ONG Proyecto Cetáceos Perú.



Luis Stein

Profesional con más de 20 años de experiencia en la Marina de Guerra del Perú, especializado en planeamiento estratégico, gobernanza del sector acuático, logística y gestión institucional. Actualmente lidera la Oficina de Planeamiento Estratégico, Convenios Institucionales y Proyectos de Inversión, impulsando la planificación, la articulación interinstitucional y la gestión de proyectos bajo metodologías ágiles. Ha desempeñado funciones clave en apoyo logístico, cooperación y programas de ventas militares al extranjero. En la Fuerza de Aviación Naval asumió responsabilidades en gestión de personal, dirección técnica, formación, seguridad y control de gestión. Su trayectoria combina liderazgo estratégico, conducción de equipos y experiencia operativa en entornos de alta exigencia.

Esta publicación reúne los tres mejores ensayos elaborados en el marco del Curso de Capacitación en Derecho Pesquero 2025. Los trabajos exploran y analizan desafíos prioritarios del ámbito marino-pesquero que requieren atención urgente, abordando temas como la fiscalización en áreas naturales protegidas, la necesidad de regulación para reducir el impacto de la pesca fantasma y los modelos de gestión pesquera participativa. Desde una mirada estratégica, los ensayos no solo identifican problemáticas clave, sino que también plantean propuestas concretas para fortalecer la gobernanza y sostenibilidad del sector.