Proyecto de Ley N°..6668/2023-CR

PERÚ CONGRESO de la REPÚBLICA | 201 ANIVERSARIO

KAROL PAREDES FONSECA
Congresista de la República

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
15 DIC. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 18:20

PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE LA BIODIVERSIDAD ACUÁTICA EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Los congresistas que suscriben, a iniciativa de la Congresista de la República **KAROL IVETT PAREDES FONSECA**, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente PROYECTO DE LEY:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE PROTEGRE LA BIODIVERSIDAD ACUÁTICA EN LA ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene como objetivo asegurar la conservación de la biodiversidad acuática al interior de las áreas naturales protegidas, como fuente de alimento y trabajo para las comunidades locales.

Artículo 2. Incorporación del artículo 27-A a la Ley N.° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Incorpórese el artículo 27-A a la Ley N.° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, en los siguientes términos:

> "Artículos 27-A. El aprovechamiento o extracción de recursos hidrobiológicos al interior de las Áreas Naturales Protegidas solo podrá ser autorizado para la pesca artesanal y de menor escala, y si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. El aprovechamiento de recursos hidrobiológicos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área, quedando prohibida la pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas, marinas o continentales, cualquiera sea su categoría y/o zonificación.
>
> La prohibición establecida en el presente artículo aplica incluso a los permisos de pesca de embarcaciones pesqueras de mayor escala otorgados de forma previa al establecimiento del Área Natural Protegida."

Lima, diciembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MONTEZA FACHO Silvia Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 14/12/2023 19:02:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES FONSECA Karol Ivett FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2023 15:15:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALVA PRIETO Maria Del Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 14/12/2023 17:18:17-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **18** de **diciembre** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6668/2023 CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de

1. PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA; y

2. PRODUCCIÓN, MICRO Y PEQUEÑA EMPRESA Y COOPERATIVAS

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA

La presente Ley tiene como objetivo asegurar la conservación de la biodiversidad acuática al interior de las áreas naturales protegidas, como fuente de alimento y trabajo (turismo, pesca, entre otros) para las comunidades locales; por lo que se plantea regular el aprovechamiento de estos recursos a fin de asegurar que este sea compatible con los fines de conservación de las áreas protegidas y sus beneficios sean sostenibles en el tiempo.

La importancia de la biodiversidad acuática para la economía del país.

La pesca es fuente de alimentación, trabajo e ingresos tal como lo señala el artículo 1 de la Ley General de Pesca (Decreto Ley 25977) y por ello la pesca es una actividad de interés nacional.

A nivel mundial, la pesca genera 38 millones de empleos y unos 167 millones de personas están relacionadas a la industria de la pesquería, de acuerdo con información del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (UNEP)[1].

Asimismo, este organismo internacional señala que los ecosistemas marinos y costeros proveen recursos hidrobiológicos como fuente de alimentos y empleo, siendo el principal servicio ambiental derivado de estos ecosistemas. Son más de mil millones de personas que dependen del pescado como principal o única fuente de proteínas animales, especialmente en las zonas costeras de los países en desarrollo[2].

En el Perú, el sector pesquero artesanal es el que más contribuye a nuestra seguridad alimentaria, siendo que el 80% del pescado que consumimos viene de la pesca artesanal, y es gracias a esta actividad que somos el país con mayor consumo de pescado por habitante de Sudamérica[3]. La pesca artesanal es también el que más pescadores involucra (más de 80 mil a nivel nacional), así como el que genera la mayor porción de empleos e ingresos de las cadenas de valor en el sector, por ejemplo, la gastronomía marina.

En la Amazonía, la actividad pesquera se realiza para autoconsumo y es la principal fuente de proteínas de las comunidades ribereñas, ya que gran parte de su alimentación se sustenta en el pescado. De acuerdo con la ONU y la CEPAL, si bien la pesca alcanza un nivel de más de 80, 000 toneladas, hay un exceso de demanda del recurso hidrobiológico[4].

Dada su importancia, es preocupante que la pesca artesanal se encuentre en crisis, habiendo indicios claros de la reducción en la abundancia de las principales especies

[1] Marine and Coastal Ecosystems and Human Well-being. Véase en: MEA Cover Q5 (unep.org)
[2] Ídem
[3] Visto en: https://www.snp.org.pe/consumo-de-pescado/#:~:text=Seg%C3%BAn%20cifras%20de%20la%20FAO,apenas%20alcanzan%20los%2020%20kilos.
[4] Evaluación de Desempeño Ambiental de Perú (2016). Pg. 65

que consumen los peruanos. De acuerdo con el Instituto del Mar del Perú (IMARPE), las capturas por unidad de esfuerzo, es decir, la pesca que obtienen los pescadores cada vez que lanzan sus líneas de pesca o sus redes tiene una tendencia descendente desde el 2007. Ha pasado de 1.9 t/viaje en el 2010 a 0,7 t/viaje en el 2020[5], es decir casi la tercera parte. Ello se debe en parte a la sobrepesca, y también a los efectos de los fenómenos climáticos.

Estos efectos repercuten en la seguridad alimentaria del país, y directamente en los ingresos de los pescadores artesanales, que tienen que realizar un esfuerzo mayor para obtener los mismos volúmenes de captura (más viajes de pesca, más combustible, etc. Según una encuesta de IPSOS del año pasado, 9 de cada 10 pescadores artesanales consideran que los recursos pesqueros están sobreexplotados y el 77% cree que faltan recursos para sostener el trabajo de todos los pescadores[6].

Diversos especialistas en el tema ambiental señalan que las áreas naturales protegidas son un instrumento idóneo para reducir la vulnerabilidad de la pesca artesanal frente al cambio climático, debido a que en estos espacios se establecen con el objetivo de brindar mayor protección de la diversidad biológica. El concepto de áreas naturales protegidas que maneja el Convenio de la Diversidad Biológica es el siguiente: "toda zona definida dentro del medio marino o contigua al mismo, junto con las aguas que le cubren y la flora, fauna y rasgos históricos y culturales asociados, que ha sido reservada por acto legislativo o por otros medios efectivos, incluso la costumbre, para que su diversidad biológica marina y/o costera goce de un nivel de protección superior al de su entorno"[7].

Uno de los impactos del cambio climático es que aumenta la frecuencia, amplitud e intensidad de los eventos como el fenómeno El Niño. Así lo mencionó el experto en oceanografía y clima Gino Passalacqua en una entrevista en la televisión nacional[8]. Además, esto se evidencia con información del Instituto Nacional de Defensa Civil (INDECI), que ha registrado un incremento de la frecuencia e intensidad de desastres naturales en Perú, reportándose más de 56 000 emergencias que afectaron a más de 12 millones de personas entre los años 2003 y 2015[9].

En el sector pesquero, el fenómeno El Niño repercute en el desarrollo regular de la actividad pesquera, causando incluso pérdidas económicas al país reflejado en la caída de puntos porcentuales en el sector. Esto se ha podido ver durante este año con el caso de la anchoveta, que ha afectado a la industria de harina de pescado.

---

[5] Ministerio de la Producción. Informe final del Grupo de Trabajo para la revisión de la problemática extractiva de la pesca artesanal relacionada a la clasificación de las embarcaciones pesqueras artesanales en el ámbito marítimo. 2021, pg. 18.

[6] Visto en: https://www.actualidadambiental.pe/85-de-pescadores-artesanales-esta-de-acuerdo-con-cambiar-la-ley-general-de-pesca-segun-encuesta/

[7] https://www.cbd.int/doc/decisions/cop-07/full/cop-07-dec-es.pdf

[8] Entrevista a Gino Passlacqua en Nativa Televisión. Véase: https://www.youtube.com/watch?v=7ElaxRPBWzQ

[9] Citado en: https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/PAPER_AREAS_NATURALES_PROTEGIDAS(ANP).pdf

El fenómeno El Niño tiene diversos impactos en la pesca artesanal en el Perú, tanto positivos como negativos. Algunos de estos impactos positivos son la presencia de especies tropicales y oceánicas que se acercan a la costa y que son aprovechadas por los pescadores artesanales, como el perico, el barrilete, el atún, el pez sierra, la manta raya y algunos tiburones; asimismo, el rápido crecimiento y desarrollo de algunos invertebrados marinos, como los langostinos, la concha de abanico, los percebes, benefician a los pescadores artesanales que se dedican a su extracción. Sin embargo, este beneficio no podría ser aprovechado si la intensidad de El Niño es muy fuerte, lo cual produciría una reducción de los volúmenes de desembarque de algunas especies que migran a zonas más profundas o latitudes mayores, como la anchoveta, el jurel, la caballa, afectando la actividad y los ingresos de los pescadores artesanales, como también, la seguridad alimentaria, la salud y los derechos de las poblaciones costeras que dependen de la pesca artesanal, debido a la escasez, la variabilidad o la baja calidad de los recursos hidrobiológicos, aumentando los riesgos en las faenas de pesca, interrupción del abastecimiento de agua y hielo en la cadena de valor y obstrucción del trasporte.

La Contraloría General de la República señala que las Áreas Naturales Protegidas son una estrategia y apuesta en la dirección correcta para contribuir al equilibrio entre la vida humana, la biodiversidad y el uso sostenible de los recursos naturales; y que estos espacios son laboratorios naturales pueden generar información para prevenir posibles brotes de enfermedades y desarrollar vacunas, y asegurar una mejor resiliencia frente al cambio climático. Para ello, la Contraloría, teniendo en cuenta las evidencias disponibles, considera que se deben tener áreas naturales protegidas bien gestionadas para contribuir a tener ecosistemas saludables que, a su vez, redunde en la salud de las personas[10].

Al mismo tiempo, la Contraloría observa que el Perú tiene como principal desafío la implementación de políticas y el fortalecimiento de la gobernanza en la gestión ambiental. Se toma como ejemplo las políticas de adaptación al cambio climático, que a criterio de la Contraloría resultan insuficientes teniendo en consideración los devastadores efectos del Fenómeno El Niño del 2017, que afectó a 1.7 millones de personas y la limitada respuesta del Estado[11].

De acuerdo con la UNEP, las áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero son una respuesta para afrontar la pérdida de biodiversidad de los ecosistemas marinos y costeros y, en consecuencia, contrarrestar la pérdida de alimentos. Se señala que las áreas que excluyen actividades extractivas de gran escala tienden a aumentar la densidad, biomasa, la talla y la diversidad de las especies de vertebrados y reduce el riesgo de extinción de algunas especies marinas[12].

---

[10] (Castillo, Satalaya, Paredes, Encalada & Rodríguez, 2021) Castillo, L., Satalaya, C., Paredes, U., Encalada, M., & Rodríguez, J. (2021). Las Áreas Naturales Protegidas en el Perú: Fortalecimiento de la gobernanza en el marco de la Agenda 2030 y los ODS. Documento de Política en Control Gubernamental. Contraloría General de la República. Lima, Perú https://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/documento_trabajo/2020/PAPER_AREAS_NATURALES_PROTEGIDAS(ANP).pdf

[11] ídem

[12] Marine and Coastal Ecosystems and Human Well-being. Véase en: MEA Cover Q5 (unep.org)

Otros especialistas coinciden con la UNEP cuando señalan que las áreas naturales protegidas son el refugio de las especies acuáticas y permite que las poblaciones de estas especies sean más saludables en el sentido del aumento de la biomasa, el tamaño y la capacidad de reproducción de estas, lo cual hace que estas sean más resistentes al cambio climático[13].

No obstante, la UNEP advierte que, para contar con estos beneficios, estos espacios deben ser diseñados y manejados con miras a dicho objetivo.

Consideramos que los beneficios de las áreas naturales protegidas en la conservación de la biodiversidad acuática antes descritos no sólo son aplicables al ámbito marino y costero, sino también al ámbito continental donde no se cuenta con información suficiente sobre la salud de nuestras especies acuáticas amazónicas y el impacto del fenómeno El Niño es significativo para la pesca continental amazónica, que es una actividad para el autoconsumo de la población.

Los efectos de El Niño en la Amazonía se pueden ver, ahora, con lo que está sucediendo en la Amazonía de Brasil. La fuerte sequía que afecta este territorio, debido a que este fenómeno evita la formación de nubes para la lluvia, repercute en el traslado de las personas y bienes (por la reducción de los caudales de los ríos) y también en la pesca. La fuerte sequía ha sido responsable de la muerte masiva de peces y de delfines rosados no sólo por el bajo caudal, sino también por el calentamiento anormal del agua de los ríos[14].

A esto se le debe sumar que la pesca amazónica, que es netamente para consumo humano se ve afectada por niveles preocupantes de contaminación de metales pesados[15].

Impactos de la pesca de mayor escala en los ecosistemas acuáticos

El proyecto de ley busca que sólo las actividades pesqueras compatibles con áreas naturales protegidas estén permitidas en su interior. En ese sentido, se prohíbe la pesca de mayor escala, que, dada sus características, altera la estructura natural del ecosistema, lo que impide que las especies se regeneren de manera natural en cantidad, volumen y tamaño (talla), perjudicando la abundancia de recursos hidrobiológicos como fuente de alimentación y empleo para la población. Lógicamente, esto va en contra de los objetivos de creación de áreas naturales protegidas.

Diversos científicos confirman lo antes dicho. La pesca industrial opera con artes y aparejos de pesca de grandes dimensiones y capacidad que le permiten capturar grandes porciones de biomasa pesquera[16], que altera la cadena trófica de los ecosistemas, porque se retiran grandes cantidades de especies pequeñas, que son de

[13] Opinión de SOA Perú al proyecto de ley 5666/2023-CR. Véase en: https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTMwMDk2/pdf
[14] La sequía en la Amazonía corta el tránsito fluvial y deja a las comunidades sin provisiones (mongabay.com)
[15] Evaluación de Desempeño Ambiental de Perú (2016). Pg. 65
[16] Fogarty y Murawski, 1998 ; Roberts et al., 2005

forraje (peces de presa), como la anchoveta, así como especies grandes, que son depredadores topes.

Las especies de forraje son claves para mantener el equilibrio dinámico del ecosistema, ya que estas sirven de alimento a otras especies de peces comerciales[17] como el jurel, bonito, caballa, atunes en el caso de la anchoveta. El retirar grandes porciones de estas especies genera una competencia por el alimento entre estas especies comerciales[18]. Asimismo, los depredadores topes como el atún también tienen la función de mantener la salud y el equilibrio del ecosistema al evitar la proliferación y competencias de especies de bajo interés comercial[19] como las medusas; y el retiro de grandes cantidades de estas especies impide esta función.

Los artes y aparejos de la pesca industrial, dada sus características también son un problema para la pesca artesanal especialmente cuando la flota industrial opera cerca de la costa y destruye los hábitats que son refugio de las especies que son de interés comercial para la pesca artesanal[20]. Esto, además de la competencia que hay entre ambas actividades, donde la pesca artesanal está desventaja, ya que no tiene el mismo poder de pesca que tiene la flota industrial[21].

Las altas tasas de pesca incidental (*bycatch*) también es un problema tanto para el ecosistema como para las actividades de turismo que afectan a las poblaciones locales. Las especies que mayormente se pescan de manera incidental son los albatros, tortugas, delfines, mantarrayas y ballenas, los que se encuentran en peligro de extinción en varios casos[22]. El norte del Perú tiene como actividades de enganche para el turismo de la zona al avistamiento de ballenas jorobadas entre julio y noviembre de todos los años y el nadar con tortugas marinas en El Ñuro. Por ello, es necesario que las áreas naturales protegidas estén diseñadas para la protección de estas especies, que son clave para el empleo en la zona.

El prohibir la pesca de mayor escala no se debe mirar como una situación perjudicial para las personas que se dedican a esta actividad; por el contrario, la medida es beneficiosa en tanto que la conservación de la biomasa pesquera en áreas naturales protegidas con poca presión pesquera tiene un efecto rebalse o de *spillover*. Los especialistas sugieren que las áreas naturales protegidas bien conservadas, donde no se realiza pesca industrial, en promedio, pueden aumentar la biomasa total de peces en más de 600%, el tamaño de los organismos en más del 25% y la riqueza de especies en más de 20% en relación con áreas cercanas que no están protegidas[23].

Otros estudios señalan que en las ANP altamente protegidas la biomasa llega a ser 6 a 7 veces mayor que en áreas adyacentes, y que también aumenta el tamaño de los

[17] Free et al., 2021; Smith et al., 2011
[18] Bertrand et al., 2012
[19] Parsons, 1996; Tidd et al., 2018
[20] Hiddink et al., 2018 ; Hilborn et al., 2023
[21] Pauly, 2006 ; Salas et al., 2007
[22] Gray y Kennelly, 2018 ; Thorne et al., 2019 ; Roberson et al., 2020
[23] Lester et al. 2009 ; Sala & Giakoumi 2018

especímenes hasta en un 28% lo que tiene un impacto positivo en la reproducción de las especies[24].

En ese sentido, la propuesta de ley busca que las áreas naturales protegidas tanto del ámbito marino y costero como del ámbito continental, que incluye la Amazonía sean espacios que garanticen la conservación de los recursos pesqueros que son fuente de alimentación de la población, especialmente de la población amazónica y también fuente de trabajo e ingresos para la economía nacional.

La medida propuesta consiste en añadir el artículo 27-A en la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, que establece lo siguiente:

> "*Artículo 27-A.- El aprovechamiento o extracción de recursos hidrobiológicos al interior de las Áreas Naturales Protegidas solo podrá ser autorizado para la pesca artesanal y de menor escala, y si resulta compatible con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área. El aprovechamiento de recursos hidrobiológicos no debe perjudicar el cumplimiento de los fines para los cuales se ha establecido el área, quedando prohibida la pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas, marinas o continentales, cualquiera sea su categoría y/o zonificación.*
>
> *La prohibición establecida en el presente artículo aplica incluso a los permisos de pesca de embarcaciones pesqueras de mayor escala otorgados de forma previa al establecimiento del Área Natural Protegida*".

Asegurar que sólo las actividades pesqueras que son compatibles con los objetivos de áreas naturales protegidas operen dentro de las áreas naturales protegidas de los ámbitos continental y marino-costero, contribuye a que los recursos hidrobiológicos y los procesos ecológicos de los que estos dependen se desarrollen de manera similar a como se desarrollaría de forma natural sin la presión de actividades antropogénicas. A su vez, esto contribuye con la resiliencia ante los efectos del cambio climático, que afianza la ocurrencia de mayores e intensos eventos de El Niño, además de contribuir con la seguridad alimentaria de la población amazónica y costera.

Análisis del marco normativo

De acuerdo con el marco normativo vigente, el Perú tiene como deber proteger la biodiversidad acuática y las áreas naturales protegidas tal como se encuentra establecido en el artículo 68 de la Constitución Política del Perú.

El referido artículo está intrínsecamente vinculado al artículo 2, numeral 22, de la Carta Magna, que erige que toda persona tiene derecho *"A la paz, a la tranquilidad, el disfrute del tiempo libre y al descanso, así como a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de su vida."*

[24] Sala, E., & Giakoumi, S. (2018). No-take marine reserves are the most effective protected areas in the ocean. ICES Journal of Marine Science, 75(3), 1166-1168.

Respecto a legislación específica en temas ambientales, se cuenta con la Ley N.° 28611, Ley General del Ambiente, que en su artículo I prescribe lo siguiente:

> *"Artículo I.- Del derecho y deber fundamental*
> *Toda persona tiene el derecho irrenunciable a vivir en un ambiente saludable, equilibrado y adecuado para el pleno desarrollo de la vida, y el deber de contribuir a una efectiva gestión ambiental y de proteger el ambiente, así como sus componentes, asegurando particularmente la salud de las personas en forma individual y colectiva, la conservación de la diversidad biológica, el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales y el desarrollo sostenible del país."*

Asimismo, en el artículo 6 de la referida ley, sobre las limitaciones al ejercicio de derechos, prescribe que el ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente.

De igual manera, la Ley N° 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, en el artículo 28, precisa que los recursos naturales deben aprovecharse en forma sostenible; lo que implica el manejo racional de los recursos naturales teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente, de ser el caso. Además, especifica que el aprovechamiento sostenible de los recursos no renovables consiste en la explotación eficiente de los mismos, lo que debe realizarse bajo el principio de sustitución de valores o beneficios reales, evitando o mitigando de esa manera el impacto negativo sobre otros recursos del entorno y del ambiente.

Por su parte en la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, el artículo 1 regula los aspectos vinculados con la gestión de las Áreas Naturales Protegidas, así como su conservación, de acuerdo con el artículo 68 de la Carta Fundamental. Señala también que las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional, que son expresamente reconocidos y declarados como tales, indicando sus categorías y zonificaciones, para conservar la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico; y por su importancia en el desarrollo sostenible del país. Además, éstas constituyen patrimonio de la Nación, por lo que su condición natural debe ser mantenida de manera perpetua, siendo posible permitirse el uso regulado del área, así como el aprovechamiento de recursos, o la restricción de los usos directos. De igual manera, el artículo 2 enumera los objetivos de la protección de las áreas naturales protegidas.

En cuanto a las normas que regulan la actividad económica de la pesca, el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, tiene como objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover su desarrollo sostenido por tratarse de una importante fuente de alimentación, empleo e ingresos, y asegurar un aprovechamiento responsable de los

recursos hidrobiológicos para optimizar los beneficios económicos, en concordancia con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.

En el artículo 2 se reconocen a los recursos hidrobiológicos que se encuentran en las aguas jurisdiccionales del Perú como patrimonio de la Nación; por lo que el Estado es el responsable de normar el manejo integral y la explotación racional de dichos recursos, teniendo en cuenta que la actividad pesquera es de interés nacional.

En el artículo 9, se establece al Ministerio de la Producción, como la entidad competente en la determinación de los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y demás normas que requieran la preservación y explotación racional de los recursos hidrobiológicos, sobre la base de evidencias. Señala también que los derechos administrativos otorgados se sujetan a las medidas de ordenamiento que el referido Ministerio dicte mediante dispositivo legal de carácter general.

Adicionalmente, en el artículo 12 precisa que los sistemas de ordenamiento establecidos por el Ministerio de la Producción deberán considerar los regímenes de acceso, captura total permisible, magnitud del esfuerzo de pesca, periodos de veda, temporadas de pesca, tallas mínimas de captura, zonas prohibidas o de reserva, artes, aparejos, métodos y sistemas de pesca, así como las acciones necesarias de monitoreo, control y vigilancia, dependiendo del caso.

De igual manera, contamos con el Decreto Supremo 012-2001-PE, Reglamento del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, que en el artículo 2 señala que el Ministerio de la Producción es el encargado de velar por el equilibrio entre el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos, la conservación del medio ambiente y el desarrollo socio-económico, conforme a los principios y normas de la Constitución Política, la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, la Ley General de Pesca, Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental, y la Ley General del Ambiente. Y en el artículo 3, establece que teniendo en consideración el artículo 66 de la Constitución Política, los artículos 4 y 20 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales; así como los artículos 2, 44 y 45 de la Ley, los recursos hidrobiológicos son administrados por el Estado, por tratarse de bienes patrimoniales de la Nación, por ello el Estado debe participar en los beneficios producidos por su aprovechamiento.

En el Decreto Supremo 038-2001-AG, que aprueba el Reglamento de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, se define las Áreas Naturales Protegidas de la siguiente manera en el artículo 1:

"Artículo 1.- Áreas Naturales Protegidas

1.1 Las Áreas Naturales Protegidas son los espacios continentales y/o marinos del territorio nacional reconocidos, establecidos y protegidos legalmente por el Estado como tales, debido a su importancia para la conservación de la diversidad biológica y demás valores asociados de interés cultural, paisajístico y científico, así como por su contribución al desarrollo sostenible del país.
1.2 Las Áreas Naturales Protegidas constituyen Patrimonio de la Nación y son de Dominio Público por lo que la propiedad sobre ellas, en todo o en parte, no puede ser transferida a particulares. Su condición natural es mantenida a perpetuidad. Puede permitirse el uso regulado de las mismas y el aprovechamiento de los recursos ubicados en ellas, o determinarse la restricción de los usos directos.
1.3 La administración de las Áreas Naturales Protegidas considera la importancia de la presencia del ser humano, sus procesos sociales, sus necesidades de manera individual y colectiva, así como el respeto a los usos tradicionales de las comunidades campesinas o nativas en el ámbito del Área Natural Protegida, en armonía con sus objetivos y fines de creación.

Asimismo, en el artículo 2 precisa los objetivos de las Áreas Naturales Protegidas:

"Artículo 2.- Objetivos de las Áreas Naturales Protegidas
Las Áreas Naturales Protegidas tiene como objetivos:

a. Asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, dentro de áreas suficientemente extensas y representativas de cada una de las unidades ecológicas del país;
b. Mantener muestras de los distintos tipos de comunidad natural, paisajes y formas fisiográficas, en especial de aquellos que representen la diversidad única y distintiva del país;
c. Evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, en especial aquellas de distribución restringida o amenazadas;
d. Evitar la pérdida de la diversidad genética;
e. Mantener y manejar los recursos de la flora silvestre, de modo que aseguren una producción estable sostenible;
f. Mantener y manejar los recursos de la fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas;
g. Mantener la base de recursos, incluyendo los genéticos, que permita desarrollar opciones para mejorar los sistemas productivos, encontrar adaptaciones frente a eventuales cambios climáticos perniciosos y servir de sustento para investigaciones científicas, tecnológicas e industriales;
h. Mantener y manejar las condiciones funcionales de las cuencas hidrográficas de modo que se asegure la captación, flujo y calidad del agua, y se controle la erosión y sedimentación;

i. Proporcionar medios y oportunidades para actividades educativas, así como para el desarrollo de la investigación científica;
j. Proporcionar oportunidades para el monitoreo del estado del ambiente;
k. Proporcionar oportunidades para la recreación y el esparcimiento al aire libre, así como para un desarrollo turístico basado en las características naturales y culturales del país;
l. Mantener el entorno natural de los recursos culturales, arqueológicos e históricos ubicados en su interior;
m. Restaurar ecosistemas deteriorados;
n. Proteger, cuidar o mejorar sitios de reproducción o de refugio, rutas de migración, fuentes de agua o de alimento en épocas críticas;
o. Proteger sitios frágiles;
p. Proteger monumentos y sitios históricos en coordinación con las autoridades competentes;
q. Conservar formaciones geológicas y geomorfológicas; y,
r. Asegurar la continuidad de los servicios ambientales que prestan".

En el artículo 65 señala que el Estado tiene como propósito promover el establecimiento de Áreas Naturales Protegidas del SINANPE en el ámbito marino y marino-costero, con el propósito principal de conservar la diversidad biológica marina y costera. Las islas localizadas dentro del territorio nacional son susceptibles de ser declaradas como Áreas Naturales Protegidas.

Y en los artículos 88 y 112, se establece el manejo de los recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Amortiguamiento, así como el uso de los recursos hidrobiológicos, respectivamente:

"Artículo 88.- Manejo de recursos naturales en las Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento
88.1 El Estado debe tener en cuenta todas aquellas medidas necesarias para que las acciones de aprovechamiento de los recursos naturales ubicados en las Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Amortiguamiento, aseguren la conservación de los mismos y de los servicios ambientales que puedan prestar; este aprovechamiento requiere la opinión técnica previa favorable del INRENA.
88.2 En toda interpretación que se haga de la norma aplicable para el caso del y Protegidas, la autoridad competente debe aplicar los principios precautorios, preventivo, de equidad intergeneracional, y la obligación del Estado de evitar cualquier riesgo o peligro que amenace la permanencia y dinámica natural a largo plazo de los ecosistemas implicados".

"Artículo 112.- Uso de recursos hidrobiológicos
112.1 El aprovechamiento de recursos hidrobiológicos al interior de las Áreas Naturales Protegidas se efectúa de acuerdo a su categoría, su Plan Maestro y su zonificación, bajo programas de Manejo Pesquero de carácter precautorio de competencia de la autoridad sectorial.

112.2 Esta actividad es monitoreada en coordinación entre las Direcciones Regionales de Pesquería y las Jefaturas de las Áreas.
Naturales Protegidas. En las Áreas Naturales Protegidas ubicadas en la Amazonía, el ejercicio de la pesca, con excepción de la pesca deportiva, se efectúa por las poblaciones locales, quedando prohibido el uso de embarcaciones de mayor escala y redes honderas.
112.3 Previo al otorgamiento de autorización o concesión de acuicultura, la autoridad competente deberá requerir las zonas aptas para tal actividad. Se permite la pesca de subsistencia por las poblaciones locales, comunidades campesinas y nativas.
112.4 La introducción de especies exóticas no está permitida, salvo si el Plan Maestro lo prevé a fin de respetar el desarrollo de actividades preexistentes al establecimiento del Área Natural Protegida, o por que la actividad constituye fuente de alimentación para las comunidades. En todos los casos está prohibida la introducción de especies exóticas en las zonas de protección estricta y silvestre.
112.5 Está prohibida la extracción de mayor escala, ya sea marina o continental dentro de las Áreas Naturales Protegidas, cualquiera sea su nivel. El personal del INRENA, en el ámbito de un Área Natural Protegida, puede exigir la presentación del permiso de pesca correspondiente".

Finalmente, cabe precisar que mediante la Resolución Legislativa 26181, del 30 de abril de 1993, se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, que establece como objetivos el de perseguir la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, a través de un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada a las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como una financiación apropiada.

En el referido documento se reconoce que la conservación de la biodiversidad "es interés común de toda la humanidad" que forma parte del proceso de desarrollo, con una nueva visión que deberá evidenciar la importancia del aporte de la diversidad biológica en el desarrollo de los países y su contribución a la reducción de la pobreza. Por consiguiente, la conservación de la biodiversidad pasa de ser una simple protección de especies y ecosistemas a ser parte fundamental de propuestas para el desarrollo sostenible.[25]

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa tiene como única reforma añadir el artículo 27-A en la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, a fin de regular el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos en el interior de estas, precisando que

[25] Ipenza Peralta César A. (2010) El Convenio sobre la Diversidad Biológica en el Perú - Análisis de su aplicación y avances en el Perú. MINAM, Lima, Perú.
https://biblioteca.spda.org.pe/biblioteca/catalogo/_data/20201014200347_El%20Convenio%20sobre%20DB.pdf

las actividades pesqueras que son compatibles con los objetivos de las áreas naturales protegidas para garantizar que los recursos hidrobiológicos sirvan a la seguridad alimentaria y el empleo de la población (pesca, turismo, entre otras), a los ingresos a la economía del país, y garantizar la resiliencia de los ecosistemas acuáticos al cambio climático.

Para ello, se eleva a rango de la prohibición de pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas, marinas o continentales, cualquiera sea su categoría y/o zonificación; que hoy se encuentra recogida en el artículo 112 del Decreto Supremo N° 038-2001-AG, Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

La medida propuesta en el proyecto de ley se encuentra conforme con la obligación del Estado peruano establecida en el artículo 68 de la Constitución que establece que el Estado está obligado a promover la conservación de la diversidad biológica y de las áreas naturales protegidas y el artículo 2, inciso 22 de esta norma constitucional y el artículo I de la Ley General del Ambiente (Ley N° 28611), que establecen que toda persona tiene el derecho fundamental a un ambiente sano, equilibrado y adecuado para el desarrollo de su vida (donde la alimentación y el empleo son aspectos relevantes).

Asimismo, la incorporación de este nuevo artículo a la Ley de Áreas Naturales Protegidas es concordante con el artículo 28 de la Ley 28621, Ley Orgánica Para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que señala que el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales implica el manejo racional de los mismos teniendo en cuenta su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación.

A ello se suma que la misma Ley de Áreas Naturales Protegidas señala como objetivos de estos espacios el "Mantener y manejar los recursos de la fauna silvestre, incluidos los recursos hidrobiológicos, para la producción de alimentos y como base de actividades económicas, incluyendo las recreativas y deportivas" (subrayado nuestro), además de que asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos dentro de estos espacios.

Al respecto, cabe resaltar que de acuerdo al artículo 6 de la Ley General del Ambiente "el ejercicio de los derechos de propiedad y a la libertad de trabajo, empresa, comercio e industria, están sujetos a las limitaciones que establece la ley en resguardo del ambiente", por lo que es viable establecer restricciones a actividades económicas, como la pesca de mayor escala, en áreas protegidas cuando estás no resultan compatibles con los fines de conservación de estos espacios y la biodiversidad que albergan.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En cumplimiento con lo dispuesto en el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, se desarrolla un análisis de los costos y beneficios de la propuesta de ley, traducidos en efectos directos e indirectos de los involucrados:

Involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Estado	La aprobación del proyecto de ley contribuye con fortalecer la gobernanza de las áreas naturales protegidas a nivel nacional, actuando como una medida de prevención ante las próximas eventualidades de El Niño y el aumento de la temperatura producto del cambio climático, al garantizar la conservación de la biodiversidad acuática que albergan las áreas naturales protegidas, beneficiando tanto a la población amazónica como a las poblaciones de la costa y sierra del país. Con la aprobación de la medida propuesta se sigue la recomendación de política de la Contraloría General de República cuando señala que el Estado ha tenido limitadas capacidades para enfrentar estos eventos y que las áreas naturales protegidas bien gestionadas son los laboratorios naturales para generar la información adecuada para la prevención de este evento catastrófico para la población peruana, contribuyendo con la salud y el desarrollo de las personas. En ese sentido, se estima que los beneficios de la aprobación del proyecto de ley serán mayores a los costos regulares de gestión de las áreas naturales protegidas; y contribuirá a reducir las pérdidas que genera cada evento de El Niño, que para este año se prevé en S/. 18 mil 600 millones, impactando en el PBI en un 1% o 2%[26]. Sin perjuicio de ello, es necesario que el Estado adopte medidas preventivas adicionales que permitan adaptarnos a la variabilidad climática que estamos viviendo.	La aprobación de la propuesta legislativa contribuirá con el cumplimiento de compromisos y tratados internacionales de los que el Perú es parte, tales como el Convenio de Diversidad Biológica, el Acuerdo de París sobre Cambio Climático, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, entre otros relacionados. En cuanto a los costos de control y fiscalización para velar por el cumplimiento de la restricción de pesca de mayor escala en las ANP debe precisarse que la propuesta no incrementa dichos costos, ya que la flota de mayor escala está obligada a contar con el sistema de seguimiento satelital para el monitoreo de sus actividades por parte del Ministerio de la Producción, entidad que tiene la información sobre la ubicación de la flota en tiempo real, y que ya utiliza para supervisar el cumplimiento de la prohibición de ingreso a la zona de las primeras cinco millas marinas así como del establecimiento de cierres de zonas por presencia de juveniles.

[26] Declaraciones del Ministro de Economía, Alex Contreras en https://rpp.pe/economia/economia/fenomeno-el-nino-cual-seria-el-impacto-economico-noticia-1489270

	Desde luego, la medida propuesta en la presente iniciativa legislativa contribuye con la obligación del Estado de conservar las áreas naturales protegidas y la diversidad biológica y, a su vez, garantizar el derecho a un medio ambiente equilibrado y adecuado para el desarrollo de la vida.	
Sociedad	Al mantener zonas de reproducción de recursos hidrobiológicos poco o nada intervenidas, libre de actividades de escala industrial, se asegurará la restauración de recursos hidrobiológicos en nuestros mares y nuestros ríos y lagunas, y el aumento de estos recursos en cantidad, volumen y tallas, lo cual beneficia a la provisión permanente de alimentos y con ello la seguridad alimentaria de las familias peruanas. Esto será beneficioso, especialmente, para las familias que residen en la Amazonía, ya que los recursos hidrobiológicos son su principal fuente de proteína.	En cuanto al evento climático como el fenómeno El Niño, que es más frecuente e intenso dado el contexto de crisis climática que vivimos en la actualidad, la medida propuesta contribuye con la regulación natural del clima que se dará con el manejo eficiente de las áreas naturales protegidas, lo cual evitará pérdidas económicas a la ciudadanía, especialmente de las familias costeras y ribereñas que dependen de la actividad pesquera artesanal. Asimismo, un mejor manejo de las ANP, especialmente de ámbito marino, ayudará a la regulación del clima que es vital para evitar el impacto de las sequías que perjudican actualmente a la población amazónica.
Sector pesquero	La medida propuesta, una vez aprobada, asegurará el empleo y los ingresos de los más de 80 mil pescadores artesanales del país. Esto se debe a que se protegerá las zonas de reproducción, alimentación y refugio de especies acuáticas ubicadas al interior de las ANP, que son aprovechadas por los pescadores artesanales. Asimismo, el efecto de rebalse de las ANP bien protegidas en el mediano y largo plazo beneficiará también a la flota industrial, ya que habrá mayor abundancia de especies comerciales que podrá ser aprovechada por esta flota.	Teniendo en cuenta el actual contexto de crisis climática, que hace que la presencia del fenómeno El Niño sea más frecuente e intensa, la medida propuesta será beneficiosa, ya que promoverá que las áreas naturales protegidas actuales y las que se creen a futuro contribuyan con la regulación del clima en el mediano y largo plazo. Esto evitará fenómenos intensos y sus impactos devastadores para la pesca artesanal: cierre de puertos, destrucción de la infraestructura de desembarque, interrupción de abastecimiento de agua y hielo, los cuales impiden aprovechar los recursos de oportunidad (jurel, caballa, perico, pota, etc.) que trae consigo este tipo de evento

		climático. Con ello se reduce la vulnerabilidad de la pesca artesanal ante el cambio climático.
Otros sectores	La aprobación de la medida propuesta asegurará el empleo y los ingresos de las personas que trabajan en la cadena de valor de la actividad pesquera, como comerciantes y el rubro gastronómico, ya que la medida tiene como objetivo conservar las especies de la biodiversidad acuática, muchas de las cuales son insumos de la gastronomía marina. Asimismo, se protege e incentiva el sector turismo, ya que la medida propuesta garantiza la conservación de especies acuáticas que habitan o transitan las ANP como parte de sus rutas migratorias, alrededor de las cuales ya se vienen generando ingresos, como pueden ser las ballenas jorobadas, los delfines, mantarayas, arrecifes de coral, en la futura Reserva Nacional Mar Tropical de Grau, los lobos marinos en la Reserva Nacional de Paracas o los delfines rosados, en las ANP de la Amazonía.	Asegurar la regulación del clima que trae como beneficio la medida propuesta, también es vital para el desarrollo de las actividades turísticas y el comercio (incluidos restaurantes). De lo contrario, estas actividades también se verán afectadas por los efectos devastadores de El Niño, traducido en lluvias, inundaciones, destrucción de infraestructura en la costa, mientras que, en la Amazonía, las sequías, muertes de especies que son atractivos turísticos como los delfines rosados y otras especies hidrobiológicas.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se vincula con el siguiente objetivo y política de Estado del Acuerdo Nacional[27]:

<u>OBJETIVO II</u>: Equidad y Justicia Social

Política de Estado N° 15. Promoción de la Seguridad Alimentaria y Nutrición
Nos comprometemos a establecer una política de seguridad alimentaria que permita la disponibilidad y el acceso de la población a alimentos suficientes y de calidad, para garantizar una vida activa y saludable dentro de una concepción de desarrollo humano integral.

[27]Visto en:https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/

Con este objetivo el Estado:
(a) alentará una producción de alimentos sostenible y diversificada, aumentando la productividad, luchando contra las plagas y conservando los recursos naturales, tendiendo a disminuir la dependencia de la importación de alimentos;
(b) garantizará que los alimentos disponibles sean económicamente asequibles, apropiados y suficientes para satisfacer las necesidades de energía y nutrientes de la población;
(...);
(h) tomará medidas contra las amenazas a la seguridad alimentaria, como son las sequías, la desertificación, las plagas, la erosión de la diversidad biológica, la degradación de tierras y aguas, para lo que promoverá la rehabilitación de la tierra y la preservación de los germoplasmas;
(i) reforzará la investigación pública y privada en materia de agricultura, ganadería, bosques y demás recursos;
(j) hará posible que las familias y las personas expuestas a la inseguridad alimentaria satisfagan sus necesidades alimenticias y nutricionales, y prestará asistencia a quienes no estén en condiciones de hacerlo;
(...).

OBJETIVO III: Competitividad del País

Política de Estado N° 19. Desarrollo sostenible y gestión ambiental
Nos comprometemos a integrar la política nacional ambiental con las políticas económicas, sociales, culturales y de ordenamiento territorial, para contribuir a superar la pobreza y lograr el desarrollo sostenible del Perú. Nos comprometemos también a institucionalizar la gestión ambiental, pública y privada, para proteger la diversidad biológica, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, asegurar la protección ambiental y promover centros poblados y ciudades sostenibles; lo cual ayudará a mejorar la calidad de vida, especialmente de la población más vulnerable del país.

Con ese objetivo el Estado:
(...);
(c) promoverá el ordenamiento territorial, el manejo de cuencas, bosques y zonas marino costeras así como la recuperación de ambientes degradados, considerando la vulnerabilidad del territorio;
(...);
(g) promoverá y evaluará permanentemente el uso eficiente, la preservación y conservación del suelo, subsuelo, agua y aire, evitando las externalidades ambientales negativas;
(...);
(m) cumplirá los tratados internacionales en materia de gestión ambiental, así como facilitará la participación y el apoyo de la cooperación internacional para recuperar y mantener el equilibrio ecológico;
(...).