

CARTA N° 005 -2024/OCEANA-PERU

Lima, 14 de febrero de 2024

Señora

Ruth Luque Ibarra

Presidenta de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República
Presente.-

Asunto: Opinión sobre el proyecto de ley 6668/2023-CR, proyecto de ley que protege la biodiversidad acuática en las áreas naturales protegidas

Estimada congresista:

Me es grato saludarla en nombre de Oceana Inc. y de acuerdo con lo solicitado mediante oficio 1576-2023-2024-CPAAAE/P-CR, hacerle llegar nuestra opinión técnica sobre el proyecto de ley 6668/2023-CR, proyecto de ley que protege la biodiversidad acuática en las áreas naturales protegidas.

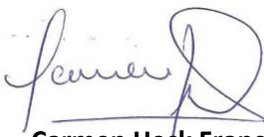
Saludamos la iniciativa de dar fuerza de ley a la prohibición de pesca de mayor escala dentro de las áreas naturales protegidas, y establecer de manera expresa que las únicas actividades pesqueras permitidas en estas áreas permitidas son la pesca artesanal y la pesca de menor escala, siempre que resulten compatibles con la categoría, la zonificación y el Plan Maestro correspondiente.

Como señalamos en nuestra opinión al proyecto de ley 5666/2023-CR, hay dos razones principales para apoyar esta propuesta: i) la pesca de mayor escala (industrial) no es compatible con los objetivos de conservación de las áreas naturales protegidas y ii) la prohibición establecida actualmente a nivel reglamentario viene siendo vulnerada por el propio Gobierno.

En ese sentido, **recomendamos la aprobación del proyecto de ley** de acuerdo con lo expuesto en nuestra opinión adjunta a la presente, la cual busca complementar la información presentada en la opinión sobre el proyecto de ley 5666/2023-CR.

Agradeciéndole la atención de la presente, quedamos a su disposición para ampliar la información aquí presentada en caso de estimarlo necesario. Para cualquier coordinación y/o comunicación, comunicarse al correo peru@oceana.org.

Atentamente,



Carmen Heck Franco

Directora de Políticas, Oceana

Cc: Integrantes de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

Opinión sobre el proyecto de ley 6668/2023-CR, proyecto de ley que protege la biodiversidad acuática en las áreas naturales protegidas

I. BASE LEGAL

- Constitución Política del Perú
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca
- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas
- Decreto Supremo 012-2001-PE, reglamento del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca
- Decreto Supremo 038-2001-AG, reglamento de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

II. ANÁLISIS

2.1 ¿Por qué la pesca industrial debe estar prohibida en las ANP?

a) Las ANP del ámbito marino y costero como contribuyentes de la economía y alimentación nacional

La provisión de alimentos como el pescado es el principal servicio ambiental de los océanos, que no sólo contribuyen con la alimentación mundial, sino también con el empleo de las comunidades que dependen de esta actividad.

En Perú, los pescadores artesanales tienen en las ANP del ámbito marino y costero un factor clave para mantener su fuente de trabajo y la provisión de alimentos de los peruanos. Un buen ejemplo es la Reserva Nacional de Paracas. La actividad pesquera en esta ANP comprende al menos 2,600 pescadores artesanales, equivalente al 46% de pescadores artesanales de la región Ica (que, al 2012, se registró 5,731 pescadores artesanales¹).

Las principales especies son la anchoveta y el bonito (por los desembarques e ingresos), además de la extracción de recursos invertebrados. Al año 2013, el volumen extraído alcanzó las 11.2 millones de toneladas, número superior al año 2008, que fue de 2 millones de toneladas. En ese mismo año, las ventas de los pescadores artesanales alcanzaron los S/.13.5 millones, mientras que, en 2008, alcanzaron los S/. 9.4 millones². En cuanto a los invertebrados, las principales especies aprovechadas son el choro, la almeja, la concha de abanico, el cangrejo, entre otros. Los ingresos por la venta de estos recursos ascienden a S/. 13.8 millones, siendo el volumen promedio extraído anual de 3.2 millones de kg³.

En el año 2014, la venta de recursos hidrobiológicos en la Reserva Nacional de Paracas por pescadores artesanales generó S/. 26,852,803.00. Esto sin contar los ingresos obtenidos por el

¹ Citado en: Sato (2018). Instrumento de evaluación para elaborar un diagnóstico de uso de recursos naturales y turismo en la Reserva Nacional de Paracas, Islas Ballestas y Chincha. Página 18.

² PNUD (2014). "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán".

³ Ídem

recurso anchoveta, el cual generó por sí sólo ingresos de S/. 662,215.40 ni los obtenidos por la concha de abanico (acuicultura), que generó S/. 10,637,270.00⁴.

Son conocidos también los beneficios de las ANP para el sector turismo en general. En el caso específico de las ANP del ámbito marino y costero, es relevante considerar la relación de interdependencia de la conservación de biodiversidad que estas albergan (lobos marinos, pingüinos, aves marinas, entre otros) y de las actividades turísticas, la cual se ve reflejada en los números de visitantes, sumado al incremento de ingresos en el tiempo.

Siguiendo con el ejemplo de la RN de Paracas, sólo las agencias de viaje han alcanzado un ingreso bruto de 4, 797,024 parte del año 2013. Este monto corresponde a ingresos brutos de 32 agencias de viajes, de las cuales 16 están registradas en Paracas, 4 en Ica y 2 en Pisco. En el siguiente cuadro, se puede ver la evolución de los ingresos de estas agencias desde 2009:

Cuadro 1. Evolución de los ingresos brutos de 32 agencias de viaje en Paracas, Ica y Pisco

Cuadro 8: Evolución del ingreso bruto generado por las agencias de viaje (S/.)

Periodo	2009	2010	2011	2012	2013(e)
Visitantes	92 695	99 522	133 920	175 592	199 876
Costo promedio de paquete	33	38	45	50	60
% de turistas que contratan una agencia	30%	30%	33%	35%	40%
Ingreso bruto	917 681	1 134 551	1 988 712	3 072 860	4 797 024

Elaboración propia

Fuente: PNUD (2014) "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán". Pg. 21

Es preciso considerar que la región Ica tenía 107 agencias de viaje al año 2013 y que la gran mayoría tiene como destino a la Reserva Nacional de Paracas dentro de la oferta de sus servicios⁵.

Luego, el servicio de alojamiento es uno de los más beneficiados con el turismo en la Reserva Nacional de Paracas. Al 2013, este sector generó 42.6 millones de nuevos soles, 47% más de lo registrado para el 2012 y estuvo influenciado por un mayor flujo de visitantes a la Reserva, entre otros aspectos. Se puede apreciar la evolución de los ingresos de este sector a continuación:

Cuadro 2. Evolución de la renta bruta del sector hospedajes

⁴ Citado en: Sato (2018). Instrumento de evaluación para elaborar un diagnóstico de uso de recursos naturales y turismo en la Reserva Nacional de Paracas, Islas Ballestas y Chincha. Página 20.

⁵ PNUD (2014). "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán".

Cuadro 3: Evolución de la renta bruta del sector hospedajes (S/.)

Ítems / Periodo	2009	2010	2011	2012	2013
Nro. de establecimientos	19	22	23	23	25
Número de habitaciones	542	553	562	606	735
Promedio de permanencia(días)	1.24	1.45	1.47	1.5	1.78
Tarifa promedio por habitación/noche (S/.)	100	100	100	110	120
Flujo de visitantes a la RN	92 695	99 522	133 920	175 592	199 876
Ingreso bruto del sector hospedajes	11 494 180	14 430 690	19 686 240	28 972 680	42 693 514

Elaboración propia

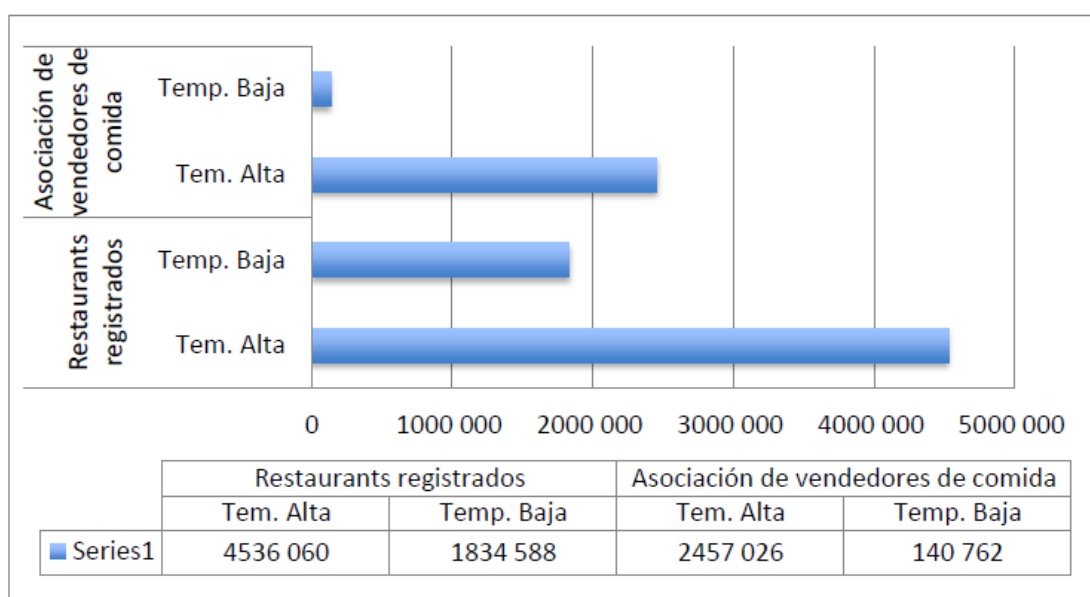
Fuente: PNUD (2014) "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán". Pg. 18

Además de los beneficios para los operadores de turismo y el beneficio para la gestión de las ANP en sí mismas (por la venta de tickets de ingreso que se estimó para el 2013 en S/. 809 mil), el rubro de restaurantes y otros servicios de alimentación se beneficia directamente de la provisión de alimentos que ofrece las ANP de este ámbito. En el caso de la Reserva Nacional de Paracas, la "Asociación Delicias del Mar" que contaba con 25 restaurantes próximos al balneario El Chaco al 2013, generó una renta total anual de 2.6 millones de nuevos soles. Luego, están los restaurantes aledaños a la Reserva, en el distrito de Paracas, que, al año 2013, eran 14 restaurantes y que, en temporada alta, generaron ingresos totales por S/. 4,536,060, mientras que en temporada baja generaron S/. 1,834,588⁶. Esto se ve reflejado en el siguiente gráfico:

⁶ PNUD (2014). "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán".

Gráfico 1. Ingresos brutos generado por los restaurants en Paracas, año 2013

Gráfico 4: Ingreso bruto anual generado por los restaurants en Paracas, 2013



Elaboración propia

Fuente: PNUD (2014) "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán". Pg. 20

A esto se le suma que la Reserva Nacional de Paracas genera un promedio de 1,800 puestos de trabajo en el centro poblado de paracas (aledaño a la Reserva), contribuyendo con el PBI de la región Ica que, al 2015, el sector turismo contribuyó con 18%.

Gracias a este ejemplo, se puede apreciar que el crecimiento económico y el empleo que aporta la presencia de áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero para el turismo y los negocios locales. En el caso de la Reserva Nacional de Paracas, al ser el hábitat de diversas especies como aves, mamíferos y algunos reptiles es relevante para el turismo. La Reserva por sí sola atrae más de 200 mil visitantes de todo el mundo y, por su proximidad con las islas ballestas que son parte de la Reserva Nacional Sistema de Islas, Islotes y Puntas Guaneras – RNSIIPG, atrae a 200 mil visitantes más⁷.

Por ello, es importante garantizar la conservación de la biodiversidad de las áreas naturales marino y costeras del país. La diversidad de especies como lobos marinos, aves locales y migratorias, pingüinos de Humboldt en el sur del país y especies como el tiburón ballena, las ballenas jorobadas y tortugas marinas en la costa norte del país son el atractivo principal de los turistas nacionales y extranjeros. Un área natural protegida que permite la pesca de mayor escala en su interior corre el riesgo de que se disminuyan las poblaciones de estas especies, no sólo porque la actividad impacta directamente en las mismas, sino también porque este tipo de pesca disminuye la disponibilidad de su alimento, debiendo estas especies migrar a otros lugares en búsqueda del mismo.

⁷ Sato (2018). Instrumento de evaluación para elaborar un diagnóstico de uso de recursos naturales y turismo en la Reserva Nacional de Paracas, Islas Ballestas y Chincha.

b) Las ANP del ámbito marino y costero son claves para la recuperación de la abundancia de recursos marinos

Estimaciones de Ipsos indican que el 77% (4 de cada 5 pescadores) considera que faltan los recursos marinos suficientes para que todos los pescadores puedan trabajar, siendo este uno de los principales problemas que afectan a los pescadores artesanales (de acuerdo con el 37% de los pescadores encuestados)⁸. Asimismo, el 93% de los pescadores artesanales encuestados considera que los recursos marinos están sobrexplotados y un 70% (7 de cada 10) opina que los recursos no están siendo bien manejados⁹.

En efecto, en Perú, la abundancia de recursos hidrobiológicos ha disminuido. Así lo confirma el Instituto del Mar del Perú – IMARPE cuando señala que la capturas por unidad de esfuerzo, es decir, la pesca que obtienen los pescadores artesanales cada vez que lanzan sus líneas de pesca o sus redes tiene una tendencia descendente desde el 2010. Ha pasado de 1.9 t/viaje en el 2010 a 0,7 t/viaje en el 2020¹⁰, es decir casi la tercera parte.

La carencia de recursos pesqueros repercute directamente en el empleo de los pescadores artesanales. De la Puente et al. (2020) muestra que la disminución de la abundancia de los recursos conlleva al empobrecimiento del pescador artesanal. Los autores señalan que una mayor proporción de pescadores artesanales se encuentran viviendo por debajo de la línea de la pobreza relativa, con ingresos menores al salario mínimo vital que estima el Estado¹¹.

La falta de abundancia de los recursos marinos se agrava aún más con los efectos del cambio climático en el océano: calentamiento de la temperatura y la acidificación del océano. Lövin indica que el aumento de temperatura de los océanos genera la migración y homogeneización de las especies, por un lado, y que los peces crezcan lentamente, disminuyan su tamaño y se reproduzcan menos gracias a la falta de oxígeno, por otro¹².

Las ANP del ámbito marino y costero, que están libres de pesca industrial son una solución para recuperar especies sobreexplotadas y generar mayor abundancia de los recursos pesqueros dentro y fuera del ámbito de estas ANP. La protección de las ANP de la pesca industrial de manera permanente permitiría el desarrollo natural, ampliar la estructura de edad de las especies objetivo, mantener su variabilidad genética y prevenir cambios evolutivos perjudiciales derivados por efecto de la pesca de mayor escala. En ese sentido, las ANP de este tipo pueden mantener niveles de stocks abundantes al mantener las tasas de reproducción más elevadas y permitirá a la población de peces ser más resilientes a la variabilidad ambiental. Esto además de la proteger hábitats sensibles y especies vulnerables¹³.

Roberts et al. (2005) considera que las ANP del ámbito marino y costero deberían ser incorporadas en el manejo pesquero por los beneficios mencionados anteriormente, lo que las herramientas de manejo convencionales no pueden. De acuerdo con la FAO, el alcance de la

⁸ IPSOS (2022). Situación de la pesca artesanal. Encuesta a pescadores artesanales a nivel del litoral peruano https://drive.google.com/file/d/1WB4RgwZ12AGplQEP-WmRZrG_eo46kmFA/view

⁹ Ídem

¹⁰ Ministerio de la Producción (2021). 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.

¹¹ De la Puente et al. (2020). El crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: Resultado y recomendaciones.

¹² Lövin, I. El cambio climático amenaza nuestro océanos. Véase en:

<https://www.un.org/es/chronicle/article/el-cambio-climatico-amenaza-nuestros-océanos>

¹³ Roberts et al. (2005). The role of marine reserves in achieving sustainable fisheries

gestión pesquera se ha ampliado en los últimos años para considerar aspectos que van más allá del tamaño del recurso pesquero, considerando el enfoque ecosistémico.

La FAO considera que las ANP de ámbito marino y costero encajan bien dentro del enfoque ecosistémico dada su capacidad para abordar múltiples objetivos como la gestión pesquera y la conservación de la naturaleza¹⁴. Las razones más comunes para establecer ANPs del ámbito marino y costero según la FAO son: (a) para proteger una etapa específica del ciclo biológico, (b) para controlar la mortalidad por pesca, (c) por el efecto indirecto de los peces que migran a través de los límites de una ANP de este ámbito para poder ser pescados (*spillover*), (d) para servir como fuente y/o sumidero de huevos y larvas de peces para mejorar el reclutamiento, (e) para proteger el hábitat, la integridad de la red trófica y la biodiversidad, (f) reducir las capturas incidentales, los descartes y otros impactos negativos sobre las especies capturadas, otras especies, especies en peligro y otras especies que la sociedad quiera proteger, (g) reducir la competencia entre grupos de usuarios o mejorar las oportunidades de determinados grupos de usuarios (estableciendo derechos), y (h) como cobertura potencial contra la incertidumbre¹⁵.

Estos objetivos calzan dentro de aquellos establecidos en la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento¹⁶, que son el sentido de su creación. Algunos de estos son 1) asegurar la continuidad de los procesos ecológicos y evolutivos, 2) evitar la extinción de especies de flora y fauna silvestre, especialmente especies amenazadas, 3) mantener y manejar los recursos hidrobiológicos para la producción de alimentos. Se hace énfasis en este último, ya que la propuesta legislativa tiene como objeto asegurar la fuente de alimentación y trabajo de las comunidades locales.

Por lo expuesto, es importante que la gestión de las ANP del ámbito marino y costero, así como las del ámbito continental sea concordante con los objetivos comunes de conservación de ANP reconocidos no sólo en Perú, sino también a nivel internacional (como los señalados por la FAO).

c) Permitir la pesca industrial en ANP compromete la abundancia de los recursos marinos

El impacto de la pesca industrial en la biomasa de especies objetivos de captura tiene como consecuencia el incremento de las tasas de mortalidad natural de los peces, hace que el crecimiento sea más lento y reduce el éxito de reproducción. La continua captura de peces de mayor tamaño impone una presión sobre la especie para que se reproduzca en etapas prematuras, siendo pequeños en tamaño aún. Al eliminar las clases de mayor edad, hay un impacto en el rendimiento de reproductivo de la población: un pez pequeño en tamaño produce mucho menos que un pez grande. Se pone el ejemplo de la especie *Pleuronectes platessa* en el Mar del Norte, que ahora madura a sólo la mitad del tamaño que tenía hace 50 años¹⁷.

Otro impacto relevante de la pesca industrial es que afecta la estructura trófica del ecosistema al retirar grandes cantidades de peces, sean estas especies de grandes predadores¹⁸ o pequeños

¹⁴ [MPAs, fisheries management and the ecosystem approach - Fisheries and Aquaculture \(fao.org\)](https://www.fao.org/marine/management-and-governance/protected-areas/)

¹⁵ Ídem

¹⁶ Véase los artículos 1 de la Ley 26834 y 1 del D.S. 038-2001-AG.

¹⁷ Roberts et al. (2005). The role of marine reserves in achieving sustainable fisheries

¹⁸ Parsons, T. R. (1996). The Impact of Industrial Fisheries on the Trophic Structure of Marine Ecosystems Food Webs: Integration of Patterns & Dynamics. In G. A. Polis & K. O. Winemiller (pp. 352-357). Springer US; y Tidd, A., Blanchard, J. L., Kell, L., & Watson, R. A. (2018). Predicting global tuna vulnerabilities with spatial, economic, biological and climatic considerations. *Sci Rep*, 8(1), 10572.

peces de forrajeo¹⁹. En el Perú, el 80% de pescado que consumen los peruanos proviene del trabajo de la pesca artesanal y gracias a esta actividad, el Perú se posiciona como el país con mayor consumo de pescado por habitante de Sudamérica. Muchas de las especies que captura esta flota como lo son el bonito, el jurel, la caballa y el atún se alimentan de la anchoveta peruana (*Engraulis ringens*), que es capturada principalmente por la flota industrial. Al ser la anchoveta una especie clave en la alimentación de estas especies, la disminución de la biomasa de esta especie por efecto de la pesca de mayor escala, repercute en la disminución de la biomasa de los peces que sustentan la alimentación de las familias peruanas. Por ello, es importante el establecimiento de áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero libres de pesca industrial, ya que la anchoveta tendría más espacios donde puede desarrollarse de manera natural y, también, el jurel, caballa, bonito, atún y demás especies que se alimentan de la anchoveta no tendrían que competir con la flota industrial por su alimento en dicho espacio. De esta manera se garantiza la abundancia de peces para la alimentación de las familias peruanas.

Teniendo esto en cuenta, el permitir la pesca de mayor escala dentro de una ANP, es contraproducente para el fomento de la abundancia y recuperación de especies que son importantes para la alimentación y fuente de trabajo de los pescadores artesanales que proveen dichos recursos para la mesa de las familias peruanas.

Por lo expuesto, es preciso prohibir las actividades de pesca de mayor escala al interior de ANP, independientemente de su ámbito (marino-costero o continental).

2.2 ¿Prohibir la pesca de mayor escala dentro de las ANP perjudica a la industria pesquera?

No. Un estudio reciente revela que la pesca industrial no se ve afectada con el establecimiento de áreas naturales protegidas. Este es el caso del Parque Nacional Revillagigedo en México, un área natural protegida de más de 147,000 km², considerada el ANP más grande de América con protección total.

Ante la crítica de la industria pesquera mexicana de que sus capturas (atún, tiburón y pez espada) se verían reducidas con la protección total del Parque Nacional Revillagigedo en 2017, Favoretto et al. (2023) revelaron que las capturas de la industria pesquera que estaba activa históricamente en el área no cambió de manera significativa luego de la implementación de esta ANP²⁰.

Por el contrario, la industria pesquera también se ve beneficiada por el establecimiento de áreas naturales protegidas. Como ya se señaló, las ANP libres de la pesca industrial contribuyen con la formación natural de las especies, haciendo que estas sean de mayor tamaño y, en consecuencia, promoviendo su reproducción en mayor tamaño. La reproducción en esas condiciones promueve el efecto de desbordamiento (o llamado *spillover* en inglés), que consiste en la migración neta de adultos y juveniles a áreas fuera del ámbito de la ANP.

En un estudio donde se evaluaron 23 áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero, se encontró que el establecimiento de estas áreas generó el efecto de *spillover*. Cerca de los

¹⁹ Free, C. M., Jensen, O. P., & Hilborn, R. (2021). Evaluating impacts of forage fish abundance on marine predators. *Conserv Biol*, 35(5), 1540-1551; y Smith, A. D. M., Brown, C. J., Bulman, C. M., Fulton, E. A., Johnson, P., Kaplan, I. C., Lozano-Montes, H., Mackinson, S., Marzloff, M., & Shannon, L. J. (2011). Impacts of fishing low-trophic level species on marine ecosystems. *Science*, 333(6046), 1147-1150.

²⁰ Véase en: [The largest fully protected marine area in North America does not harm industrial fishing | Science Advances](#)

bordes de estas áreas, en general, se encontró un aumento del 33% de abundancia pesquera y un aumento del 54% de biomasa de peces²¹. En el estudio, también se advierte que este efecto se reduce por la presión pesquera en áreas naturales protegidas que no regulen adecuadamente el esfuerzo pesquero; y se recomienda evaluar el optimizar este beneficio de las ANP cuando su objetivo principal es maximizar los beneficios de la pesca.

En consecuencia, el establecimiento de ANP promueve la abundancia de especies objetivo de la pesca, lo cual es beneficioso tanto para los pescadores artesanales, de menor escala y comunidades locales, como para la flota de mayor escala, la que, a su vez, no se ve perjudicada en sus capturas. Ello da cuenta de un escenario ganar – ganar para todos los sectores productivos.

2.3 ¿Por qué es necesario elevar a rango de ley la prohibición de la pesca de mayor escala en las ANP?

Si bien se prohíbe desde el año 2001 que la pesca de mayor escala opere dentro de áreas naturales protegidas, esta prohibición se ha inaplicado en el caso de ANP del ámbito marino y costero. Esto ha sido posible, porque la prohibición se encuentra en el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas (artículo 112, numeral 112.5) y no en una Ley.

El reglamento de la Ley de ANP ha sido aprobado por un Decreto Supremo, que es del mismo rango normativo con la que se aprueba la creación de un ANP. Al tener el mismo rango, esta medida es vulnerable a que por presiones políticas se establezcan áreas naturales en clara contravención con la prohibición.

Así sucedió con la creación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca (Decreto Supremo 008-2021-MINAM), que ha constituido un mal precedente para la conservación de ANP del ámbito marino y costero (y para el Sistema de ANP en general). Las consecuencias de este mal precedente ya son evidentes: 1) la propuesta de creación de Reserva Nacional Mar Tropical de Grau incluye en su expediente técnico (y Plan Maestro en caso de aprobarse) a la pesca de mayor escala como una actividad permitida y 2) el principal gremio de la industria pesquera ha solicitado al Sernanp que se pronuncie sobre la posible actividad industrial dentro de la Reserva Nacional de Paracas²². Cabe precisar que a la fecha en la Reserva Nacional de Paracas no opera la flota pesquera de mayor escala en concordancia con la prohibición establecida desde el año 2001.

Este mal precedente no es una amenaza solo para las ANP del ámbito marítimo, sino también para las ANP del ámbito continental. No sólo porque se puede permitir la pesca de mayor escala en las cuencas continentales y amazónicas, sino también porque da paso a que se pueda permitir actividades extractivas de mayor escala en general.

Nuestro marco constitucional y legal vigente es claro y se encuentra conforme con estándares internacionales en la materia. Nos referimos a la Resolución WCC-2020-Res-055-ES de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza – UICN, que insta a los Estados a no permitir la pesca industrial en ANP del ámbito marino y costero al tratarse de una actividad incompatible con los objetivos de tales áreas; y al “Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Marinas y Costeras del Pacífico Sudeste”, que señala expresamente que los Estados deben prohibir cualquier actividad que pueda causar efectos adversos en las ANP de ese ámbito. Cabe resaltar que este último tratado es de rango constitucional, ya que busca cautelar el derecho

²¹ Di Lorenzo et al. (2020). Véase en: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/faf.12469>

²² De acuerdo con la información obtenida por el canal de acceso a la información pública correspondiente.

fundamental a un ambiente sano y equilibrado establecido en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución.

Las ANP son la herramienta más efectiva para la protección de diversidad biológica y, en consecuencia, asegurar la provisión de alimentos en beneficio de los pescadores, las comunidades locales y el resto de peruanos y peruanas. Esto se puede desprender de la lectura del artículo 68 de la Constitución y el artículo 12 de la Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales, que, además, señala que, en el ámbito de las ANP, el aprovechamiento de los recursos naturales se rige bajo normatividad especial.

Esta normatividad especial es la Ley de Áreas Naturales Protegidas y su reglamento, normas que establecen los objetivos de conservación de las Áreas Naturales Protegidas y las reglas de aprovechamiento de recursos (incluidos los pesqueros) que deben ser concordantes con estos objetivos. En el caso de la pesca, se prohibió el desarrollo de actividades extractivas de pesca de mayor escala, obedeciendo a los múltiples objetivos de las ANP, siendo relevante el mantener y manejar los recursos hidrobiológicos para la producción de alimentos.

Entonces, resulta necesario elevar a rango legal la prohibición de la pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas para que el cumplimiento de este mandato sea efectivo. Así también, hay que precisar que la prohibición alcanza a la pesca de mayor escala autorizada con permisos de pesca vigentes (otorgados antes del establecimiento de áreas naturales protegidas), ya que se ha equiparado erróneamente a los permisos de pesca con otros derechos de aprovechamiento de recursos naturales como la concesión que tienen características distintas.

Los permisos de pesca son derechos que habilitan a una embarcación pesquera operar en todo el dominio marítimo peruano (artículo 46 de la Ley General de Pesca) y no otorgan un derecho sobre un área geográfica determinada. Si bien los permisos de pesca deberían estar sujetos a un plazo (artículo 44), en la práctica, los permisos para las embarcaciones de mayor escala de bandera nacional son otorgados sin plazo de vencimiento alguno. A diferencia de una concesión minera o una concesión acuícola, el titular del permiso de pesca no tiene exclusividad sobre el área donde opera y no puede limitar el uso por parte de otros titulares de permisos de pesca vigentes²³.

En consecuencia, al no otorgar derechos sobre un área marina en específico, no tener un plazo de vencimiento, ni sus titulares tener exclusividad sobre el dominio marítimo o cualquier área donde opera, para que la prohibición de pesca industrial en áreas naturales protegidas sea eficaz, necesariamente tiene que aplicar a la flota que cuenta ya con permisos de pesca. Lo contrario significaría que la prohibición no aplique en ninguna área natural protegida, en ningún momento futuro, para ninguna de las embarcaciones que conforman hoy la flota peruana.

Asimismo, los permisos de pesca son actos administrativos que autorizan el ejercicio de una actividad que, en principio, está prohibida por el ordenamiento jurídico. Nadie puede pescar sin tener un permiso de pesca, ya que el dominio marítimo es del Estado peruano y los recursos naturales son patrimonio de la nación. En consecuencia, el permiso de pesca es una exención especial respecto de una prohibición general en beneficio de quien lo pide, sin perjuicio de que el beneficiario cumpla con las disposiciones legales y normativas vigentes, así como las

²³ Chirinos, Carlos y Manuel Ruiz (2002). *Concesiones sobre recursos naturales. Una oportunidad para la gestión privada*. SPDA: Lima. p. 52.

condiciones del permiso²⁴. En caso de incumplimiento de las condiciones o disposiciones legales vigentes, el permiso de pesca puede ser revocado. Así lo señala el artículo 44 de la Ley General de Pesca:

" Artículo 44.- Las concesiones, autorizaciones y permisos, son derechos específicos que el Ministerio de la Producción otorga a plazo determinado para el desarrollo de las actividades pesqueras, conforme a lo dispuesto en la presente Ley y en las condiciones que determina su Reglamento.

Corresponde al Ministerio de la Producción, verificar que los derechos administrativos otorgados se ejerzan en estricta observancia a las especificaciones previstas en el propio título otorgado así como de acuerdo con las condiciones y disposiciones legales emitidas, a fin de asegurar que éstos sean utilizados conforme al interés de la Nación, el bien común y dentro de los límites y principios establecidos en la presente ley, en las leyes especiales y en las normas reglamentarias sobre la materia.

En caso de incumplimiento, el Ministerio de la Producción, a través de los órganos técnicos correspondientes, dicta la resolución administrativa de caducidad del derecho otorgado que permita su reversión al Estado, previo inicio del respectivo procedimiento administrativo, que asegure el respeto al derecho de defensa de los administrados y con estricta sujeción al debido procedimiento." (subrayado agregado)

A esto se le conoce como condición precaria del permiso de pesca.

Para Esain, el rol del Estado sobre los permisos de pesca no acaba con el levantamiento de la exención de la prohibición general otorgada con dicho permiso, sino que se debe informar sobre las condiciones en que el permiso de pesca se ejerce durante el periodo de su vigencia y, en caso de que no se cumplan con las condiciones de su otorgamiento o cuando los estudios científicos alerten sobre las consecuencias negativas de permitirse la actividad como tal se viene dando para los recursos naturales, el Estado puede limitar e incluso anular el permiso de pesca²⁵.

El artículo 9 de la Ley General de Pesca señala que el Ministerio de la Producción, sobre las bases de evidencias científicas, determina el sistema de ordenamiento consistente en: las zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, entre otros que se requieran para la preservación y explotación racional de los recursos. Asimismo, señala que los derechos administrativos otorgados se sujetan a las medidas de ordenamiento de carácter general que dicte el Ministerio. Asimismo, el artículo 19 de esa misma Ley, señala que corresponde que el Ministerio establezca vedas o periodos de suspensión de la actividad extractiva de forma total o parcial con la finalidad de garantizar el desove, preservar y proteger el desarrollo de la biomasa, entre otros criterios que el Instituto del Mar del Perú - IMARPE señale.

Entonces, se puede apreciar que el permiso de pesca es una autorización para la extracción de recursos hidrobiológicos en todo el dominio marítimo y si el Ministerio de la Producción establece zonas de pesca, vedas totales o parciales, el titular del permiso de pesca tiene que cumplir con tales disposiciones, excluyendo de su actividad las áreas correspondientes.

Lo mismo debe suceder en el caso del establecimiento de áreas naturales protegidas. En virtud, el artículo 44 de la Ley General de Pesca (antes señalado), el titular del permiso de pesca debe

²⁴ Torres, C. Naturaleza jurídica del permiso de pesca. Pg. 6.

²⁵ Esain, J. (2012). Pesca Marítima y Derecho Ambiental. Pg. 117 y 118.

cumplir con la legislación y normativa en materia de ANP. Por lo tanto, los titulares de los permisos de pesca deben cumplir con excluir a las nuevas ANP de sus actividades si así la Ley lo determina.

Teniendo en cuenta las características del permiso de pesca, este permiso no puede ser pasible de ser usado para que se mantengan actividades pesqueras al interior de áreas naturales protegidas. Como ya se vio, las actividades pesqueras no se superponen geográficamente con las áreas naturales protegidas y pueden ser excluidas de su ámbito de protección.

En ese sentido, para evitar las interpretaciones equívocas que se han dado a la fecha, se debe precisar en la Ley de que la prohibición de la pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas también es aplicable a las actividades de pesca de mayor escala que tengan permisos de pesca vigentes. De lo contrario, la prohibición no tendría sentido y sería contraproducente para los objetivos de conservación de las ANP que la flota de mayor escala existente pueda realizar sus actividades con normalidad sabiendo el impacto que tiene tales actividades en el ecosistema marino.

Por lo expuesto, saludamos la inclusión del artículo 27-A en la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

2.4 Sobre la fórmula legal

Sobre la fórmula legal propuesta, consideramos adecuada la incorporación de un nuevo artículo 27-A en la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, que regule de forma específica el aprovechamiento de recursos hidrobiológicos, ya que como se ha explicado líneas arriba, la naturaleza de los títulos habilitantes que otorgan derechos para la realización de actividades pesqueras (permisos de pesca) tienen particularidades esenciales respecto a las concesiones u otros utilizados para el aprovechamiento de otros recursos naturales.

Asimismo, es oportuna la redacción propuesta por el proyecto de ley al precisar no sólo las actividades prohibidas (pesca industrial), sino también que la pesca artesanal y de menor escala sí estarán autorizadas, siempre que sean compatibles con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del ANP.

Sin perjuicio de ello, recomendamos hacer un ajuste de tipeo al texto del artículo 27-A. Se debe borrar la “y” luego de la palabra “menor escala” en el primer párrafo, quedando el texto 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, 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.”