Proyecto de Ley N°...7157/2023 - CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO

"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
01 MAR. 2024
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:22

Proyecto de Ley N.º _____

La congresista de la República que suscribe, **YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO**, integrante del **Grupo Podemos Perú**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa prevista en los artículos 102, numeral 1), y 107 de la Constitución Política del Perú y en los artículos 22 inciso c), 76, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, ponen a consideración el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El congreso de la República,

Ha dado la siguiente ley:

LEY QUE REIVINDICA LA CONSERVACIÓN DE LA BIODIVERSIDAD EN LA RESERVA NACIONAL DORSAL DE NASCA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene como objeto asegurar la conservación de la biodiversidad que albergan las áreas naturales protegidas de ámbito marino y marino-costero, y de los servicios ecosistémicos que brindan, reconociendo su importancia para la generación de empleo de las comunidades costeras y para la seguridad alimentaria del país, mediante la modificación de la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas y el Decreto Supremo 008-2021-MINAM que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

Artículo 2. Incorporación del artículo 30-A a la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas

Incorpórese el artículo 30-A a la Ley N° 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, en los siguientes términos:

> "*Artículo 30-A.- El Estado reconoce la importancia de las áreas naturales protegidas de ámbito marino y marino-costero para la seguridad alimentaria, así como para el desarrollo de actividades de pesca sostenible como fuente de trabajo. Estas actividades solo serán autorizadas si resultan compatibles con la categoría, la zonificación asignada y el Plan Maestro del área, quedando prohibida la pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas. Esta prohibición*

aplica incluso a las embarcaciones de mayor escala que cuenten con permisos de pesca otorgados de forma previa al establecimiento de un Área Natural Protegida".

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

PRIMERA. Modificación del artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM

Modifíquese el artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, según lo siguiente:

*"**Artículo 5.- Zonificación***

(...)

5.2 En la zona de Aprovechamiento Directo se permite el desarrollo de actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de menor escala y artesanales, incluido su acceso, sujetas a la normativa aprobada o que apruebe el Ministerio de la Producción en el marco de su rectoría en materia pesquera, sin perjuicio de las competencias del SERNANP establecidas en el marco normativo vigente, según corresponda. De conformidad con lo establecido en el artículo 112, numeral 112.5 del Decreto Supremo 038-2001-AG, Reglamento de la Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas, no se permite el desarrollo de actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de mayor escala.

(...)"

SEGUNDA. Derogación de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-MINAM

Deróguese la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM aplica incluso a los permisos de pesca de embarcaciones pesqueras de mayor escala otorgados de forma previa al establecimiento del Área Natural Protegida.

Comuníquese al señor presidente de la República para su promulgación.

Lima, febrero de 2024

YOREL KIRA ALCARRAZ AGUERO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAREDES CASTRO Francis Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 15:46:33-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PICON QUEDO Luis Raul FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 15:33:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ALCARRAZ AGUERO Yorel Kira FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/02/2024 10:12:28-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JUAREZ CALLE Heidy Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 14:47:26-0500

Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 13:26:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: LUNA GALVEZ Jose Leon FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 13:25:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZEBALLOS MADARIAGA Carlos Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 29/02/2024 19:46:13-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **4** de **marzo** de **2024**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 7157/2023-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

1. Base legal

- Constitución Política del Perú.
- Resolución Legislativa 26468, que aprueba el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Naturales Protegidas del Pacífico Sudeste.
- Ley 26821, Ley Orgánica para el Aprovechamiento Sostenible de los Recursos Naturales.
- Ley 26834, Ley de Áreas Naturales Protegidas.
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.
- 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.
- Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

2. Antecedentes legislativos

- Proyecto de Ley 5666/2023-CR Ley para la defensa de las Áreas Naturales Protegidas marino – costeras, iniciativa del congresista Luis Roberto Kamiche Morante del Grupo Parlamentario Cambio Democrático – Juntos Por el Perú.
- Proyecto de Ley 6668/2023-CR, Ley que protege la biodiversidad acuática en las áreas naturales protegidas, iniciativa de la congresista Karol Ivett Paredes Fonseca.

3. Fundamentos de la propuesta legislativa

La presente Ley tiene como finalidad reivindicar la conservación de la biodiversidad y servicios ecosistémicos que brindan las áreas naturales protegidas de ámbito marino y marino-costero, tomando como referencia la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, la primera área natural protegida exclusivamente marina y la de mayor extensión en el dominio marítimo de nuestro país.

La Reserva Nacional Dorsal de Nasca, compuesta por una cadena de montes submarinos de origen volcánico, con profundidades de hasta 4.000 metros, tiene una superficie de 62.400 kilómetros cuadrados, lo que representa el 7,06% del mar peruano, equivalente al tamaño de la región Arequipa, y tres veces más grande que Ica[1].

[1] https://ojo-publico.com/2787/oceanos-reserva-dorsal-nasca-permite-pesca-industrial

La creación de esta área natural protegida (ANP) debió ser un hito importante para la conservación marina del país. En vez de ser así, la promulgación del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que estableció la Reserva Nacional Dorsal de Nasca generó serios cuestionamientos sobre la relevancia de esta ANP para la conservación efectiva de los montes submarinos y demás diversidad biológica marina que alberga la Reserva Nacional Dorsal de Nasca.

Esto gracias a 2 disposiciones que son manifiestamente ilegales al tergiversar el rol de conservación de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca (RNDN) como expondremos a continuación.

Ilegalidad de la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-MINAM

La zonificación de un área natural protegida responde a las características y objetivos de conservación de un área natural protegida, según el artículo 60 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, aprobado por Decreto Supremo 308-2001-AG.

La Zona de Protección Estricta es, de acuerdo con la Ley de Áreas Naturales Protegidas (artículo 23), un espacio que ha sido poco o nada intervenido y que mantiene sus características naturales, y también puede incluir ecosistemas frágiles, especies raras o únicas; y, por ello, se establece que sólo están permitidas las actividades propias del monitoreo del ambiente y se restringen las actividades económicas e incluso la investigación científica, siendo esta última excepcional:

> *"**Artículo 23.-** Independientemente de la categoría asignada, cada área deberá ser zonificada de acuerdo a sus requerimientos y objetivos, pudiendo tener zonas de protección estricta y acceso limitado, cuando así se requiera.*
>
> *Las Areas Naturales Protegidas pueden contar con:*
>
> *a. Zona de Protección Estricta (PE): Aquellos espacios donde los ecosistemas han sido poco o nada intervenidos, o incluyen lugares con especies o ecosistemas únicos, raros o frágiles, los que, para mantener sus valores, requieren estar libres de la influencia de factores ajenos a los procesos naturales mismos, debiendo mantenerse las características y calidad del ambiente original.*
>
> ***En estas Zonas sólo se permiten actividades propias del manejo del área y de monitoreo del ambiente, y excepcionalmente, la investigación científica**.*
>
> *(...)." (el énfasis es nuestro)*

En virtud de dicha disposición, el reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas señala de manera expresa que las actividades pesqueras de extracción y procesamiento no están permitidas en la Zona de Protección Estricta (artículo 114 del Decreto Supremo 038-2001-AG):

> *"**Artículo 114.- Zonas de Protección Estricta y Zonas Silvestres***
>
> *En las Zonas de Protección Estricta y las Zonas Silvestres de las Areas Naturales Protegidas, **se encuentra prohibido realizar actividades de extracción y procesamiento pesquero**." (el énfasis es nuestro)*

De acuerdo con Solano (2020), la estrategia de conservación preponderante de las Zonas de Protección Estricta es la protección y la restricción de actividades económicas e incluso la investigación científica se justifica en mantener los valores naturales de esta zona (que se conservan así por la poco o nula intervención humana)[2].

La Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-MINAM vulnera lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas cuando señala que en la Zona de Protección Estricta de la RNDN (que va los 1,000 a 4,000 metros de profundidad) se permite de manera excepcional la pesca de bacalao de profundidad:

> ***"ÚNICA.- De manera excepcional se desarrollarán las actividades extractivas del recurso bacalao de profundidad (Dissostichus eleginoides) como máximo hasta 1800 m de profundidad**, en el marco de los permisos de pesca otorgados de manera previa al establecimiento de la Reserva o aquellos que se otorguen de manera posterior vía sustitución dentro del mismo alcance del permiso de pesca vigente al momento de aprobación de la presente norma, y a través del uso de artes de pesca que garanticen el objetivo de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca."* (el énfasis es nuestro)

Conforme al derecho, cuando una disposición reglamentaria como la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-MINAM vulnera una disposición legal como el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, se vulnera el principio de jerarquía normativa, el cual establece que la Ley prevalece sobre las normas de inferior jerarquía[3].

---

[2] SOLANO, Pedro (2020). ¿Qué es un Parque Nacional? El ABC de las áreas naturales protegidas en el Perú. WCS.

[3] Sobre el particular, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 00023-2008-PI/TC, señala lo siguiente sobre el principio de jerarquía normativa, así: "El artículo 51° de la Constitución consagra el principio de jerarquía norativa y supremacía de la Carta Política, disponiendo que esta prevalece sobre toda norma legal y **la ley sobre las normas de inferior jerarquía**" (el énfasis es nuestro).

Siendo la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-MINAM contraria a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, esta disposición debe ser derogada ya que es abiertamente ilegal y pone en serio riesgo los valores de conservación que se buscan proteger en las zonas de protección estricta de un área natural protegida.

<u>Ilegalidad del artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM</u>

El desarrollo de actividades extractivas, incluidas las actividades pesqueras están permitidas en áreas naturales protegidas que son de uso directo, es decir, aquellas áreas que permiten el aprovechamiento de recursos naturales como es el caso de las reservas nacionales (artículos 21 y 22, literal f de la Ley 26834). No obstante, el aprovechamiento de recursos naturales en áreas naturales protegidas está sujeto a lo establecido en el Plan Maestro y la zonificación del Área Natural Protegida, que establece los objetivos de conservación de dicha área y los usos y actividades compatibles con tales objetivos (artículo 21 de la Ley 26834). Esto responde a que en las áreas naturales protegidas el régimen de aprovechamiento es uno especial en comparación de áreas no protegidas, ya que las áreas naturales protegidas tienen un rol marco de conservación de la diversidad biológica (artículo 68 de la Constitución y artículo 12 de la Ley 26821).

La Ley de Áreas Naturales Protegidas, Ley 26834 regula los aspectos generales de las áreas naturales protegidas y del sistema de gestión de las mismas. Es el reglamento de esta Ley (aprobado por Decreto Supremo 038-2001-AG) que regula los aspectos técnicos de la gestión de dichas áreas y establece las normas de uso específicas por actividad al interior de las mismas. Es por ello que el artículo 112, numeral 112.5 prohíbe de manera expresa las actividades de pesca de mayor escala al interior de áreas naturales protegidas del ámbito nacional:

> *"**Artículo 112.- Uso de recursos hidrobiológicos***
>
> *(...)*
>
> *112.5 **<u>Está prohibida la extracción de mayor escala</u>**, <u>ya sea marina o continental</u> **<u>dentro de las Areas Naturales Protegidas</u>**, <u>cualquiera sea su nivel</u>. El personal del INRENA, en el ámbito de un Area Natural Protegida, puede exigir la presentación del permiso de pesca correspondiente."*

En ese sentido, la Ley de áreas Naturales y su reglamento son las normas que rigen las áreas naturales protegidas en el país y toda disposición complementaria, incluyendo las normas que establecen nuevas áreas naturales protegidas, debe guardar coherencia con lo dispuesto tanto en dicha Ley como en su reglamento. Así también deben guardar coherencia con la normativa antes

mencionada los instrumentos de gestión de dichas áreas aprobados por la administración.

El Tribunal Constitucional ha hecho referencia a la coherencia normativa en el Expediente 047-2004-AI/TC[4], señalando que una norma jurídica sólo adquiere sentido por su adscripción a un orden jurídico. Es decir, cada norma está condicionada sistémicamente por otras.

En el caso del establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca la coherencia normativa ha sido vulnerada, ya que el artículo 5 numeral 5.2 permite la pesca de mayor escala o pesca industrial en esta importante área natural protegida:

> *"**Artículo 5.- Zonificación***
>
> *(...).*
>
> *5.2 En la zona de Aprovechamiento Directo se permite el desarrollo de las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos con embarcaciones de **mayor** y menor **escala** y artesanales, incluido su acceso, los cuales se sujetan a la normativa aprobada o que apruebe el Ministerio de la Producción en el marco de su rectoría en materia pesquera, sin perjuicio de las competencias del SERNANP establecidas en el marco normativo vigente, según corresponda. Asimismo, se reconoce y respeta el ejercicio y continuidad de las actividades extractivas de aquellos armadores pesqueros con derechos adquiridos o títulos habilitantes vigentes al establecimiento de la Reserva Nacional de Dorsal de Nasca y se ejercen en armonía con los fines y el objetivo de su creación.*
>
> *(...)."* (Subrayado y énfasis nuestro)

Se puede apreciar esta disposición permite la pesca de mayor escala en general, tanto de embarcaciones que hayan realizado actividades anteriores en el área como para que otras lo hagan en el futuro. Nótese también que la parte final del numeral 5.2 del artículo 5 señala que se reconoce y respeta la actividad pesquera anterior al establecimiento de la RNDN con base a permisos de pesca otorgados previamente al establecimiento de esta ANP. Este "reconocimiento y respeto" de actividades pesqueras previas al establecimiento de un área natural protegida se sustenta en una interpretación equivocada del artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

El artículo 5 antes mencionado establece lo siguiente:

> *"**Artículo 5.-** El ejercicio de la propiedad y de los demás **derechos reales adquiridos con anterioridad al establecimiento de un Area Natural Protegida**, debe hacerse en armonía con los objetivos y fines para los cuales éstas fueron creadas. (...)."* (el énfasis es nuestro)

---

[4] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00047-2004-AI.html

Como se puede apreciar, el artículo 5 de la Ley de Áreas Naturales Protegidas se refiere a derechos reales y no a todo tipo de autorizaciones ni a actividades previas al establecimiento de un área natural protegida. Los permisos de pesca son autorizaciones que recaen sobre una embarcación pesquera y no sobre un área marina, por lo que en ningún caso pueden entenderse como un derecho adquirido sobre el área.

La Ley General de Pesca señala que el otorgamiento de los permisos de pesca habilita la operación de embarcaciones pesqueras en todo el ámbito del dominio marítimo (artículo 46 del Decreto Ley 25977), sin embargo esto no implica que puedan realizar operaciones en el ámbito marítimo sin sujetarse a las medidas de ordenamiento que se aprueben de forma posterior. El derecho a realizar actividad pesquera en virtud de un permiso de pesca no es absoluto. Por el contrario, la actividad pesquera está sujeta a las disposiciones que establezca el Ministerio de la Producción según la necesidad de la conservación de los recursos pesqueros o disposiciones legales vigentes como lo es la Ley de Áreas Naturales Protegidas (artículos 9, segundo párrafo y 44 del Decreto Ley 25977) y su reglamento. Así pues, los permisos de pesca están sujetos a cumplir con el establecimiento de zonas de veda, zonas de reserva, zonas prohibidas, etc.

En consecuencia, se debe incorporar un nuevo artículo a la Ley de Áreas Naturales Protegidas para dar fuerza de ley a la prohibición de pesca de mayor escala en áreas naturales protegidas vigente hoy a nivel reglamentario, de forma que esta no vuelva a ser vulnerada en el futuro. Asimismo, se requiere corregir lo dispuesto en el artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM y ajustarlo a lo establecido en el artículo 112, numeral 112.5 del reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas.

Importancia de las áreas naturales protegidas: el caso de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca

La humanidad depende de los ecosistemas marinos que son saludables, resilientes y productivos. Un océano productivo beneficia a las personas al proveer alimentos, protegiendo las costas, brindando oxígeno y secuestrando el carbono, principalmente[5].

Los beneficios del establecimiento de ANP en el ámbito marino y costero se derivan de conservar y mantener los servicios que generan los ecosistemas en dicho ámbito: la protección del litoral, el almacenamiento de carbono, la mejora de productividad y sostenibilidad de peces, lo cual contribuye en frenar el declive de la población mundial de peces, el incremento del turismo, además de otras

[5] Reuchlin-Hugenholtz, E., McKenzie, E. 2015. Marine protected areas: Smart investments in ocean health. WWF, Gland, Switzerland.

oportunidades económicas. Asimismo, especialistas señalan que la ampliación de ANP de este ámbito puede generar economías de escala[6].

El valor de los océanos como activo total asciende a 24 billones de dólares[7]. Los especialistas señalan que la expansión global de las áreas marinas protegidas con protección efectiva de los hábitats críticos (como las zonas de reproducción, alimentación y anidamiento de recursos hidrobiológicos) tendrían beneficios significativos que superan con creces sus costos (de establecimiento y mantenimiento de las mismas)[8].

Brander et al. (2015) señala que, si bien una red de zonas protegidas que abarque entre el 10% y el 30% de los océanos tendría un costo de entre 45.000 y 228.000 millones de dólares, los beneficios sociales y económicos que podría generar exceden entre 622.000 millones y 1,145 billones de dólares en el periodo comprendido entre 2015 y 2050[9]. Por ello, se considera que los beneficios podrían ser de 3 a 20 veces superiores a los costos[10].

En vista de ello, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) contempla una meta específica del ODS 14 la protección de al menos el 10% de las zonas marinas y costeras.

En el Perú, los beneficios económicos de las ANP del ámbito marino y costero se han podido cuantificar en los rubros pesca y turismo. Por ejemplo, el PNUD (2014) ha estimado que la Reserva Nacional de Paracas generó un beneficio total anual de S/. 85 903 393 en el año 2013 por las actividades extractivas de recursos hidrobiológicos y el turismo (servicios de alojamiento y alimentación, agencias de viaje, transporte local, comercio al por menor)[11].

En el caso de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, en Perú los beneficios están asociados principalmente a la pesca, el incremento de biomasa, densidad, tamaño y diversidad de especies hidrobiológicas dentro del área natural protegida y el efecto de rebose o "spillover" que se genera cuando las áreas naturales protegidas son un régimen especial de conservación que brinda una

---

[6] Brander et al. (2015). Citado en: Zonas marinas protegidas: obtención de beneficios para el desarrollo sostenible. Fronteras 2017 – Informe del PNUMA.
[7] Zonas marinas protegidas: obtención de beneficios para el desarrollo sostenible. Fronteras 2017 – Informe del PNUMA.
[8] Reuchlin-Hugenholtz, E., McKenzie, E. 2015. Marine protected areas: Smart investments in ocean health. WWF, Gland, Switzerland; y Zonas marinas protegidas: obtención de beneficios para el desarrollo sostenible. Fronteras 2017 – Informe del PNUMA.
[9] Citado en: Zonas marinas protegidas: obtención de beneficios para el desarrollo sostenible. Fronteras 2017 – Informe del PNUMA.
[10] Balmford, A. et al. (2004). Citado en: Zonas marinas protegidas: obtención de beneficios para el desarrollo sostenible. Fronteras 2017 – Informe del PNUMA.
[11] PNUD (2014). Contrato Individual "Servicio para realizar el Análisis de corto-plazo de los beneficios económicos y sociales de la Reserva Nacional de Paracas y Parque Nacional Huascarán". Informe Final.

mayor protección a la biodiversidad que alberga. El efecto rebose o "spillover" consiste en que las especies de peces que se han desarrollado adecuadamente dentro de un área natural protegida, migran hacia zonas adyacentes a dicha área y que son zonas de captura de estas especies.

Las cordilleras marinas, como la Dorsal de Nasca, son un punto caliente de biodiversidad con altos niveles de endemismo (Parin, 1991)[12]. Específicamente, la cadena de 22 cordilleras submarinas de Salas y Gómez y Dorsal de Nasca alberga 177 géneros y 192 especies bentopelágicas e invertebrados bénticos, así como 128 géneros y 171 especies de peces, de las cuales 70 fueron endémicas (Parin et al. 1997).

Asimismo, de acuerdo con WWF (2012), la Dorsal de Nasca (Chile y Perú) son hábitat o zona de paso de especies de baja resiliencia y vida larga, y que, además, en algunos casos están listadas como especies protegidas a nivel nacional como internacional como la ballena azul (*Balaenoptera musculus*) y 2 especies de tortugas marinas. Entre las especies que son de importancia comercial para el país se encuentran el atún, el jurel y la caballa, bonito, perico, tiburón azul, tiburón diamante, tiburón martillo y pota o calamar gigante (Parin et al., 1997 y Cardenas, 2018)[13].

En el caso del jurel, la Dorsal de Nasca es un corredor biológico de vida de esta especie y el lugar de retención de larvas y crianza, que bajo acciones adecuadas de conservación tiene el potencial de seguir abasteciendo con jurel a la costa peruana (Arcos et al., 2001)[14].

El establecimiento de un área natural protegida en la Dorsal de Nasca se consideraba clave para el reclutamiento del jurel, ya que la protección especial que tienen las ANP ofrecía la conectividad entre las áreas de desove y cría, que contribuyen con el crecimiento favorable de la especie, asegurando su supervivencia y continuidad (Vásquez et al., 2013 y Ayón & Correa, 2013)[15]. Sin

---

[12] Parin, N. 1991. Fish fauna of the Nasca and Sala y Gomez submarine ridges, the easternmost outpost of the indo-west pacific zoogeographic region. *Bulletin of Marine Science* 49(3): 671-683.

[13] Parin, N; A. Mironov; K. Nesis. 1997. Biology of the Nasca and Sala y Gomez submarine ridges, an outpost of the Indo-West Pacific fauna in the Eastern Pacific Ocean: composition and distribution of the fauna, its communities and history. P.P. Shirshov Institute of Oceanology, Russia Academy of Sciences.Russia. 242p.
Cárdenas, S. 2018. Sistematización de la información existente de la EBSA Dorsal de Nasca y de Salas y Gómez. Informe de consultoría para OCEANA Perú. 46 p.

[14] Arcos, D. F.; L. A. Cubillos & S. P. Nunez. 2001. The jack mackerel fishery and El Nino 1997-98 off Chile. *Progress in Oceanography*, 49, 597–617.

[15] Vásquez, S; M. Correa-Ramirez; C. Parada & A. Sepúlpeda. 2013. The influence of oceanographic on jack mackerel (*Trachurus murphyi*) larval distribution and population structure in the southeastern Pacific Ocean. *ICES Journal of Marine Science* 70(6): 1097-1107. doi:10.1093/icesjms/fst065

embargo, la actual Reserva Nacional Dorsal de Nasca no ofrece la protección especial que deberían tener las ANP en el Perú y el mundo al permitir la pesca de mayor escala.

Para Rubio et al. (2018)[16] el establecimiento de un área natural protegida en la parte de la Dorsal de Nasca que se encuentra dentro del dominio marítimo del Perú constituía una fuente de rebose o "spillover" de jurel (y otras especies como la caballa y anchoveta) hacia las zonas de captura fuera de la Dorsal de Nasca, siendo importante para el sector pesquero nacional. Esto teniendo en cuenta las características de la Dorsal de Nasca para la especie jurel antes mencionadas.

Si bien Rubio et al. (2018) señala que no se pudo estimar los beneficios del incremento de la biomasa, etc. y el efecto de rebose o "spillover" de la Dorsal de Nasca para la pesca peruana por falta de información sobre las características biológicas y ambientales de los recursos hidrobiológicos que albergan en el área de la Dorsal de Nasca, se estimó un valor presente de la existencia de un ANP en la Dorsal de Nasca de más de S/. 1,500 millones (exactamente S/. 1,521,128,964). Asimismo, los autores calcularon que los beneficios netos de la creación de un ANP en la Dorsal de Nasca superan ampliamente los costos de su gestión; y que, por los próximos 10 años (desde 2018) los beneficios netos superarían los S/. 1,490 millones (exactamente S/. 1,496,248.90), que equivale a US$ 700 millones. Este monto representa 60 veces más de lo que costaría implementar y manejar el ANP. Véase la siguiente tabla y gráfica comparativa:

Ayón, P. & J. Correa. 2013. Spatial and temporal variability of Jack makerel *Trachurus murphyi* larvae in Peru between 1966-2010. En: Csirke J., R. Guevara-Carrasco & M. Espino (Eds.). Ecología, pesquería y conservación del jurel (Trachurus murphyi) en el Perú. *Rev. peru. biol.* número especial 20(1): 083- 086 (Septiembre 2013)

[16] Rubio, J. et al. (2018). Análisis costo beneficio de la creación del ANP Dorsal de Nasca.

Tabla 1: Beneficios y costos por el establecimiento de un ANP en la Dorsal de Nasca (Peru)

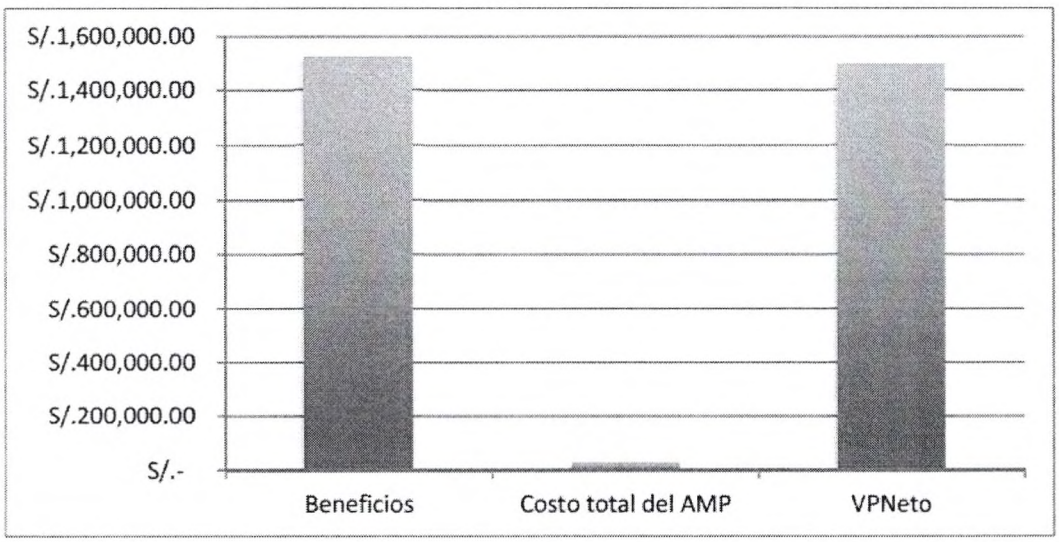
Tabla 14. Beneficios y costos por la creación del AMP Dorsal de Nasca (miles de soles reales)

Año	Beneficios	Costo total del AMP	Beneficios Netos AMP Dorsal de Nasca
2018	S/.157,914.23	S/.1,189.16	S/.156,725.06
2019	S/.159,809.20	S/.3,030.77	S/.156,778.43
2020	S/.161,726.91	S/.3,014.29	S/.158,712.62
2021	S/.163,667.63	S/.2,986.76	S/.160,680.87
2022	S/.165,631.64	S/.2,950.76	S/.162,680.88
2023	S/.167,619.22	S/.2,918.07	S/.164,701.16
2024	S/.169,630.65	S/.2,893.13	S/.166,737.52
2025	S/.171,666.22	S/.2,868.42	S/.168,797.81
2026	S/.173,726.22	S/.2,843.91	S/.170,882.31
2027	S/.175,810.93	S/.2,819.61	S/.172,991.32
2028	S/.177,920.66	S/.2,795.52	S/.175,125.14
VPNeto	S/.1,521,128.96	S/.24,880.07	S/.1,496,248.90

Fuente: Rubio et al. (2018). "Análisis Costo Beneficio de la creación del ANP Dorsal de Nasca" Página 36.

Gráfico 1: Comparación de valores presentes de beneficios y costos de establecer un ANP en la Dorsal de Nasca (Peru)

Gráfico 4. Comparación de valores presentes de beneficios y costos (en miles de soles)



Fuente: Rubio et al. (2018). "Análisis Costo Beneficio de la creación del ANP Dorsal de Nasca". Página 37.

Sin embargo, los beneficios antes estimados se ven mermados si se mantienen vigentes el artículo 5, numeral 5.2 y la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-MINAM, que crea la Reserva Nacional Dorsal de Nasca que permite la pesca de mayor escala al interior de dicha reserva y que, por otra parte, permite la pesca del recurso bacalao de profundidad (actividad de menor escala) dentro de la Zona de Protección Estricta del Área Natural Protegida. Disposiciones, que ya mencionamos, son ilegales.

Por ello, la presente ley busca corregir esta situación para que esta importante área natural protegida para que pueda producir los efectos deseados en términos de abundancia pesquera, generación de empleo para la pesca artesaa, provisión de alimentos y conservación de biodiversidad.

Consecuencias negativas de la norma que establece la Reserva Nacional Dorsal de Nasca en la actualidad

A la fecha, la Reserva Nacional Dorsal de Nasca no sólo es un área natural protegida con despropósito, sino que su establecimiento también ha generado un incentivo perverso en los titulares de embarcaciones pesqueras de mayor escala, llevando al incremento de las actividades de esta flota dentro del área.

El Ministerio de la Producción, en 2021, había mencionado que, en el área de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, previo a su establecimiento, se realizaba pesca de mayor escala de embarcaciones nacionales y extranjeras que pescan jurel, caballa, atún y bonito, pero con bajas incidencias de extracción de acuerdo con lo informado por el medio Ojo Público[17]. Es decir, no había tanta pesca antes del establecimiento de la RNDN.

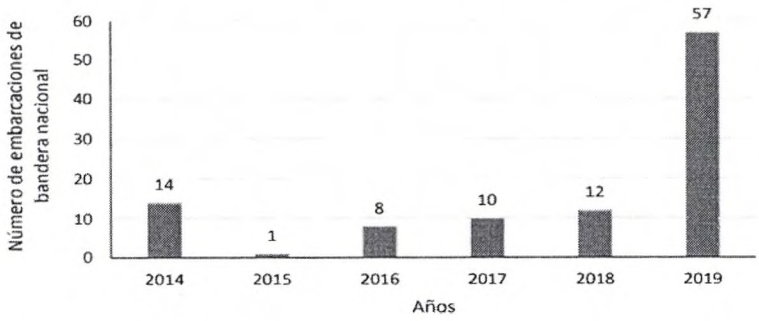
Esto se puede apreciar con el siguiente gráfico:

[17] https://ojo-publico.com/2787/oceanos-reserva-dorsal-nasca-permite-pesca-industrial

Gráfico 2. Embarcaciones de mayor escala de bandera nacional y extranjera que ingresaron al área que ahora conforma la Reserva Nacional Dorsal de Nasca desde 2014 a 2019

Embarcaciones de bandera nacional

Considerando lo expuesto anteriormente, Global Fishing Watch (GFW) elaboró un informe específico (GFW-PER-2019-001, Anexo 3) sobre el ingreso de embarcaciones industriales a la zona de la Dorsal de Nasca desde el año 2014 hasta agosto de 2019 (Figura 39).



Fuente: Elaboración propia; GFW (2019).

Figura 39. Número de embarcaciones de bandera peruana y extranjera que ingresaron a realizar esfuerzo pesquero en la zona propuesta como Reserva Nacional Dorsal de Nasca desde el 2014 a agosto de 2019.

Fuente: Global Fishing Watch

Sin embargo, el permitir la pesca de mayor escala dentro de esta reserva ha traído como consecuencia el incremento de la pesca de mayor escala dentro de esta importante área natural protegida, como se puede apreciar en la siguiente tabla:

Tabla 2. Embarcaciones de pesca de mayor escala de bandera nacional y extranjera que operan dentro de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca desde su establecimiento (junio 2021)

	2019	***2020***	***2021***	***2022***	***2023 (hasta junio)***
Flota industrial nacional	53	61	246	575	250
Flota industrial nacional extranjera	---	---	44	25	35

Fuente: PRODUCE

El permitir la pesca de mayor escala sólo está generando mayor presión pesquera en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, desvirtuando los objetivos de conservación de esta área natural protegida. Por ello, es necesario modificar el artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM para revertir esta situación.

Ahora, el establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca también ha generado un mal precedente para la gestión de áreas protegidas del ámbito marino y costero, ya que el reconocimiento de actividades extractivas pesqueras anteriores al establecimiento de las áreas naturales protegidas basándose en permisos de pesca ha sido utilizado como excusa para permitir la pesca de mayor escala o industrial en la propuesta de Reserva Nacional Mar Tropical de Grau (Resolución Ministerial 295-2023-MINAM) e incluso es un riesgo para la Reserva Nacional de Paracas donde actualmente está prohibida la actividad extractiva pesquera de mayor escala o pesca industrial, ya que se podría pretender utilizar el mismo criterio ilegal.

Ante la denuncia pública de la ilegalidad del artículo 5, numeral 5.2 del Decreto Supremo 008-2021-MINAM por su vulneración al artículo 112, numeral 112.5 del Reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas[18], el gobierno de la señora Dina Boluarte intenta promover la pesca industrial dentro de áreas naturales protegidas del ámbito marino y costero ya no de manera expresa en una norma, sino en el principal instrumento de gestión de áreas naturales protegidas que es el Plan Maestro. En el caso de la propuesta de Reserva Nacional Mar Tropical de Grau, se ha incluido a la pesca de mayor escala en el expediente técnico preliminar[19].

Resultaría intolerable admitir que la pesca industrial ingrese a la Reserva Nacional de Paracas, orgullo nacional y uno de los principales destinos turísticos del país. Por eso el presente proyecto de ley tiene la finalidad de ajustar las reglas de juego que actualmente rigen en la Reserva Nacional Dorsal de Nasca al marco normativo vigente regido por la Ley de Áreas Naturales Protegidos y su reglamento para revertir esta situación.

Compromisos internacionales en materia de áreas naturales protegidas

En vista de la crisis de pérdida de biodiersidad y los impactos del cambio climático en los ecosistemas, el 2022 la comunidad internacional adoptó el Marco Global para la Diversidad Biológica de Kunming-Montreal, nuevo plan estratégico para la implementación de la Convención sobre Diversidad Biológica (CBD), tratado internacional del que nuestro país es parte. Entre las metas planteadas por este instrumento, se encuentra la Meta 3, a saber que al menos el 30 % de los espacios terrestres, aguas continentales, y de las áreas marinas y costeras sean conservados de manera efectiva al 2030[20], más conocida como Meta 30x30.

---

[18] https://ojo-publico.com/2787/oceanos-reserva-dorsal-nasca-permite-pesca-industrial
[19] https://www.gob.pe/institucion/minam/normas-legales/4685953-295-2023-minam
[20] Véase en: https://www.cbd.int/doc/c/e6d3/cd1d/daf663719a03902a9b116c34/cop-15-l-25-en.pdf (TARGET 3, Sección H)

Como se ha visto en los párrafos precedentes, si bien el establecimiento de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca debió ser un avance importante hacia el cumplimiento de dicha meta, este no es el caso al permitirse la pesca de mayor escala en su interior, actividad que de acuerdo a las propias normas que rigen las ANP es incompatible con los objetivos de las mismas. El impacto negativo de esta actividad al interior de las áreas naturales protegidas es reconocido a nivel internacional. Así tenemos que la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN) de la que el país es miembro, en sus Estándares Globales de Conservación aplicables a las Áreas Marinas Protegidas, establee que:

> "*Si la pesca y otras actividades extractivas son compatibles con los objetivos de la AMP, y son permitidas dentro de éstas, deberán tener un impacto ecológico bajo, ser sostenibles, estar bien gestionadas como parte de un enfoque integral de manejo y ser consistentes con la definición y categorización de un área protegida de la UICN. Cualquier actividad industrial (e.j. minería, pesca comercial, extracción de petróleo y gas) o desarrollo de infraestructuras asociadas, no son compatibles con las AMPs*". (el subrayado es nuestro)

En efecto, el mismo criterio fue adoptado por los países y organizaciones miembros, en el Congreso Mundial de la Naturaleza de la UICN (celebrado en Marsella en noviembre de 2020), mediante la Resolución WCC-2020-Res-055-ES Orientaciones para identificar la pesca industrial incompatible con las áreas protegidas[21].

Siendo así, permitir que continúe la pesca de mayor escala (industrial) al interior de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, o cualquier otra área natural protegida, contraviene el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Naturales Protegidas del Pacífico Sudeste, del que el Perú es parte. Ello, debido a que en su artículo V, inciso e) se señala que: *los Estados parte deben establecer una gestión integrada, que incluye prohibir cualquier actividad que pueda causar efectos adversos sobre las especies, ecosistemas o procesos biológicos que protegen tales áreas, así como su carácter de patrimonio nacional, científico, ecológico, económico, histórico, cultural, arqueológico o turístico*. Cabe resaltar, que este es un tratado de rango constitucional, ya que toca materias de derechos humanos, al buscar cautelar el derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado establecido en el artículo 2, inciso 22 de la Constitución.

---

[21] Disponible en:
https://portals.iucn.org/library/sites/library/files/resrecfiles/WCC_2020_RES_055_ES.pdf

4. Análisis costo - beneficio

La presente iniciativa legislativa no irrogará gastos ni costos al tesoro público, ya que el cumplimiento de las disposiciones del proyecto de ley está a cargo del Ministerio de la Producción y del Servicio de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP de acuerdo con el presupuesto asignado a la fecha de vigencia de la ley.

La aprobación del proyecto de ley reivindicará el derecho a un ambiente sano y equilibrado de la nación peruana presente y futura, ya que la aprobación de la iniciativa legislativa promoverá la abundancia de los recursos hidrobiológicos, tanto aquellos que alberga la Reserva Nacional Dorsal de Nasca, como de las futuras áreas naturales protegidas, cuyo efecto se está viendo mermado en la actualidad por las disposiciones del artículo 5, numeral 5.2 y la Única Disposición Complementaria Final del Decreto Supremo 008-2021-AG, que vulneran el marco normativo actual, el mismo que requiere ser fortalecido.

Los especialistas han señalado que, por la existencia de una ANP en la Dorsal de Nasca, se estimó un valor presente de la de más de S/. 1,500 millones los que podrían generar un beneficio económico para las arcas estatales y a la ciudadanía de asegurar la conservación efectiva de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca conforme al marco normativo vigente.

El principal beneficio de la conservación efectiva de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca es el efecto de rebose o "spillover" de especies como el atún, jurel y caballa que son explotadas por la flota industrial, que albergan en el área de la Reserva Nacional Dorsal de Nasca y que migrarían hacia zonas de captura fuera del ámbito de esta área natural protegida. Para determinar de manera específica el beneficio económico de este efecto es necesario que el SERNANP de manera conjunta con el Ministerio de la Producción realicen las investigaciones de carácter biológico-ambiental pertinentes.

Por otra parte, el Estado se vería beneficiado con la aprobación de esta ley, ya que, de corregir las disposiciones cuestionadas, se promueve que la Reserva Nacional Dorsal de Nasca sea elegible para el cumplimiento del 30% de conservación de áreas marinas y costeras en el marco de la Meta 3 del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal[22].

5. Efectos de la propuesta en la legislación nacional

La propuesta legislativa es concordante con los artículos 2, inciso 22 y 68 de la Constitución que reconoce el derecho fundamental a un ambiente sano y equilibrado para el desarrollo de la vida de todo ciudadano peruano, y el deber

[22] https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1ff4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf

del Estado peruano de promover la conservación de la diversidad biológica y las Áreas Naturales Protegidas, respectivamente.

Además, busca dar cumplimiento a compromisos internacionales, especialemente los asumidos con el Protocolo para la Conservación y Administración de las Áreas Naturales Protegidas del Pacífico Sudeste, del que el Perú es parte.

Para ello, la propuesta legislativa modifica la Ley de Áreas Naturales Protegidas, incorporando el artículo 30-A, a fin de reconocer la importancia de las mismas para la seguridad alimentaria del país y como fuente de trabajo para los pescadores artesanales. En ese sentido, eleva a rango de ley la prohibición de pesca de mayor escala al interior de las áreas naturales protegidas, actualmente establecida por el artículo 112 del Decreto Supremo 038-2001-AG, reglamento de la Ley de Áreas Naturales Protegidas, precisando que dicha prohibición es de aplicación incluso a las embarcaciones con permisos de pesca vigentes al momento del establecimiento de un área natural protegida.

Asimismo, modificar el Decreto Supremo 008-2021-MINAM para adecuarlo al marco normativo que rige las áreas naturales protegidas, corrigiedno de esyta forma las disposiciones que son contrarias a la Constitución, Ley de Áreas Naturales Protegidas y su Reglamento.

6. Concordancia con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

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; (...); (e) incorporará en las cuentas nacionales la valoración de la oferta de los recursos naturales y ambientales, la degradación ambiental y la internalización de los costos ambientales; (...); (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; (...).