Proyecto de Ley N°...2236/2021-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

NORMA YARROW LUMBRERAS
Congresista de la República

"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
01 JUN. 2022
RECIBIDO
Hora 7:08 pm
Firma

La Congresista de la República **NORMA YARROW LUMBRERAS**, integrante del Grupo Parlamentario Avanza País, ejerciendo el derecho que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

LEY QUE GARANTIZA LA DISPONIBILIDAD DE LOS RECURSOS PESQUEROS Y LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Artículo 1.- Objeto y finalidad de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar los artículos 20, 33 y 44 del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, así como incorporar los artículos 9-A y 12-A a este cuerpo normativo, a fin de asegurar la sostenibilidad de las pesquerías en el largo plazo y la seguridad alimentaria.

Artículo 2.- Modificaciones
Modifíquese los artículos 20, 33 y 44 del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, conforme al siguiente texto:

"Artículo 20.- La extracción se clasifica en:

a) Comercial, que puede ser:

1. **Artesanal: actividad realizada con predominio del trabajo manual para la recolección del arte o aparejo de pesca. Se realiza con el uso de embarcaciones menores o sin ellas.**

2. **De menor escala: actividad realizada con embarcaciones menores que utilizan equipos y sistemas de pesca mecanizados para la recolección del arte o aparejo de pesca, sin predominio del trabajo manual.**

3. **De mayor escala: actividad realizada con embarcaciones mayores de pesca.**

El reglamento de la presente Ley, **definirá lo que se entiende por predominio de trabajo manual y establecerá las características técnicas que diferencian a cada una de las categorías de pesca comercial,** así como los demás requisitos y condiciones que deban cumplirse para viabilizar la extracción.

b) No comercial, **la realizada sin fines de lucro,** que puede ser:

1. De investigación científica: **Actividad** realizada con fines de incrementar el conocimiento de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas.
2. Deportiva: **Actividad** realizada con fines **deportivos o recreativos**, **con o sin el uso de embarcación.**

3. *De subsistencia:* ***Actividad*** *realizada* ***para el autoconsumo*** *o trueque,* ***como manera de complementar el ingreso o sustento familiar***"

"***Artículo 33.- Establézcase la zona comprendida por las primeras cinco millas marinas adyacentes a la costa como zona de protección de la flora y fauna existentes en ella. La actividad de mayor escala no está permitida al interior de esta zona reservada.***

En esta zona se aplican las siguientes medidas de ordenamiento pesquero:

a. Se prohíbe el empleo de artes, métodos y aparejos de pesca que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino;
b. En el ámbito marino comprendido entre la línea de alta marea y las tres millas marinas, se encuentra prohibida la pesca con de redes de cerco mecanizado.

El Ministerio de la Producción, en base a la recomendación del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), aprobará el listado de artes, aparejos y métodos de pesca permitidos al interior de las 5 millas. El empleo de artes, métodos o aparejos de pesca que no se encuentren en dicho listado queda prohibido en dicho ámbito marino.

El Ministerio de la Producción podrá determinar zonas de extracción diferenciadas para la actividad artesanal y para la actividad de menor escala, de ser necesario."

"***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.

La resolución que otorga la concesión, autorización, permiso y licencia precisará de manera explícita el plazo de vigencia de estos derechos, los cuales no podrán exceder los plazos máximos que serán establecidos en el Reglamento, de acuerdo con la naturaleza y características de cada uno de estos derechos administrativos.

El Ministerio de la Producción verifica 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."

Artículo 3. Incorporaciones

Incorpórese los artículos 9-A y 12-A al Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca, conforme al siguiente texto:

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CHIRINOS VENEGAS Patricia Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 17:41:13-0500

*"**Artículo 9 - A.-** El Ministerio de la Producción establecerá la clasificación de los recursos hidrobiológicos según su grado de explotación en el reglamento de esta Ley. Asimismo, deberá definir las medidas de ordenamiento pesquero respectivas a ser adoptadas para la recuperación de aquellos recursos que se encuentren en condición de sobreexplotación."*

*"**Artículo 12 - A.-** En base a la recomendación del Instituto del Mar del Perú (IMARPE), el Ministerio de la Producción deberá establecer puntos de referencia biológicos para cada pesquería en el reglamento correspondiente. Las cuotas globales de captura se definirán en niveles de pesca que mantengan a los recursos hidrobiológicos dentro de los puntos de referencia definidos para asegurar la sostenibilidad de las pesquerías."*

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES TRANSITORIAS

PRIMERA. - Aprobación de mecanismos de participación ciudadana en el sector pesquero

El Ministerio de la Producción aprobará en un plazo máximo de ciento veinte (120) días hábiles desde la entrada en vigor de la presente Ley, un reglamento de participación ciudadana en el sector pesquero que contemple mecanismos de participación pública en todas las etapas del proceso de toma de decisiones, desde la etapa de diseño hasta la etapa de implementación y evaluación de las políticas, planes y programas, normas, estrategias, instrumentos y proyectos respectivos.

SEGUNDA.- Aplicación del principio de razonabilidad

De conformidad con el Principio de Razonabilidad recogido en el numeral 3 del artículo 230 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, los regímenes de beneficios para el pago de multas administrativas en el sector pesca y acuicultura, en ningún caso podrá establecer descuentos superiores al 40% del valor de la multa correspondiente.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 15:21:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: YARROW LUMBRERAS Norma Martina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 31/05/2022 12:32:10-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: WILLIAMS ZAPATA Jose Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 15:21:25-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDOVA LOBATON Maria Jessica FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 16:32:44-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 16:06:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GONZALES DELGADO Diana Carolina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/06/2022 16:22:21-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS:

La presente iniciativa legislativa tiene como antecedentes, los proyectos de Ley presentados en el periodo parlamentario 2016-2021, los cuales fueron decretados a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas., y fueron dirigidos específicamente a elevar a rango de ley la protección de la zona de las cinco millas marinas, reservándola para la pesca artesanal y de menor escala. Estos son:

- Proyecto de Ley 3726/2018-CR, Ley que establece la tutela de pesca con consumo humano directo dentro de las cinco millas paralelas al litoral. Iniciativa de la congresista Gloria Montenegro Figueroa del grupo parlamentario Alianza para el Progreso.
- Proyecto de Ley 4514/2018-CR, Ley que regula la pesca artesanal y de menor escala. Iniciativa del congresista Carlos Alberto Domínguez Herrera del grupo parlamentario Fuerza Popular.
- Proyecto de Ley 7374/2020-CR, Ley que modifica el artículo 33 del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca. Iniciativa del congresista José Luis Luna Morales del grupo parlamentario Podemos Perú.

Dichos Proyectos se encuentran en el archivo, según lo dispuesto por el Acuerdo 019-2021-2022/CONSEJO-CR, de fecha 17 de agosto de 2021.

De otro lado, en la presente legislatura se pueden encontrar dos proyectos de Ley que también proponen modificaciones a la Ley General de Pesca en aspectos abordados por la presente iniciativa:

- Proyecto de Ley 712/2021-CR, Ley que modifica el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca. Iniciativa presentada por el congresista Wilmar Alberto Elera García del grupo parlamentario Somos Perú.
- Proyecto de Ley 828/2021-CR, que propone la Ley General de Pesca. Iniciativa presentada por el congresista Bernardo Jaime Quito Sarmiento del grupo parlamentario Perú Libre.

A partir de este contexto es que se presenta esta iniciativa legislativa con el fin de complementar la regulación propuesta y a la vez, brindar las condiciones adecuadas para que los pescadores artesanales realicen sus actividades garantizando los recursos pesqueros y asegurando la disponibilidad alimentaria a futuro.

MARCO NORMATIVO

La presente iniciativa legislativa tiene como base legal:

- Constitución Política del Perú.
- Ley 26821, Ley orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.
- Decreto Legislativo 95, Ley del Instituto del Mar del Perú, modificado por el Decreto de Urgencia 015-2020.
- Decreto Supremo 012-2001-PE, reglamento de la Ley General de Pesca
- Decreto Supremo 017-92-PE, prohíben la pesca con el uso de métodos que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino en la zona adyacente a la costa, comprendida entre las cero y cinco millas marinas.
- Decreto Supremo 002-2009-MINAM, reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta pública ciudadana en asuntos ambientales.

FUNDAMENTO DE LA PROPUESTA

Contexto actual

La Ley General de Pesca tiene como objetivo regular la actividad pesquera con el fin de asegurar su desarrollo sostenido como fuente de alimentación, empleo e ingresos, además de asegurar el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos en armonía con la conservación del ambiente y la diversidad biológica.

Al año 2020, el desembarque de recursos pesqueros para consumo humano directo (enlatado, curado y fresco) fue de 1 419,4 miles de toneladas métricas (TM). El 89,8 % de este desembarque lo conforman las especies pota (61,1%), Jurel (10,5%), Concha de Abanico (6,3%), Caballa (4,9%), Langostino (4,6%) y Merluza (2,7%)[1].

Los desembarques de los recursos pesqueros costeros, que son principalmente aprovechados por la flota artesanal fueron de 33 755 miles de TM en ese mismo año. Las especies representativas de este grupo son la cabinza, cojinova, corvina, chita, liza, entre otros[2].

Asimismo, las ventas para consumo interno de los recursos pesqueros para consumo humano directo fueron de 490,0 miles de TM entre productos hidrobiológicos nacionales e importados en el año 2020. Las especies registradas, en mayor volumen, son Bonito (25,1 %), Pota (8,7 %), Merluza (2,9%), Lisa (4,0%), Perico (5,1%), Caballa (7,3%) y Jurel (13,7%) entre otras[3].

La venta interna del enlatado nacional fue de 51,965 TMB, la del congelado nacional 86, 903 TMB, la del curado nacional 4, 254 TMB y la venta de productos pesqueros frescos nacionales fue 441,883 TMB[4].

Estas cifras dan cuenta de la importancia de la actividad pesquera para la seguridad alimentaria del país.

Regular la sobreexplotación y la definición de cuotas de pesca

[1] Ministerio de la Producción. Anuario Estadístico de la Pesca y Acuicultura 2020. Agosto 2021, pg. 30.
[2] Ídem, pg. 50.
[3] Ídem, pg. 81.
[4] Ídem pg. 83.

De acuerdo con información que el Instituto del Mar del Perú (IMARPE) provee al Ministerio de la Producción (PRODUCE), las especies costeras aprovechadas por la pesca artesanal, como **la lisa, el jurel, la caballa, el bonito y el perico, se encuentran plenamente explotadas**[5].

El reglamento de la Ley General de Pesca señala que, cuando una especie se encuentra plenamente explotada, se cierra el acceso a la pesquería porque ya alcanzó el nivel donde todavía se considera a la pesca sostenible (rendimiento máximo sostenible)[6].

Sin embargo, existen estudios que muestran indicios claros de que **estas especies** aprovechadas por la pesca artesanal y que proveen a la mesa nacional, **no estarían plenamente explotadas, sino sobreexplotadas**, ya que las capturas de esta flota se han venido reduciendo desde hace más de una década.

En efecto, el informe elaborado por el *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* señala que la tasa de captura por unidad de esfuerzo pesquero (CPUE), que es un índice de abundancia relativa se viene reduciendo desde el 2010, de 1,9t/viaje en ese año a 0,7 t/viaje en el 2020[7]. Así también lo confirma el estudio *Growing into poverty: reconstructing Peruvian Small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018*, que muestra que la captura por unidad de esfuerzo viene decreciendo desde el año 2007 y para que los pescadores logren capturar lo que se capturaba en tiempos de sus abuelos se requiere mayor inversión de tiempo en viajes y mayor inversión de dinero para tener redes y barcos de mayor capacidad[8].

Sin embargo, a pesar de los indicios de sobreexplotación, no existe a la fecha en la clasificación de las especies según su grado de explotación, la categoría de sobreexplotado. En consecuencia, PRODUCE no ha desarrollado puntos de referencia biológicos que determinen la salud de las poblaciones de peces ni ha implementado medidas de manejo orientadas a evitar la sobreexplotación de los recursos capturados por la pesca artesanal. Asimismo, es preciso mencionar que la mayoría de especies costeras que son aprovechadas por la pesca artesanal son de libre acceso y algunas no cuentan con ninguna medida como cuotas que permitan reducir la presión de pesca que se ejercen sobre ellas.

---

[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. Véase la tabla 4-2, pg. 19.
https://www.gob.pe/institucion/produce/informes-publicaciones/2032467-grupo-de-trabajo-para-la-revision-de-la-problematica-extractiva-de-la-pesca-artesanal-relacionada-a-la-clasificacion-de-las-embarcaciones-pesqueras-artesanales-en-el-ambito-maritimo

[6] Artículos 8 y 12, Decreto Supremo 012-2001-PE.

[7] 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.

[8] De la Puente et al. Growing into poverty: reconstructing Peruvian Small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018. August, 2020.
https://www.frontiersin.org/articles/10.3389/fmars.2020.00681/full
Asimismo, se puede consultar en: De la Puente et al. El crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: resultados y recomendaciones. Octubre 2020.

En consecuencia, resulta necesario asegurar la abundancia de los recursos pesqueros en el corto y largo plazo, más aún en **el grave contexto de crisis alimentaria** mundial que vivimos en la actualidad[9].

Por tanto, se requiere que PRODUCE actualice la clasificación de las especies según su grado de explotación establecida en el reglamento de la Ley de pesca. Asimismo, es necesario que PRODUCE desarrolle medidas para evitar la sobreexplotación. Adicionalmente, también se requieren establecer cuotas de captura de las especies en función del grado de explotación en el que se encuentran, priorizando aquellas que son aprovechadas por la pesca artesanal y destinas al mercado nacional.

En ese sentido, el proyecto de Ley busca incorporar un mandato en la Ley General de Pesca para que PRODUCE defina medidas de ordenamiento pesquero adecuadas para recuperar aquellos recursos que se encuentren en condición de sobreexplotación, la que debe ser una de las categorías a ser reguladas en la clasificación de los recursos según su grado de explotación (artículo 9-A del proyecto de Ley).

Asimismo, se propone incorporar el artículo 12-A que dispone que PRODUCE establezca cuotas de pesca en función de los puntos de referencia biológicos que deberá definir para cada una de las pesquerías, a fin de asegurar la sostenibilidad de las pesquerías.

Ambas propuestas contribuyen con el cumplimiento del objetivo de la Ley General de Pesca (artículo 1) y el deber del Estado de promover la conservación de la diversidad biológica consagrado en el artículo 68 de la Constitución Política del Estado.

Ahora bien, entre los factores que contribuyen a la sobreexplotación de los recursos pesqueros aprovechados por la pesca artesanal se encuentran:

i) el crecimiento de la flota artesanal, a pesar de la prohibición de construcción de embarcaciones desde el año 2006 y por tanto el crecimiento de la presión de captura sobre dichos recursos[10],
ii) la pesca al interior de las cinco millas usando artes de pesca que modifican las condiciones bioecológicas del medio marino, reduciendo la productividad de dicha zona,
iii) las actividades ilegales al interior de las cinco millas,
iv) la competencia por el recurso entre la flota artesanal y de menor escala al interior de las 5 millas y
v) falta de capacidades de los gobiernos regionales para la fiscalización de la pesca artesanal[11].

El proyecto de Ley contempla medidas respecto de los puntos ii), iii) y iv), como se

[9] Crisis mundial de alimentos: ¿Hambruna azotará al Perú en los próximos años? https://www.infobae.com/america/peru/2022/05/25/crisis-mundial-de-alimentos-como-afectara-la-hambruna-al-peru-en-un-futuro-cercano/
"La Hambruna ya empezó en el Perú", afirma exgobernador Cilloniz. https://canaln.pe/actualidad/hambruna-ya-empezo-peru-afirma-exgobernador-cilloniz-n446005
[10] De la Puente et al. (2020). Growing into poverty: reconstructing Peruvian Small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018 y De la Puente et al. El crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: resultados y recomendaciones. Octubre 2020 Pg. 5-6.
[11] De la Puente et al. El crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: resultados y recomendaciones. Octubre 2020 Pg. 6-7.

explica a continuación.

Importancia de la protección con rango de ley de las primeras 5 millas marinas

Las primeras cinco millas adyacentes a la costa se encuentran protegidas[12] por ser una zona de afloramiento y reproducción de los principales recursos hidrobiológicos[13] y, en consecuencia, se trata una zona altamente productiva por la cantidad de recursos que alberga en comparación con las zonas de mayor distancia[14]. Por ello, el Decreto Supremo 017-92-PE prohibió el uso de artes o métodos de pesca que modifican las condiciones bioecológicas de este medio marino como medida de protección, independientemente del tipo de flota que las emplee (artesanal, menor o mayor escala).

Adicionalmente, el reglamento de la Ley General de Pesca establece que las primeras cinco millas adyacentes a la costa es una zona reservada para el desarrollo de la pesca artesanal y de menor escala, aplicando las disposiciones del Decreto Supremo 017-92-PE[15].Sin embargo, este mismo reglamento flexibiliza la protección a esta zona al permitir el uso de artes de pesca usados por la pesca artesanal y de menor escala que también tienen impactos en el suelo marino y son poco selectivas[16], limitando la restricción de operación a las embarcaciones de mayor escala. Un ejemplo es el cerco que emplean las embarcaciones de menor escala. En el año 2014, el IMARPE realizó estudios del cerco y arrastre artesanal en la zona norte del país, concluyendo que se registró la captura de especies no objetivo y especies objetivo por debajo de la talla mínima reglamentaria (juveniles)[17].

Asimismo, el reglamento de la Ley establece una excepción al tipo de actividades que se desarrollan en esta zona, contraviniendo la prohibición del Decreto Supremo 017-92-PE. El numeral 63.3 del artículo 63 señala que previo informe del IMARPE se podrá autorizar la realización de actividades extractivas de mayor escala en zonas distintas a las autorizadas a dichas embarcaciones. Es decir, se podrá autorizar la operación de esta flota al interior de las 5 millas, como ocurrió con el Decreto Supremo 001-2008-PRODUCE que tuvo un impacto negativo muy importante en la pesca artesanal del litoral sur del país[18].

Como se aprecia, el reglamento de la Ley General de Pesca debilita la protección de las 5 millas y esto ha sido posible a partir que estas medidas de protección no cuentan con respaldo legal. De lo contrario, las disposiciones que PRODUCE hubiera aprobado en ese sentido, serían ilegales.

Como segundo punto, debe tenerse presente que las cinco millas son vulnerables a

[12] Artículo 1, Decreto Supremo 017-92-PE.
[13] Decreto Supremo 017-92-PE, parte considerativa.
[14] Informe de IMARPE "Impacto de la flota dedicada a la actividad extractiva de anchoveta para consumo humano directo (CHD)". Junio 2015.
[15] Artículo 63, Decreto Supremo 012-2001-PE.
16 Entiéndase por selectividad a la captura de pesca objetivo o autorizada.
17 Ganoza y otros (2014) "Pesca ilegal de recursos costeros juveniles en Bayovar, Sechura". IMARPE. Informe 41, Números 1-4, pp. 154-161.
[18] Oceana. Claves del debate sobre la pesca de anchoveta en las 5 millas en el sur. https://peru.oceana.org/wp-content/uploads/sites/22/claves_al_debate_anchoveta_sur.pdf

las actividades ilícitas y al incremento del esfuerzo pesquero artesanal. El IMARPE ha identificado actividades de pesca ilegal al interior de las cinco millas. Además de la extracción de recursos en tallas menores a las permitidas, se ha identificado el uso de artes de pesca prohibidos, y el ingreso de embarcaciones ilegales del área de protección, etc.[19]

Asimismo, sobre el aumento del esfuerzo pesquero artesanal, que se traduce en el aumento de pescadores y embarcaciones artesanales, IMARPE da cuenta que la construcción de estas embarcaciones continúa a pesar de su prohibición desde 2006); también advierte sobre la confluencia de 17 de 24 tipos de artes de pesca en la zona de las 5 millas, siendo las principales el cerco (anchoveta), la cortina, la pinta y el buceo[20].

Estos factores conducen a la sobreexplotación de los recursos hidrobiológicos de mayor importancia comercial para el país, que son el sustento económico de los pescadores artesanales y fuente de alimentación que contribuye con la seguridad alimentaria de la población. A esto se suma que los gobiernos regionales no cuentan con las capacidades suficientes para fiscalizar la pesca artesanal por falta de recursos humanos, financieros o logísticos. Y también debe considerarse que aún no se concreta la implementación del monitoreo de embarcaciones artesanales a través del Sistema de Seguimiento Satelital (SISESAT) de PRODUCE, que ha sido una herramienta útil para detectas actividades de pesca ilícitas.

Por todo lo expuesto, elevar la protección de las 5 millas a rango de ley promovería que el poder Ejecutivo mejore lo siguiente:

i) las medidas de acceso a la pesquerías costeras y que estas sean concordantes con la medida de protección,
ii) los mecanismos de control y vigilancia existentes,
iii) los mecanismos de sanción y
iv) las acciones de coordinación y articulación entre los actores relevantes en la lucha contra la pesca ilegal.

Asimismo, con dicha protección, el Congreso podrá requerir informes sobre el cumplimiento del mandato legal.

En esa línea, el proyecto de Ley busca establecer la protección con rango de ley de las cinco millas marinas dada la importancia que implica para el desarrollo de la pesca artesanal y para la seguridad alimentaria, que, en el momento, es crucial para combatir la hambruna producto del contexto geopolítico actual. De esta manera, la modificación del artículo 33 de la Ley General de Pesca, reafirma la prohibición del uso de artes de pesca que modifiquen las condiciones del medio marino establecida en el Decreto Supremo 017-92-PE y, precisa los tipos de actividades que pueden desarrollarse en dicha área.

Necesidad de la clasificación de la flota artesanal

La Ley General de Pesca establece como categoría única la extracción artesanal o de menor escala, señalando que es aquella que se realiza con el empleo de

[19] Ídem,
[20] Exposición de IMARPE en el taller "Sostenibilidad de la pesca artesanal en la zona de las primeras cinco millas", realizado por Oceana y el Capítulo de Ing. Pesquera CDLIMA-CIP Lima el 11 de enero de 2018.

embarcaciones o sin ellas, con **el predominio del trabajo manual**[21]. Sin embargo, el reglamento de la Ley estableció sub categorías a esta categoría, diferenciando a la pesca artesanal de la pesca de menor escala.

La pesca artesanal, de acuerdo con el reglamento, se realiza con el uso de embarcaciones de hasta 32.6 m3 de capacidad de bodega y hasta 15 metros de eslora, o sin ellas, siempre con predominio del trabajo manual[22]. En cambio, sobre la pesca de menor escala, el reglamento establece que se realiza con el uso de embarcaciones de hasta 32.6 m3 de capacidad de bodega que usan modernos equipos y sistemas de pesca y que no se consideran actividad artesanal[23].

De esta manera, la diferencia establecida por el reglamento de la Ley General de Pesca ha generado conflictos entre los pescadores de ambos tipos de actividad que operan al interior de las cinco millas. Eso se debe a que, a pesar de ser actividades distintas (según lo señalado en el reglamento de la Ley), el tratamiento en la normativa vigente es igualitario. Es decir, en general, las medidas de ordenamiento de PRODUCE tienen en consideración que la pesca artesanal y la pesca de menor escala son una sola categoría, especialmente cuando se trata de operar al interior de las 5 millas. Y esto debe ser así por jerarquía normativa: una norma reglamentaria no puede contradecir una disposición de la Ley.

Así pues, de acuerdo con información de PRODUCE, el problema entre los pescadores radicaría en la superposición e interferencia de las operaciones de la pesca de menor escala sobre la actividad pesquera artesanal al interior de las cinco millas (zona costera), las que compiten muchas veces por el mismo recurso costero tal como identificó el 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 ya reseñado.

Específicamente, el problema se da entre embarcaciones de menor escala que tienen mayor capacidad de bodega y emplean artes de pesca poco selectivos como el cerco o el arrastre y las embarcaciones artesanales, que emplean la pinta, el espinel, que son artes de pesca más selectivos. Ambas embarcaciones tienen la misma pesca objetivo. En el caso del cerco y del arrastre, estas artes tienen mayor poder de pesca, que incluye pesca no objetivo (incidental) y, además, generan impactos en el ecosistema por su proximidad con el suelo marino. Un ejemplo de esta figura es una chalana a remo que usa una red de cortina para pescar pejerrey y que está en el mismo espacio de botes con motor fuera de borda que pesca pejerrey con cerco[24].

Ante esta situación, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) advierte que los perdedores en este conflicto, son los pescadores que tienen embarcaciones de menor tamaño y artes de pesca selectivos (como la cortina, la pinta), debido a que no pueden competir económicamente con los titulares de embarcaciones más grandes que, además de emplear artes de pesca de baja selectividad (cerco, arrastre de fondo), pueden descargar mayores volúmenes al tener una capacidad de bodega mayor.

---

[21] Artículo 20, Decreto Ley 25977.
[22] Artículo 30, inciso a), numeral 1.1 del Decreto Supremo 012-2001-PE.
[23] Artículo 30, inciso a), numeral 1.2 del Decreto Supremo 012-2001-PE.
[24] SPDA. ¿Pesca artesanal sostenible?: Comencemos por ordenar los cercos de consumo. Véase en: https://www.actualidadambiental.pe/pesca-artesanal-sostenible-cercos/

En consecuencia, la mayor capacidad de descarga de estas embarcaciones también genera que lo precios de playa desciendan, lo que contribuye con el conflicto entre estos pescadores.

De otro lado, la SPDA precisa que los stocks y el ambiente marino también son perdedores, ya que las redes de cerco y arrastre de fondo generan grandes capturas de pesca incidental, de especies juveniles de la pesca objetivo y otras especies que generalmente se descartan, siendo un desperdicio de la productividad de la zona; y también, porque se perjudica la conservación de los recursos pesqueros, que necesitan del hábitat que alberga las 5 millas cuando ambos tipo de redes barren el suelo marino al estar más pegadas a la costa[25].

Teniendo en cuenta esto, resulta necesario esclarecer la clasificación de las actividades extractivas en lo referente a la pesca artesanal y de menor escala. Así se podrá evaluar si deben continuar como una sola categoría como se prevé actualmente en la Ley General de Pesca o si es necesario actualizar la norma estableciendo una diferencia entre ambos tipos de actividades tal como lo señala el reglamento de esta Ley.

Por lo expuesto, ha quedado muy claro que se debe optar por la segunda opción, ya que, en la práctica, ambas actividades tienen sus particularidades. Asimismo, reconocer esta diferencia, obligaría a PRODUCE a establecer medidas diferenciadas según la naturaleza de la actividad. De esta manera se contribuye con un mejor ordenamiento pesquero y se ayudaría a resolver los conflictos sociales presentes y evitar conflictos futuros.

Por ello, el proyecto de Ley propone modificar el artículo 20 de la Ley General de Pesca estableciendo 3 tipos de categorías en vez de 2, como está actualmente. Asimismo, en las categorías correspondientes a la actividad artesanal y a la de menor escala se establece sus principales características, las cuales se complementarán con las que PRODUCE determine en la actualización del reglamento de la Ley General de Pesca, una vez aprobada esta Ley.

Participación pública en la toma de decisiones

Actualmente el sector pesca y acuicultura no cuenta con un reglamento de participación pública en los procesos de toma de decisiones.

La Corte Interamericana de los Derechos Humanos señala que la gestión pública debe regirse por los principios de publicidad y transparencia, incluyendo la gestión del medio ambiente y sus recursos naturales, especialmente cuando existen actividades que podrían afectarlos[26]. En ese sentido, la Corte resalta la importancia de la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones al dotar de legitimidad a las medidas adoptadas como resultado de dicho proceso, promoviendo el cumplimiento de tales medidas[27].

---

[25] Ídem.

[26] Corte Interamericana de Derechos Humanos. Medio ambiente y derechos humanos (obligaciones estatales en relación con el medio ambiente en el marco de la protección y garantía de los derechos a la vida y a la integridad personal - interpretación y alcance de los artículos 4.1 y 5.1, en relación con los artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-23/17 de 15 de noviembre de 2017. Serie A No. 23. Pg. 86.

[27] Ídem, pg. 93.

De otro lado, el Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) insta a los Estados a velar por que los procesos de toma decisiones sean transparentes y **faciliten la participación en el proceso de formulación y ejecución de políticas** para que los pescadores y acuicultores comprendan los problemas relacionados con la pesca y conservación de recursos pesqueros[28].

Asimismo, el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta pública ciudadana en asuntos ambientales señala que toda persona tiene derecho a participar responsablemente de la definición e implementación de políticas sobre el ambiente y los recursos naturales que lo componen, así como en su ejecución y fiscalización a fin de lograr la concertación de las decisiones y acciones de la gestión con la sociedad[29].

En suma, es claro que contar con mecanismos claros de participación dotará de mayor predictibilidad y legitimidad a las decisiones de la autoridad pesquera, fomentando una mayor inversión y reduciendo la aparición de conflictos sociales. Para ello, es importante contar con un reglamento de participación pública del sector pesca, que defina los mecanismos de participación ciudadana en todas las etapas del proceso de toma de decisiones.

En esa línea, el proyecto de Ley propone una disposición complementaria final transitoria que dispone que PRODUCE apruebe dicho reglamento en un plazo de 120 días hábiles desde la aprobación de esta Ley.

Aplicación del principio de razonabilidad en la potestad sancionadora administrativa
De acuerdo al numeral 3 del artículo 230 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, la potestad sancionadora de todas las entidades está regida, entre otros, por el Principio de Razonabilidad, según el cual "*las autoridades deben prever que la comisión de la conducta sancionable no resulte más ventajosa para el infractor que cumplir las normas infringidas o asumir la sanción*".

Este principio viene siendo vulnerado a través del establecimiento de regímenes "excepcionales" para el pago de multas administrativas en el sector pesquero y acuícola, que en la práctica se constituyen en medidas que premian a los infractores frente a los administrados que asumen los costos de cumplir la normativa y respetar las medidas de manejo pesquero, lo que a su vez se convierte en un desincentivo al respeto del estado de Derecho[30].

Así, tenemos el reciente Decreto Supremo 007-2022-PRODUCE que premia con hasta 90% de reducción en el monto de las multas a cualquier administrado que se acoja al mismo, sin diferenciar la gravedad de la infracción sancionada, o la conducta procesal del administrado (el beneficio aplica incluso a quienes se encuentren en cobranza coactiva). Sin embargo, esta no es una situación aislada, ni excepcional, tal como lo demuestra el Decreto Supremo 006-2018-PRODUCE, que estableció también un régimen "excepcional y temporal" que redujo las multas impuestas por la autoridad

[28] Artículo 6, numeral 6.13 y 6.16.
[29] Artículos 23 y 24, Decreto Supremo 002-2019-MINAM.
[30] https://www.actualidadambiental.pe/alertan-de-paquetazo-pesquero-que-beneficia-a-infractores-ante-multas/

pesquera hasta en un 59%.

Para asegurar la sostenibilidad de las pesquerías, es necesario desincentivar las conductas infractoras que ponen en riesgo nuestros recursos pesqueros, y para ello se requiere asegurar la correcta aplicación del citado Principio de Razonabilidad y poner un límite a los regímenes de beneficios para pagos de multas en el sector pesca y acuicultura.

ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

A continuación, se presenta una tabla que analiza los beneficios y costos que traerá la Ley propuesta, una vez vigente, así como los costos de su no aprobación:

	Beneficios	Costos
Estado	El Estado se compromete con garantizar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros y asegurar la seguridad alimentaria en el corto y largo plazo. Con la vigencia de la Ley, el Ministerio de la Producción aprobará e implementará medidas de manejo pesquero concordantes con el objetivo de la Ley General de Pesca de asegurar el desarrollo sostenido de la actividad pesquera como fuente de alimentación, empleo e ingresos y el aprovechamiento responsable de los recursos pesqueros en armonía con la conservación de la diversidad biológica. Estas medidas estarán enfocadas a reducir la sobreexplotación y recuperar las pesquerías, de ser el caso. Asimismo, se aprobarán puntos de referencia biológicos para la definición de cuotas de captura y asegurar la sostenibilidad de las pesquerías en el largo plazo.	Es necesario que el Ministerio de la Producción asegure recursos públicos para realizar estudios para determinar los puntos de referencia biológicos de cada una de las pesquerías. Se priorizarán aquellas pesquerías costeras que no cuentan con alguna medida de manejo para determinar cuotas globales de captura aplicables a la pesca artesanal. Asimismo, el Ministerio de la Producción tendrá que asignar presupuesto para las actividades de fiscalización al interior de las 5 millas y verificar el cumplimiento de esta Ley. Este costo es uno necesario en virtud de la obligación del Estado de conservar la diversidad biológica establecida en el artículo 68 de la Constitución.

	Asimismo, el Estado podrá continuar brindando alimentos a las personas y familias beneficiadas en el marco de algún programa social.	
Sociedad	Con la vigencia de la Ley, se garantizará la disponibilidad y provisión de alimentos (peces) para la mesa de distintas familias. Gracias a la disponibilidad de recursos, las familias o personas que reciben apoyo de programa sociales de alimentación a cargo del Estado podrán llevar un alimento a la mesa.	De no aprobarse la presente Ley, se corre el riesgo de agotar los recursos pesqueros en el mediano y largo plazo, encareciéndolos. Sumado al contexto geopolítico actual que ha motivado el incremento de precios de los alimentos (y que se prevé durará hasta el 2024[31]), la ciudadanía incurrirá en gastos adicionales para conseguir los productos de primera necesidad, incluidos los recursos pesqueros.
Actores involucrados en la pesca	Con la vigencia de la Ley, se asegurará la productividad y se garantizará la disponibilidad y abundancia de los recursos en el mediano y largo plazo. Además de la aprobación de medidas para este fin, a cargo de PRODUCE, se otorga rango legal a la protección de la zona de las primeras 5 millas en todo el litoral. Asimismo, resolverán y se evitarán, en el futuro, conflictos sociales entre comunidades de pescadores, ya que la Ley mejorará las condiciones de acceso a las pesquerías, especialmente a aquellas pesquerías costeras que se	Con la vigencia de la Ley los pescadores artesanales y de menor escala podrían asumir costos relacionado con la adecuación a la presente Ley. De no aprobarse la presente Ley, se corre el riesgo de agotar los recursos pesqueros en el mediano y largo plazo, y los pescadores artesanales que pescan con pinta, anzuelo, espinel (artes de pesca selectivas) se verán afectadas económicamente. Al no contar con los ingresos suficientes para el sustento familiar, esta parte de la población puede formar parte de la tasa de pobreza del país. Si no se aprueba la

[31] Réplica, programa de Epicentro TV del 24/05/2022. Entrevista a Alejandro Vargas, coordinador técnico y de calidad de Acción contra el hambre Perú. A partir del minuto 40:23.
https://www.youtube.com/watch?v=XhGEtN5A6uo

	encuentran al interior de la zona protegidas de las 5 millas.	clasificación de la pesca marítima tal como lo propone la Ley, es posible que la tasa de conflictos socioambientales productos del conflicto entre pescadores artesanales y de menor escala se mantenga o, en el peor de los casos, aumente. Es preciso recordar que del total de conflictos sociales en el Perú (209 conflictos), el 63.2% (132) son conflictos de índole socioambiental[32].

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El proyecto de Ley tiene como finalidad asegurar la sostenibilidad de las pesquerías y la seguridad alimentaria en el largo plazo. Esto es concordante con el artículo 68 de la Constitución Política del Estado y el objetivo de la Ley General de Pesca, establecido en el artículo 1 del Decreto Ley 25977.

En ese sentido, el proyecto de Ley modifica los artículos 20, 33 y 44 del texto vigente de dicha Ley e incorpora los artículos 9 - A y 12 - A. Respecto de la modificación de los artículos 20 y 33, se busca dotar de mayor claridad a las reglas para el acceso a la pesquería y, de esta manera, el Ministerio de la Producción podrá aprobar las medidas de ordenamiento pesquero necesarias para el cumplimiento de la Ley. Asimismo, con el artículo 33, se busca la consistencia de las disposiciones a ser aprobadas por el Ministerio de la Producción respecto de la protección de las cinco millas marinas, que, a partir de la vigencia de esta Ley, contará con rango de ley.

En cuanto a la incorporación de los artículos 9 - A y 12 – A, ambas disposiciones buscan la adopción de medidas y estrategias del Ministerio de la Producción, que sean efectivas para la conservación de los recursos hidrobiológicos, evitando la sobreexplotación y la recuperación de los recursos que se encuentren sobreexplotados. Para ello, dicho ministerio, por medio del Instituto del Mar del Perú realizará los estudios correspondientes para actualizar (o generar de ser el caso) estudios sobre el estado de las poblaciones de especies que sustentan las principales pesquerías del país.

Con respecto al artículo 44, lo que se busca es precisar que los derechos administrativos que otorga el Ministerio de la Producción tienen un periodo de vigencia máximo, el cual deberá ser definido en el reglamento de la Ley General de Pesca.

[32] Defensoría del Pueblo. Reporte Mensual de conflictos sociales N° 218, abril 2022. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/05/Reporte-Mensual-de-Conflictos-Sociales-n.º-218—abril-2022.pdf

También se busca establecer la obligación de precisar que las resoluciones administrativas que otorguen dichos derechos deberán precisar explícitamente el periodo de vigencia correspondiente. Actualmente, el artículo 44 solo señala que los derechos administrativos que otorga PRODUCE son por un plazo determinado y, por ejemplo, en el caso de los permisos de pesca, existe la mala práctica de no establecer un plazo, convirtiéndolo en un derecho indefinido. En este caso, se va contra la finalidad de la Ley vigente y, por ello, se requiere establecer obligaciones expresas en ese sentido.

Finalmente, el proyecto de ley tiene una disposición complementaria final transitoria que busca la aprobación de un nuevo reglamento por parte del Poder Ejecutivo, el cual está orientado a regular los mecanismos y procedimientos de participación pública en los procesos de toma de decisiones del sector pesca y acuicultura, desde su diseño hasta su implementación y fiscalización; y que incluye decisiones sobre políticas, planes y programas, normas, medidas, instrumentos y proyectos. Actualmente, el sector pesca y acuicultura no cuenta con un reglamento de este tipo y, de acuerdo con lo expuesto, es importante contar con uno.

CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

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 (…)"

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: (…); (b) promoverá la participación responsable e informada del sector privado y de la sociedad civil en la toma de decisiones ambientales y en la vigilancia de su cumplimiento, y fomentará una mayor conciencia ambiental; (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; (…)"