



WILMAR ALBERTO ELERA GARCIA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Universalización de la Salud"

PROYECTO DE LEY N°...

Los congresistas que suscriben, a iniciativa del congresista **Wilmar Alberto Elera García**, en ejercicio del derecho a la iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y de conformidad con los artículos 67, 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente proyecto de ley:

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República

Ha dado la Ley siguiente:



LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEY N° 25977, LEY GENERAL DE PESCA

Artículo 1. Modificaciones

Modifíquese los artículos 1, 9, 20 y 33 del Decreto Ley N° 25977, Ley General de pesca de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto normar la actividad pesquera con el fin de promover **el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos**, como fuente de alimentación, empleo e ingresos; optimizando los beneficios económicos, en armonía con la preservación del medio ambiente y la conservación de la biodiversidad.

Artículo 9.- El Ministerio de la Producción, sobre la base de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos, determina, según el tipo de pesquerías, los sistemas de ordenamiento pesquero, las cuotas de captura permisible, las temporadas y zonas de pesca, la regulación del esfuerzo pesquero, los métodos de pesca, las tallas mínimas de captura y **demás medidas de manejo** que requieran la preservación y **aprovechamiento sostenible** de los recursos hidrobiológicos.

Los derechos administrativos otorgados se sujetan a las medidas de ordenamiento que mediante dispositivo legal de carácter general dicta el Ministerio.

Artículo 20.- La extracción se clasifica en:

a) Comercial, que puede ser:

1. Artesanal: La realizada con el empleo de embarcaciones menores o sin ellas, con predominio del trabajo manual.

2. De menor escala: La realizada con embarcaciones menores, implementadas con modernos equipos y sistemas de pesca, cuya actividad extractiva no tiene la condición de actividad pesquera artesanal.

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

El Reglamento de la presente Ley, fijará el tamaño, el tonelaje de las embarcaciones pesqueras artesanales, así como los demás requisitos y condiciones que deban cumplirse para viabilizar la extracción.

b) No comercial, que puede ser:

1. De investigación científica: la realizada con fines de incrementar el conocimiento de los recursos hidrobiológicos y sus ecosistemas.

2. Deportiva: la realizada con fines de recreación.

3. De subsistencia: la realizada con fines de consumo doméstico o trueque, sin fines de lucro.

Artículo 33.-Resérvese a la pesca artesanal y de menor escala el ejercicio de las actividades extractivas dentro de la zona adyacente a la costa comprendida entre las cero y las cinco millas marinas.

Dentro de dicha zona está prohibido el uso de artes y aparejos de pesca que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino, así como la pesca con redes de cerco a partir de las tres (3) millas de la línea de la costa.

Artículo 2. Incorporaciones

Incorpórese el artículo **12-A** en el Título IV del Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca, de acuerdo a lo siguiente:

Artículo 12-A. Los sistemas de ordenamiento pesquero y medidas de manejo pesquero a ser adoptados deben cumplir con los siguientes lineamientos:

- a) Aplicación del principio precautorio, según el cual no se debe utilizar la falta de información científica suficiente como motivo para posponer o no adoptar medidas para velar por la sostenibilidad de las pesquerías. En casos de falta de certeza científica, se debe optar por la alternativa de manejo más cautelosa con la conservación de los recursos hidrobiológicos.
- b) Establecer objetivos específicos, así como mecanismos para la evaluación periódica del impacto de las medidas a ser adoptadas.
- c) Considerar el impacto de las medidas de manejo a ser adoptadas en especies asociadas y/o dependientes a la pesquería objeto de la medida, así como al hábitat en el que se desarrolla; y procurar evitar la pesca incidental.
- d) Evitar la sobrepesca y la sobreexplotación de los recursos pesqueros, y procurar la recuperación de aquellos que se encuentren sobreexplotados o colapsados.



CONGRESO
REPÚBLICA

WILMAR ALBERTO ELERA GARCIA

Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres
"Año de la Universalización de la Salud"

DISPOSICIONES FINALES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

Primera. - En el marco de sus competencias, y en base a la información proporcionada por el IMARPE, dentro de los 90 días a partir de la promulgación de la presente ley, el Ministerio de la Producción aprueba el listado de artes y aparejos de pesca que modifican las condiciones bioecológicas del medio marino de la zona de las cinco millas y cuyo uso al interior de dicha zona se encuentra prohibido.

Segunda. - Establézcase un plazo de 90 días desde la vigencia de la presente Ley para que el Ministerio de la Producción incluya dentro de la categorización de los recursos hidrobiológicos por su grado de explotación las categorías de recursos sobreexplotados y recursos colapsados.

Tercera. - En el marco de sus competencias, el Ministerio de la Producción aprueba las demás normas complementarias que implementen las presentes modificaciones dentro del plazo de 90 días a partir de promulgación de la presente Ley.

Handwritten signatures and names:

- José Bení* (with "VOCERO" written below)
- Wilmar Elera G.*
- Hitler Saavedra*
- Valer Pinto*
- Congresista VALER HÉCTOR*
- Alfredo Azorin*
- Susel Paredes Lique* (with "SUSEL PAREDES" written below)
- Flor Bahlo*

EXPOSICION DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

- Proyecto de ley 3050/2017-CR, Ley que incorpora mecanismos de gobernanza en la gestión pesquera amazónica al Decreto Ley N° 25977, Ley General de Pesca. Presentado por congresista Patricia Elizabeth Donayre Pasquel, grupo parlamentario peruanos por el Cambio.
- Proyecto de ley 3726/2018-CR, Ley que establece la tutela de pesca con fines de consumo humano directo dentro de las cinco millas paralelas al litoral. Presentado por Gloria Montenegro Figueroa, grupo parlamentario Alianza para el Progreso – APP.
- Proyecto de ley 4514/2018-CR, Ley que regula la pesca artesanal y de menor escala. Presentado por Carlos Alberto Domínguez Herrera, grupo parlamentario Fuerza Popular.
- Proyecto de ley 7374/2020-CR, Ley que modifica el artículo 33° del Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca. Presentado por José Luis Luna Morales, grupo parlamentario Podemos Perú.

NECESIDAD DE ASEGURAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA ACTIVIDAD PESQUERA

El uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad son deberes del Estado reconocidos por la Constitución en sus artículos 67 y 68, respectivamente. En cuanto a los recursos hidrobiológicos, el Estado, a través del Ministerio de la Producción debe orientar sus decisiones a que estos sean aprovechados de manera responsable, usando la mejor ciencia disponible, considerando los impactos que las actividades pesqueras puedan tener sobre las especies objetivo de las mismas, otras especies y los ecosistemas acuáticos.

La Ley General de Pesca, aprobada por Decreto Ley Nro. 25977 señala como su objetivo el aprovechamiento responsable de los recursos pesqueros y el desarrollo sostenido de la actividad pesquera como fuente de la alimentación, el empleo e ingresos¹. Sin embargo, la referida norma ni su reglamento aterrizan en objetivos específicos que apunten al logro de dicha sostenibilidad. Asimismo, no incluyen obligaciones o criterios concretos que deban ser observados por las autoridades competentes al tomar decisiones de manejo pesquero y que apunten a asegurar un aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos.

¹ Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca. Artículo 1.

Esta omisión dificulta la toma de medidas adecuadas y oportunas y puede traducirse en sobreexplotación de los recursos pesqueros. Si bien la autoridades pesquera no publican reportes que den cuenta periódica de la situación de los recursos pesqueros², existen indicios preocupantes. De acuerdo al Ministerio de la Producción, el índice anual de abundancia relativa, expresado como la tasa de captura o captura por unidad de esfuerzo (CPUE - t/viaje) del total registrado por la flota artesanal, sigue una tendencia decreciente desde el año 2010 (1,9 t/viaje) hasta el 2020 (0,7 t/viaje)³.

Si bien la Ley General de Pesca dispone que las medidas de manejo deben basarse en información científica, no señala que esta deba ser la mejor información científica disponible y tampoco prevé la obligatoriedad de adoptar medidas que procuren la sostenibilidad de los recursos pesqueros en caso no se cuente con información actualizada sobre los mismos. Así, en la actualidad, según reporta PRODUCE, de todas las especies de peces que sustentan la pesca artesanal (tanto como especies objetivo, incidental o compartidas con otras pesquerías) solo quince (15) tienen un diagnóstico poblacional completo, y entre ellas alrededor del 90% se encuentran en niveles de plena explotación y una en niveles de sobrepesca. Cinco de estos diagnósticos tienen más de 10 años de antigüedad por lo que tampoco reflejarían la situación actual de dichos recursos⁴.

Tabla: Especies de peces que presentan diagnósticos de sus pesquerías

Nombre	Nombre científico	Estado de la población	Referencia
Pejerrey	<i>Odontesthes regia</i>	Plenamente explotado	OI N° 615-2016-IMARPE/DEC
Lorna	<i>Scaena delicosa</i>	Zona norte-centro: Zona sur: plenamente explotado	OI N° 677-2017-IMARPE/DEC
Anguila común	<i>Ophichthus remiger</i>	En recuperación	OI N° 970-2017-IMARPE/DEC
Merluza	<i>Merluccius gayi peruanus</i>	Plenamente explotado	OI N° 002-2018-IMARPE/DEC
Tiburón martillo	<i>Sphyrna zygaena</i>	Plenamente explotado	OI N° 195-2018-IMARPE/DEC
Lisa	<i>Mugil cephalus</i>	Plenamente explotado	OI N° 489-2019-IMARPE/DEC
Cabinza	<i>Isacia conceptionis</i>	Plenamente explotado	OI N° 490-2019-IMARPE/DEC
Cachema	<i>Cynoscion analis</i>	Plenamente explotado	OI N° 209-2021-IMARPE/DEC
Cabrilla	<i>Paralabrax humeralis</i>	Plenamente explotado	OI N° 251-2021-IMARPE/DEC
Anchoveta	<i>Engraulis ringens</i>	Plenamente explotado	R.M. N°463-91-PE, R.M. 781-97-PE
Caballa	<i>Scomber japonicus</i>	Plenamente explotado	D.S. 011-2007-PRODUCE
Samasa	<i>Anchoa nasus</i>	Plenamente explotado	R.M. 647-97-PE
Jurel	<i>Trachurus murphyi</i>	Plenamente explotado (régimen de baja productividad)	D.S. 011-2007-PRODUCE
Bonito	<i>Sarda chilensis chilensis</i>	Plenamente explotado	R.M. N°209-2001-PE
Perico dorado	<i>Coryphaena hippurus</i>	Plenamente explotado	R.M. 245-2014-PRODUCE
Atún de aleta amarilla	<i>Thunnus albacares</i>	Plenamente explotado	D.S. N°032-2003-PRODUCE

Fuente: Imarpe 2021, citado por PRODUCE⁵

² Oceana. Agenda Azul: propuestas de Oceana para el periodo 2021-2026. Transparencia en la gestión pesquera. 2021. Disponibles en: <https://peru.oceana.org/informes/transparencia-en-la-gestion-pesquera/>

³ 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. Pág.18.

⁴ Idem. Pág.19

⁵ Idem. Pág. 19.

En atención a ello, la modificación del artículo 1 de la citada ley y la incorporación de un artículo 12-A estarían dirigidos a:

- Que las medidas de manejo pesquero eviten la sobrepesca (o sobreexplotación), para que el aprovechamiento de los recursos pesqueros no afecte su disponibilidad para las generaciones presentes y futuras.
- Que las medidas de manejo pesquero permitan la recuperación natural de los recursos hidrobiológicos, en general, y se tomen medidas especiales cuando sea necesario recuperar recursos que se encuentren sobreexplotados.
- Que las medidas de manejo consideren el impacto sobre las especies asociadas o dependientes de un mismo ecosistema, y la protección de los hábitats.
- Que se establezcan objetivos específicos y mecanismos de evaluación periódica del impacto de las medidas a ser adoptadas, para facilitar un manejo adaptativo.

La incorporación de estas exigencias en la Ley General de Pesca permitirá cumplir con las obligaciones constitucionales de asegurar el uso sostenible de los recursos hidrobiológicos, de manera que se evite la sobrepesca; y la conservación del medio ambiente y la diversidad biológica mediante la protección de las especies dependientes de aquellas que son objeto de las pesquerías y las asociadas al mismo ecosistema.

Hoy, en cambio, el reglamento de la Ley General de Pesca clasifica los recursos hidrobiológicos según su grado de explotación sin incluir una categoría que reconozca no la condición de sobreexplotación. Para el Centro para la Sostenibilidad Ambiental de la Universidad Peruana Cayetano Heredia⁶, esta omisión lleva a dos problemas: i) no se reconoce que la actividad humana a través de la pesca puede generar impactos negativos sobre la abundancia de los recursos explotados y la salud del ecosistema, y ii) no se establece la obligación de adoptar medidas concretas para la recuperación de los recursos cuando estos se encuentran sobreexplotados.

Asimismo, las modificaciones propuestas son acordes con las disposiciones del Código de Conducta para la Pesca Responsable de la FAO ⁷ del año 1995, según el cual es responsabilidad de los Estados y todos aquellos involucrados en la ordenación pesquera, adoptar normas y medidas *"para la conservación y el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros"*, y dichas medidas deben *"basarse en los datos científicos más fidedignos disponibles y estar concebidas para garantizar la sostenibilidad a largo plazo de los recursos pesqueros a niveles que promuevan el*

⁶ De la Puente, O., Sueiro, J., Heck, C., Soldi, G., y De la Puente, S. (2011) La pesquería peruana de anchoveta. Lima. Centro para la Sostenibilidad Ambiental – UPCH.

⁷ Aprobado el 31 de octubre de 1995 en el 28º período de sesiones de la Conferencia de la FAO.

objetivo de una utilización óptima de los mismos y mantener su disponibilidad para las generaciones actuales y futuras, las consideraciones de corto plazo no deberían comprometer estos objetivos" (artículo 7.1.1.).

En este sentido, el referido instrumento establece como principios generales, entre otros, los siguientes:

- i) *"La ordenación de la pesca debería fomentar el mantenimiento de la calidad, la diversidad y disponibilidad de los recursos pesqueros en cantidad suficiente para las generaciones presentes y futuras, en el contexto de la seguridad alimentaria, el alivio de la pobreza, y el desarrollo sostenible. Las medidas de ordenación deberían asegurar la conservación no sólo de las especies objetivo, sino también de aquellas especies pertenecientes al mismo ecosistema o dependientes de ellas o que están asociadas con ellas" (artículo 6.2).*
- ii) *"Los Estados debería evitar la sobreexplotación y el exceso de la capacidad de pesca y deberían aplicar medidas de ordenación con el fin de asegurar que el esfuerzo de pesca sea proporcionado a la capacidad de producción de los recursos pesqueros y el aprovechamiento sostenible de los mismos"; asimismo, cuando proceda deben tomar medidas para rehabilitar los stocks de una especie (artículo 6.3).*
- iii) *Los Estados deben basar sus decisiones sobre conservación y ordenación pesquera "en los datos científicos más fidedignos disponibles, teniendo en cuenta también los conocimientos tradicionales acerca de los recursos y su hábitat" (artículo 6.4). Asimismo, deben "aplicar ampliamente el criterio de precaución en la conservación, la ordenación y la explotación de los recursos acuáticos vivos (...) la falta de información científica adecuada no debería utilizarse como razón para aplazar o dejar de tomar medidas para conservar las especies que son objeto de la pesca, las especies asociadas o dependientes y aquellas que no son objeto de la pesca, así como su medio ambiente" (artículo 6.5).*

Respecto a cómo debe aplicarse el principio precautorio, el Código señala que los Estados deben tener en cuenta, entre otros, los elementos de incertidumbre al momento de aplicar el enfoque de precaución, los cuales puede estar relacionados al tamaño y a la productividad de las poblaciones, los niveles de referencia y el estado de la poblaciones en base a dicho nivel, el nivel y la distribución de la mortalidad ocasionada por las pesca y los efectos de las actividades pesqueras incluyendo los descartes de especies objetivos y no objetivos de la pesca, además de las condiciones ambientales sociales y económicas (artículo 7.5.2).

En el Derecho comparado, los principios del Código de Conducta para la Pesca Responsable han sido incorporadas en los marcos normativos de países pesqueros alrededor del mundo, dándoles de esta forma carácter vinculante.

Las legislaciones de Chile⁸, Estados Unidos⁹ y México¹⁰ establecen como objetivo de su respectiva Ley de pesquerías evitar la sobreexplotación. Así, la Ley General de Pesca y Acuicultura de Chile establece expresamente que la adopción de medidas de administración y conservación deben procurar evitar o eliminar la sobreexplotación y la capacidad de pesca excesiva, mientras que México establece como principio que el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas, su conservación, restauración y la protección de los ecosistemas en los que se encuentren, sea compatible con su capacidad natural de recuperación y disponibilidad; y la Ley Magnuson Stevens para la conservación y manejo de las pesquerías de Estados Unidos establece que el logro de este objetivo implica el logro del rendimiento óptimo de la pesquería y, además, establece criterios por los cuales se considera a una pesquería como sobreexplotada y la obligación de establecer medidas para su recuperación¹¹.

La Ley General de Pesca y Acuicultura de Chile, por ejemplo, señala que "(...) se deberá tener en consideración al momento de adoptar las medidas de conservación y administración, así como al interpretar y aplicar la Ley, lo siguiente:

- a) *Establecer objetivos de largo plazo para la conservación y administración de las pesquerías y protección de sus ecosistemas.*
(...)
- f) *Considerar el impacto de la pesca en las especies asociadas o dependientes y la preservación del medio ambiente acuático.*
- g) *Procurar evitar o eliminar la sobreexplotación y la capacidad de pesca excesiva.*
(...)
- i) *Minimizar el descarte tanto de la especie objetivo como de la fauna acompañante y de la captura de la pesca incidental".¹²*

En la misma línea, la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables de México dispone que "Para la formulación y conducción de la Política Nacional de Pesca y Acuicultura sustentables, en la aplicación de los programas e instrumentos que se deriven de esta Ley, se deberán observar los siguientes principios:

- (...)
- I. *Que el aprovechamiento de los recursos pesquero y acuícolas, su conservación, restauración y la protección de los ecosistemas en los que*

⁸ Ley General de Pesca y Acuicultura, Ley 430, artículo 1-C, literal g).

⁹ Magnuson Stevens Act, sección 301.

¹⁰ Ley General de Pesca y Acuicultura sustentables, artículo 17, num. III.

¹¹ Citado en el Proyecto de Ley 3050/2017-CR.

¹² Artículo 1-C de la Ley Nro. 430, Ley General de Pesca y Acuicultura.



se encuentren, sea compatible con su capacidad natural de recuperación y disponibilidad.
(...)

VII. *El uso de artes y métodos de pesca selectivos y de menor impacto ambiental, a fin de conservar y mantener la disponibilidad de los recursos pesqueros, la estructura de las poblaciones, la restauración de los ecosistemas costeros y acuáticos, así como, la calidad de los productos de la pesca*"¹³.

En Estados Unidos, según la Ley Magnuson-Stevens para la conservación y manejo de las pesquerías "Cualquier plan de manejo elaborado y cualquier regulación promulgada para su implementación, (...) deberá ser consistente con los siguientes estándares para la conservación y manejo de pesquerías:

- 1) *Las medidas de conservación y manejo deben prevenir la sobrepesca, logrando constantemente el rendimiento óptimo de cada pesquería en los Estados Unidos.*
(...)
- 3) *En la medida de lo posible, una población individual de peces debe ser manejada como una unidad en toda su extensión y las poblaciones de peces que se interrelacionan entre sí deberán ser manejadas como una unidad o conjuntamente.*
(...)
- 9) *Las medidas de conservación y manejo deben, en la medida de lo posible: (i) minimizar la pesca incidental y (ii) si la pesca incidental no puede ser evitada, minimizar la mortalidad de dicha pesca.*"¹⁴.

En cuanto al principio precautorio, este también ha sido recogido en legislaciones como la chilena que establece expresamente que la autoridad debe ser más cautelosa en el manejo y conservación de los recursos cuando la información científica sea incierta, no confiable o incompleta y que no puede tomarse como excusa dicha condición para posponer o no adoptar las medidas orientadas a la conservación y manejo de pesquerías¹⁵.

En contraste, la Ley General de Pesca peruana solo señala que las medidas de manejo pesquero deben basarse en información científica y en información sobre los factores socioeconómicos de las pesquerías; pero no contempla la exigencia de aplicar el principio precautorio ante la falta de información o incertidumbre sobre la misma, lo que resulta necesario para asegurar la sostenibilidad de las pesquerías.

¹³ Artículo 17 de la Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

¹⁴ Traducción de la sección 301 (a)(1) del Public Law 94-265, Magnuson-Stevens Fishery Conservation and Management Act.

¹⁵ Ley General de Pesca y Acuicultura, Ley 430, artículo 1-C, literal b)

Finalmente, cabe resaltar que la Evaluación de Desempeño Ambiental de Perú de 2016 observó la necesidad de actualizar la Ley General de Pesca y las normas que rigen el ordenamiento pesquero¹⁶. Esta necesidad fue incorporada en el Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones formuladas en dicha evaluación, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2017-MINAM, donde se recoge la necesidad de la actualización del marco normativo pesquero con la finalidad de fortalecer la gestión sostenible, estableciendo metas de mediano (3 años) y largo plazo (5 años)¹⁷.

NECESIDAD DE PROTECCIÓN DE LA ZONA RESERVADA DE LAS CINCO MILLAS MARINAS.

Como se señaló líneas arriba, el uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad son deberes del Estado reconocidos en la Constitución. El Estado debe orientar sus esfuerzos a que estos sean aprovechados de manera sostenible, considerando los impactos que puedan tener dicho aprovechamiento sobre otras especies y ecosistemas, y garantizando su protección. En el caso de los recursos hidrobiológicos una forma de asegurar este objetivo es estableciendo zonas de protección y conservación de las áreas de reproducción, de cría y desove de estas especies¹⁸.

La zona reservada que comprende las primeras cinco millas marinas adyacentes a la costa cumple una doble finalidad, proteger el hábitat costero y promover la pesca artesanal destinada al consumo humano directo. De acuerdo al IMARPE, las áreas marinas costeras o litorales en general constituyen zonas de alta producción y diversidad biológica donde muchas especies desarrollan sus primeros estadios de vida y, a lo largo de la costa peruana, principalmente dentro de las 5 millas estas áreas se encuentran relacionadas a ecosistemas y biotopos que sirven de refugio y alimentación de peces, moluscos y crustáceos, especies costeras de consumo humano directo¹⁹.

Por esta razón, el Estado Peruano protegió esta área a través del Decreto Supremo DS 017-92-PE, según la cual se trata de "una zona de afloramiento y reproducción de los

¹⁶ En el Estudio se señala que "La legislación general en pesca marítima puede considerarse desfasada. La Ley General de Pesca, núm. 25977, data de 1992, y su Reglamento, el D.S. núm. 012-2001-PE, es de 2001."

¹⁷ La actualización del marco normativo en materia de pesca para fortalecer la gestión sostenible se establece como una estrategia a mediano plazo (3 años), mientras que la implementación del marco normativo actualizado se establece como estrategia de largo plazo (5 años). Estas estrategias se diseñaron en respuesta a la recomendación 56.1 de la Evaluación de Desempeño Ambiental de Perú: "Avanzar hacia una política integrada sobre los recursos hidrobiológicos con una planificación completa y coherente de los usos del mar y de las cuencas de las aguas continentales, que tenga en cuenta el estado de los ecosistemas, integre los objetivos de las diferentes políticas, establezca directrices claras basadas en el enfoque ecosistémico, prevea actuaciones concretas y cuente con mecanismos de seguimiento del cumplimiento de los efectos ambientales, sociales y económicos de la puesta en marcha de las acciones".

¹⁸ Oceana. Opinión enviada a la Comisión de Producción respecto al Proyecto de Ley 3726/2018-CR mediante carta Carta N° 012-2019/OCEANA-PERU del 26 de febrero de 2019.

¹⁹ IMARPE (2015) "Impacto de la flota dedicada a la actividad extractiva de anchoveta para consumo humano directo (CHD)". Informe presentado a la Dirección General de Políticas y Desarrollo Pesquero del Ministerio de la Producción el 12/06/15. IMARPE.

principales recursos hidrobiológicos", por lo que la declara como "zona de protección de la flora y fauna existente en ella" prohibiendo el desarrollo de actividades pesqueras para consumo humano directo o indirecto con redes de cerco, así como el uso de métodos, artes y aparejos de pesca que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino. Asimismo, el área de la zona reservada se delimita en el artículo 63 del Reglamento de la Ley General de Pesca, estableciendo que la zona adyacente a la costa comprendida entre las cero y cinco millas marinas se reserva para el desarrollo de la pesca artesanal y de menor escala, conforme a lo dispuesto en el Decreto Supremo 017-92-PE.

No obstante, el Decreto Supremo 012-95-PE (actualmente derogado) precisó que la prohibición de redes de cerco en esta área está referida a las utilizadas por la flota de mayor escala o industriales. Esta precisión fue después recogida por el artículo 63 del Reglamento, según el cual en la zona de las cinco millas se prohíben las redes de cerco industrial, las redes de arrastre de fondo, rastras y chinchorros mecanizados, permitiéndose, por tanto, el uso de redes de cerco artesanales que cumplan con las características que establezca el Ministerio de la Producción (en adelante, PRODUCE). Asimismo, el numeral 63.3 del citado artículo, establece que previo informe del IMARPE, PRODUCE podrá autorizar la realización de las actividades extractivas de mayor escala en zonas distintas a las autorizadas a dichas embarcaciones, abriendo la posibilidad de autorizar excepciones a la protección de la zona reservada.

La presente propuesta legal busca garantizar la exclusividad de la pesca artesanal y de menor escala dentro de las 5 millas y proteger dicha zona de amenazas como la pesca de arrastre, de manera que se garantice la protección de la diversidad biológica que alberga esta zona y los procesos ecológicos que se desarrollan en ella (reproducción, desove y crecimiento de especies, por ejemplo) y, asimismo, mantener el volumen de extracción pesquera y garantizar la alimentación de los peruanos.

De acuerdo a cifras del IMARPE, el 48% de los desembarques de consumo humano directo provenientes de la pesca artesanal entre 1997 y 2017 corresponden a actividades pesqueras realizadas dentro de la zona reservada de las cinco millas²⁰. Asimismo, se señala que la pesca artesanal se encuentra en una situación crítica debido a una diversidad de factores, y "se observa una escasez cada vez mayor de recursos hidrobiológicos", a pesar de lo que se sigue pescando, capturando altos porcentajes de ejemplares juveniles (por debajo de la talla mínima) de la mayoría de especies costeras tradicionales.

A casi 30 años de la protección de esta zona, resulta necesario elevar la misma a rango de ley, y evitar que sea vulnerada tanto por actividades ilegales y asegurar que las normas y medidas de manejo a ser aprobadas por el Ministerio de la Producción sean concordantes con este mandato legal, evitando nuevas disposiciones que busquen flexibilizar dicha protección, como sucedió con el Decreto Supremo N° 012-95-PE y el Decreto Supremo 001-2008-PRODUCE que permitió a las embarcaciones de mayor

²⁰ W. Marín (2018) "La pesca artesanal dentro de las 05 millas marinas" presentación en power point, en taller Sostenibilidad de la pesca artesanal en la zona de las primeras cinco millas, 11 de enero de 2018. IMARPE. Disponible en: <https://drive.google.com/drive/folders/1xErT96z4z-fyLGKYI-Sd7ZzdtlowD1XQ>

escala dedicadas a la pesquería de anchoveta ingresar a la zona de las 5 millas en la zona sur del país.

En cuanto a la pesca ilegal, según la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), pescadores artesanales de la región Piura ha denunciado en diversas oportunidades el uso de artes y aparejos de pesca prohibidos dentro de la zona de protección²¹ como las redes de arrastre y los "bolichitos de fondo", que son redes de cerco empleados por buzos. Asimismo, IMARPE ha identificado entre las actividades de pesca ilegal que afectan el sector artesanal el ingreso de embarcaciones de cerco y arrastre dentro del área de protección, etc.²²

Por otro lado, de acuerdo al Ministerio de la Producción, existen conflictos sociales relacionados a la competencia e interferencia entre pescadores que emplean artes y métodos con distintos poderes de pesca, selectividad e impactos al ecosistema que se centran en el empleo de las redes de cerco para consumo humano directo en las primeras millas náuticas de la costa, especialmente por el impacto que sus capturas tienen sobre los stocks que son objetivo de pescadores que utilizan artes altamente selectivas como la pinta con anzuelo, el espinel, entre otras²³.

Esto se condice con lo señalado por Oceana, entidad que entrevistó a 214 personas, entre representantes de gobiernos regionales y pescadores artesanales, de la zona norte, centro y sur del país sobre su percepción respecto a los impactos de la pesca en las 5 millas. Los resultados de dicho estudio revelaron que el cerco es uno de los artes de pesca que causa mayores impactos. En la zona sur, el cerco empleado por embarcaciones no anchoveteras es la principal preocupación; en la zona centro, la preocupación está en el cerco empleado por embarcaciones de anchoveta para consumo humano directo; y, en la zona norte, la principal preocupación está en la red de cerco anchovetero y no anchovetero dentro de las 5 millas, además de la red de arrastre²⁴.

En ese sentido, y considerando que de acuerdo a la evaluación técnica del desempeño de los aparejos que se utilizan en el mar peruano realizada por Salazar²⁵, las redes de arrastre y de cerco son las que más impactos negativos tienen de acuerdo a los criterios de control en la captura, impacto al ecosistema marino y operatividad del arte de pesca; la presente propuesta plantea restringir el acceso de la flota de menor escala que utiliza redes de cerco a las primeras tres millas marinas contadas desde la línea costera.

²¹ Véase en: <http://www.actualidadambiental.pe/?p=50549>

²² Ganoza y otros (2014) "Pesca ilegal de recursos costeros juveniles en Bayovar, Sechura". IMARPE. Informe 41, Números 1-4, pp. 154-161.

²³ 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.

²⁴ Oceana (2020). Las 5 millas marinas en el Perú. Características de la actividad pesquera, percepción de los pescadores artesanales y propuestas para su protección.

²⁵ Salazar (2018). Impacto ecosistémico de las artes de pesca artesanal peruana; propuestas de investigación tecnológicas y manejo pesquero. Tesis grado académico de magister en recursos acuático con mención en evaluación y manejo de recursos pesqueros.

IMPORTANCIA DE LA PESCA ARTESANAL Y LA CLASIFICACIÓN DE LA FLOTA PESQUERA ARTESANAL Y DE MENOR ESCALA

De acuerdo a cifras del Ministerio de la Producción, entre el 2016 y el 2020, el desembarque pesquero artesanal marítimo ha provisto 815 mil TM de recursos hidrobiológicos, en promedio anual, representando el 16% de la pesca nacional y 66% de la pesca con destino al consumo humano directo (CHD).

Para dicha autoridad, el sector pesquero artesanal es el principal proveedor de recursos hidrobiológicos para el mercado interno con destino al consumo fresco. Estima que el 45% del desembarque de la flota artesanal tuvo como destino el consumo interno en estado fresco, equivalente a 359 mil TM anuales, los cuales representan el 48% de la venta interna de recursos pesqueros, incluyendo las importaciones, y el 55% de las ventas para el CHD²⁶.

La Dirección General de Pesca Artesanal, señala en su Informe N° 123-2021-PRODUCE/DIGPA, que la pesca artesanal es una actividad caracterizada por su complejidad, que responde a la existencia de varias unidades de pesquería: diversidad de unidades de pesca (embarcados y no embarcados), diversos métodos de extracción, numerosas especies objetivo, áreas de operación, entre otros.²⁷

En el referido informe, se advierte de la existencia de conflictos sociales relacionados a la competencia e interferencia entre pescadores que emplean distintos artes y métodos de pesca, que varían en selectividad e impactos al ecosistema. Dichos conflictos se centran en el empleo de las redes de cerco para consumo humano directo en la zona costera, especialmente por el impacto que sus capturas tienen sobre los recursos pesqueros que son objetivo de pescadores que utilizan artes otras artes de pesca como la pinta con anzuelo, el espinel, entre otras²⁸.

En virtud de ello, mediante Resolución Ministerial N° 088-2021-PRODUCE creó el Grupo de Trabajo Sectorial de naturaleza temporal, denominado "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." Según el informe final de dicho grupo de trabajo, los principales problemas de la pesquería artesanal, según las percepciones recogidas en sesiones descentralizadas, son:

- La interacción de embarcaciones durante la actividad pesquera en las zonas costeras.

²⁶ 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. Pág. 27.

²⁷ Idem.

²⁸ Idem.



- La percepción de embarcaciones que no deberían ser consideradas como artesanales.
- La disminución de los recursos pesqueros.

Se señala que las declaraciones en relación con la interacción de embarcaciones pesqueras se concentraron en la realización de actividades de distintas características y artes de pesca dentro de las 5 millas marítimas. De acuerdo al informe del grupo de trabajo, el 95% de los representantes de las OSPAS (organizaciones sociales de la pesca artesanal) consultados se mostraron a favor de reclasificar la flota artesanal.

Parte del problema proviene de la forma como se clasifica la actividad extractiva en la Ley General de Pesca. El artículo 20 de la referida norma clasifica la actividad extractiva comercial en dos categorías: i) De menor escala o artesanal: la realizada con el empleo de embarcaciones menores o sin ellas, con predominio del trabajo manual; y ii) De mayor escala: la realizada con embarcaciones mayores de pesca. Precisando que el reglamento de la Ley, fijará el tamaño y el tonelaje de las embarcaciones pesqueras artesanales.

Es en el reglamento de la Ley General de Pesca donde se diferencia a la flota artesanal de la de menor escala, en los siguientes términos:

"Artículo 30.- Clasificación de la extracción en el ámbito marino

La extracción, en el ámbito marino, se clasifica en:

a) Comercial:

1. Artesanal o menor escala:

1.1 Artesanal: La realizada por personas naturales o jurídicas artesanales

1.1.1 Sin el empleo de embarcación.

1.1.2 Con el empleo de embarcaciones de hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega y hasta 15 metros de eslora, con predominio del trabajo manual.

1.2. Menor escala: la realizada con embarcaciones de hasta 32,6 metros cúbicos de capacidad de bodega, implementadas con modernos equipos y sistemas de pesca, cuya actividad extractiva no tiene la condición de actividad pesquera artesanal. (...)"

El que esta distinción entre flota artesanal y de menor escala esté recogida solo en una norma reglamentaria ha conllevado a una serie de incongruencias y problemas de competencia. Así, por ejemplo, de acuerdo al artículo 3 del Decreto Legislativo 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción, dicha entidad es

"competente de manera exclusiva en materia de ordenamiento pesquero, pesquería industrial, acuicultura de mayor escala" y competente de manera compartida con los Gobiernos Regionales y Gobiernos Locales, según corresponda, en materia de pesquería artesanal, acuicultura de menor escala y de subsistencia". Siendo que la Ley General de Pesca, reconoce como una sola categoría la pesca de menor escala o artesanal, cabe suponer que las competencias compartidas con los gobiernos regionales incluyen la subcategoría de pesca de menor escala definida en el reglamento de Ley General de Pesca. Sin embargo, este no parece ser el caso cuando el Reglamento de Ordenamiento Pesquero **del Recurso Anchoveta para Consumo Humano Directo**²⁹ dispone que "los permisos de pesca para la operación de embarcaciones pesqueras de menor escala son otorgados por el Ministerio de la Producción y para operar embarcaciones pesqueras artesanales por los Gobiernos Regionales, en el ámbito de sus competencias" (artículo 5); o al señalar que "el órgano competente del Ministerio de la Producción realizará la supervisión, fiscalización y sanción de las actividades pesqueras de menor escala, asimismo la actividad pesquera artesanal será supervisada de manera compartida con las Direcciones Regionales de la Producción o los órganos que hagan sus veces de los Gobiernos Regionales" (artículo 13).

Además, dificulta que el Ministerio de la Producción apruebe medidas de ordenamiento diferenciadas para ambas flotas. Un ejemplo claro de ello fue lo sucedido con el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE que definía zonas de pesca de anchoveta diferenciadas para la flota artesanal y la de menor escala. Dicha norma fue declarada inconstitucional la Cuarta Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Lima mediante sentencia de fecha 24 de abril de 2013 (expediente N° 00834-2012-0-1801-SP-CI-04), considerando entre otros que "el numeral 2.2 del artículo 2° del Decreto Supremo N° 005-2012-PRODUCE modifica esta clasificación efectuada mediante Decreto Ley y su Reglamento, pues ésta considera como una sola categoría dentro de la clasificación comercial tanto a la artesanal como a la menor escala, mientras que el Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE crea una nueva clasificación, diferente a la que señala la Ley, y le asigna a una de ellas una franja para pescar, en detrimento de la otra"

En vista de lo expuesto, y considerando las diferencias entre los distintos tipos de embarcaciones que hoy están incluidas en la categoría de "menor escala o artesanal" tanto respecto a su tamaño, selectividad y volúmenes de extracción, en el informe final del grupo de trabajo creado por la Resolución Ministerial N° 088-2021-PRODUCE, se concluye que si bien la Ley General de Pesca incluye en la extracción comercial a la actividad de menor escala y a la artesanal como una sola, en realidad se emplean dos tipos de embarcaciones distintas. Por ello, recomienda como una de las alternativas de solución evaluar la modificación del artículo 20 de la LGP, diferenciando entre extracción comercial artesanal y extracción comercial de menor escala.

²⁹ Aprobado por Decreto Supremo 005-2017-PRODUCE.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene como objeto modernizar el marco legal vigente respecto del tratamiento a la actividad pesquera, adaptándolo a las necesidades mayores de protección al recurso pesquero, pero básicamente a un marco legal vigente en el derecho comparado, y en instrumentos normativos emitidos por organismos internacionales cuya aplicación es vinculante para estados miembros, como en el caso de Perú.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Atendiendo a lo dispuesto por el artículo 76 inciso 2, párrafo a), del reglamento del Congreso, la presente iniciativa legislativa no contiene propuesta de creación ni aumento de gasto público.

RELACION DE LA INICIATIVA CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa se enmarca en las políticas de Estado consagradas en el Acuerdo Nacional. Específicamente, guarda relación con la décimo novena política de Estado «Desarrollo Sostenible y Gestión Ambiental», que corresponde a su vez al objetivo Competitividad del País, que exige el compromiso de 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 que contribuirá a la mejora de la calidad de vida, especialmente de las poblaciones más vulnerables.