

Carta N° 0255-2021/OCEANA-PERU

Lima, 29 de noviembre de 2021

Señor

Jaime Quito Sarmiento

Presidente de la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas

Congreso de la República

Presente.-

Asunto: Opinión sobre el Proyecto de Ley 712/2021-CR, Ley que modifica el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca

Estimado señor congresista:

Mediante la presente me es grato saludarlo a nombre de Oceana Inc. y, a la vez, enviarle nuestra Opinión sobre el Proyecto de Ley 712/2021-CR, Ley que modifica el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.

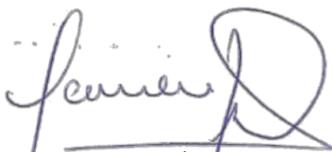
El uso sostenible de los recursos naturales y la conservación de la biodiversidad son deberes del Estado reconocidos en los artículos 67 y 68 de la Constitución, respectivamente. En ese sentido, respecto de los recursos pesqueros, el Estado debe orientar sus esfuerzos a que estos sean aprovechados de manera sostenible, considerando los impactos que puedan tener dicho aprovechamiento sobre otras especies y ecosistemas, y garantizando su protección.

La Ley General de Pesca vigente – Decreto Ley 25977 tiene como objetivo promover el desarrollo sostenido de la pesca y asegurar el aprovechamiento responsable de los recursos hidrobiológicos, sin embargo, no incluye disposiciones con los parámetros necesarios para orientar la toma de decisiones respecto de las medidas de manejo pesquero hacia el aprovechamiento sostenible de dichos recursos.

En tal sentido, consideramos oportuna la propuesta normativa que fortalecería el proceso de toma de decisiones sobre la gestión pesquera, sentando las bases para un manejo pesquero acorde a los estándares internacionales de sostenibilidad; y recomendamos su aprobación. Para mayor detalle, adjuntamos a la presente nuestros comentarios técnico legales.

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

Atentamente,



Carmen Heck Franco
Directora de Políticas, Perú
Oceana Inc

Opinión sobre el Proyecto de Ley 712/2021-CR, Ley que modifica el Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca

I. Base Legal

La base normativa revisada y analizada para efectuar los comentarios y aportes al proyecto de ley es la siguiente:

- Constitución Política del Perú
- Ley 26821, Ley Orgánica sobre el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.
- Ley 28611, Ley General del Ambiente.
- Decreto Ley 25977, Ley General de Pesca.
- Decreto Legislativo N° 1047, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de la Producción.
- Decreto Supremo 012-2001-PE, Reglamento de la Ley General de Pesca.
- Decreto Supremo 005-2017-PRODUCE, Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la Anchoeta para Consumo Humano Directo, modificado por D.S. 008-2017-PRODUCE.
- Decreto Supremo 005-2017-MINAM, que aprueba el Plan de Acción para implementar las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental del Perú.

II. Análisis

2.1 Comentarios Generales

Saludamos la iniciativa legislativa en vista que la Ley General de Pesca data del año 1992 y requiere ser actualizada para incluir en ella estándares mínimos del manejo sostenible de la pesca que se usan a nivel internacional y que han sido recomendados por la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura (FAO) en el Código de Conducta para la Pesca Responsable. Ellos con la finalidad de asegurar el manejo sostenible de las pesquerías, especialmente aquellas de importancia comercial que son aprovechadas por la pesca artesanal y son claves para la seguridad alimentaria del país.

El proyecto de ley bajo comentario se alinea con las disposiciones constitucionales y la normativa vigente en materia ambiental y de recursos naturales. Asimismo, desarrolla disposiciones que ayudarán a orientar el proceso de toma de decisiones para la adopción de medidas de manejo pesquero a cargo del Ministerio de la Producción y cumplir con el objetivo de “(...) *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 1 LGP propuesto), el cual es ya una política pública desde el punto de vista de la gestión pública.

Asimismo, la aprobación de esta propuesta permitirá dar cumplimiento a las acciones previstas en el Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones de la Evaluación de Desempeño Ambiental de Perú, aprobado por Decreto Supremo 005-2017-MINAM.

Teniendo en cuenta lo antes dicho, recomendamos la aprobación del proyecto de ley 712/2021-CR. Sin perjuicio de ello, a continuación, desarrollamos comentarios específicos sobre el contenido del proyecto de Ley.

2.2 Sobre la modificación de los artículos 1 y 9 de la LGP y la inclusión del artículo 12-A

El proyecto de Ley, con la modificación de los artículos 1 y 9, y con la incorporación del artículo 12 dotaría a la Ley General de Pesca (en adelante LGP) de disposiciones específicas que orienten al Ministerio de la Producción, como autoridad pesquera, respecto del manejo sostenible de los recursos hidrobiológicos.

Si bien, se cuenta con los principios de sostenibilidad (artículo V) y precautorio (artículo VII) en la Ley General de Ambiente y, también, la Ley Orgánica para el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales ya contempla un mandato de las autoridades competentes de aprovechar sosteniblemente los recursos naturales, explicando lo que ello implica (artículo 28); consideramos oportuno que el aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos se precise de manera expresa en la Ley General de Pesca y se desarrollen disposiciones específicas para el sector pesquero que estén orientadas a dotar de mayor predictibilidad y seguridad jurídica sobre las consideraciones que se deben tener en el momento de la adopción de medidas de manejo de recursos hidrobiológicos.

La Ley General de Pesca dota de discrecionalidad normativa al Ministerio de la Producción (antes Ministerio de Pesquería) para la regulación de la actividad pesquera y manejo de los recursos hidrobiológicos mediante disposiciones sobre el sistema de ordenamiento pesquero, cuotas de capturas permisibles, temporadas y zonas de pesca, etc., que están señaladas en el artículo 9 de la LGP, las cuales deberían cumplir con el objetivo establecido en el artículo 1 de la LGP. No obstante, el objetivo del artículo 1 de la LGP vigente es muy general y no cuenta con parámetros para orientar el ejercicio de la discrecionalidad otorgada y lograr el cumplimiento de dicho objetivo.

De acuerdo con especialistas en gestión pública, cierta precisión del objetivo de la política pública (en este caso el artículo 1 de la LGP) es imprescindible, por lo que el objetivo puede contener objetivos y metas de mediano y corto plazo, las que no necesariamente se tienen que contemplar en la Ley, sino que pueden ser desarrolladas en reglamentos o en instrumentos de gestión (citado en Benavente 2018: 5). Además, los especialistas señalan que se espera una racionalidad del ejercicio de la potestad discrecional en la adopción de medidas, las cuales serán la mejor opción disponible en base a información técnica, científica y/o legal (ídem).

Teniendo en cuenta lo expuesto, actualmente, el Ministerio de la Producción (PRODUCE) cuenta con un amplio margen de discrecionalidad administrativa, ya que no cuenta con los parámetros de determinen su actuación respecto de la discrecionalidad otorgada y logren el cumplimiento del objetivo del aprovechamiento responsables de los recursos hidrobiológicos. Esto ha sido advertido por el Centro para la Sostenibilidad de la Universidad Peruana Cayetano Heredia, cuando señala que la toma de decisiones respecto de los recursos pesquero, frecuentemente, se toman desde la esfera política, dejando de lado consideraciones técnicas y cierta libertad de incorporar consideraciones socioeconómicas que no necesariamente están cuantificadas ni especificadas (De la Puente y otros 2011: 139).

La propuesta legal, mediante la incorporación del artículo 12-A ofrece los parámetros necesarios para lograr el cumplimiento del objeto de la Ley General de Pesca (artículo 1), mediante el establecimiento

de objetivos específicos y adecuando el ejercicio de la discrecionalidad de PRODUCE para la adopción de las medidas de manejo de recursos hidrobiológicos más adecuada para garantizar su aprovechamiento sostenible, entendiendo eso como el equilibrio de aspectos económicos, sociales y ambientales.

Además, la propuesta legal propone dotar a la Ley General de Pesca de un enfoque más ecosistémico, al considerar dentro de los lineamientos del artículo 12-A, además, a la evaluación periódica del impacto de las medidas de manejo adoptadas, incluyendo el impacto en especies asociadas y/o dependientes de la pesquería objetivo y sobre el hábitat (Artículo 12-A, incisos c y d). Al respecto, AIDA (2016: 4-5) señala que una ordenación basada en ecosistemas tiene como meta principal el uso sostenible a largo plazo de los recursos pesqueros y, para lo cual, los objetivos, metas y medidas que se adopten deben procurar mantener productivos las poblaciones de especies y los ecosistemas de los que forman parte. Esto se condice con la Ley Orgánica de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales cuando señala que el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales implica el manejo racional de los mismo, teniendo en consideración su capacidad de renovación, evitando su sobreexplotación y reponiéndolos cualitativa y cuantitativamente (artículo 28).

En ese sentido, consideramos viable la propuesta de modificación de la Ley General de Pesca.

2.3 Sobre la información científica más adecuada y la aplicación del principio precautorio

El proyecto de Ley propone modificar el artículo 9 de la Ley General de Pesca, en el sentido de que las medidas de manejo a ser adoptadas por PRODUCE procuren la preservación y aprovechamiento sostenible de los recursos hidrobiológicos. No obstante, si bien la exposición de motivos del proyecto de Ley hace mención a la necesidad de contar con la mejor información científica disponible, no se modifica el artículo 9 de la LGP vigente en ese sentido.

Recomendamos que el artículo 9 de la LGP en vez de señalar “(...), sobre las bases de evidencias científicas disponibles y de factores socioeconómicos (...)”, señale: “(...), en base a la mejor información científica disponible determina (...)”. Esta precisión lleva a la necesidad de que la autoridad realice esfuerzos para actualizar periódicamente la información necesaria para el manejo de los recursos hidrobiológicos y aplicar el principio precautorio en los casos que corresponda.

2.4 Sobre la necesidad de incorporar el evitar la sobreexplotación en la legislación vigente

En el artículo 12-A propuesto por el proyecto de ley bajo comentario se propone incluir como parte de los lineamientos para la adopción de medidas de manejo el “Evitar la sobrepesca y la sobreexplotación de los recursos pesqueros y procurar la recuperación aquellos que se encuentren sobreexplotados o colapsados”, así como “establecer objetivos específicos, así como mecanismos para la evaluación periódica del impacto de las medidas a ser adoptadas”. Saludamos la incorporación de estas disposiciones, porque, como lo señala la exposición de motivos, existen indicios de sobreexplotación de recursos pesqueros de importancia comercial para el país, especialmente aquellos aprovechados por la pesca artesanal.

Además de la información oficial proporcionada en la exposición de motivos, el estudio científico “*Growing Into Poverty: Reconstructing Peruvian Small-Scale Fishing Effort Between 1950 and 2018*” reveló que las capturas por unidad de esfuerzo pesquera de la flota artesanal vienen reduciéndose, indicando que hay una disminución en la abundancia relativa de los recursos pesqueros explotados por esta flota, sugiriendo que están siendo explotados de manera insostenible y que algunos de ellos se encuentren

en estado de sobreexplotación; y, además, advierte el incremento del esfuerzo pesquero de la flota artesanal (incremento de flota y poder de pesca), el cual no se traduce en mayores ganancias económicas para los pescadores artesanales y un número mayor de ellos se encuentra viviendo en pobreza relativa (De la Puente y otros, 2020: 1).

Según el referido estudio, desde el año 2007, se ha observado una importante tendencia negativa de la Captura Por Unidad de Esfuerzo (CPUE), lo que indica que los pescadores artesanales requieren una mayor inversión, viajes de pesca más largos, redes más grandes, para obtener los mismos niveles de capturas que tenían en años anteriores; y, durante el periodo 2009-2018, el ingreso por unidad de esfuerzo pesquero artesanal disminuyó significativamente, afectando principalmente a los pescadores que pescan con líneas de mano (pinteros), redes de enmalle, espinel y buzos con compresora (De la Puente y otros 2020: 2-4).

Lo expuesto da cuenta de la necesidad de que nuestra legislación incluya el mandato expreso de evitar la sobreexplotación y, específicamente, se evidencia la necesidad de adoptar objetivos y medidas para la recuperación de las pesquerías que se encuentren sobreexplotadas o que estén en riegos de estarlo, especialmente de aquellas pesquerías artesanales. Asimismo, da cuenta de que no se está cumpliendo el objetivo (artículo 1 de la LGP) de aprovechar de manera sostenible los recursos hidrobiológicos, y de que se requieren objetivos específicos que cubran no solo los aspectos biológicos (ambientales) y económicos de las pesquerías artesanales (en este caso), sino, además, los aspectos sociales, como lo es el empleo y la mejora de calidad de vida de los pescadores artesanales.

Por ello consideramos las disposiciones b y c del artículo 12-A propuesto por el proyecto de Ley contribuirán al aprovechamiento sostenible de las pesquerías, cumpliendo con el objetivo de la LGP establecido en el artículo 1 de dicha Ley.

2.5 Sobre la modificación del artículo 20 de la LGP

El proyecto de ley propone modificar el artículo 20 de la Ley General de Pesca de manera que esta establezca la diferencia que existe entre la flota artesanal y la flota de menor escala, tal como se explica en la exposición de motivos.

Consideramos acertada esta propuesta, por las razones de conflictividad social, incongruencias normativas y de competencia entre las autoridades señaladas en la exposición de motivos; especialmente aquella referida a que el Ministerio de la Producción pueda adoptar medidas diferenciadas para ambos tipos de flotas y que se resuelvan los conflictos entre pescadores artesanales y pescadores de menor escala (que cuentan con mayor capacidad de pesca) por la interferencia de sus actividades al interior de las primeras 5 millas marinas.

Al respecto, en el evento “La hora Azul”¹, diversos especialistas en materia de pesca artesanal señalaron que para poder ordenar el sector pesquero artesanal es necesario dejar de tratar a la pesca artesanal como si fuera una sola realidad, cuando se tratan de realidades distintas, cuyo trato tiene que ser diferenciado, el que se debería dar en función al recurso que se está explotando, los impactos que generan las artes de pesca empleadas y la realidad de la región (o macroregión) de la que se trate. Consideramos que el primer paso es reconocer en la Ley General de Pesca que las actividades de menor

¹ Ciclo de mesas virtuales organizado por Oceana y Ojo Público en noviembre de 2020. Los resultados del evento pueden encontrarse en <https://peru.oceana.org/comunicados/una-agenda-pesquera-para-enfrentar-los-desafios-del-sector-y-la/>

escala no son actividades artesanales, diferencia hoy reconocida a nivel infra-legal en el artículo 30, inc. a), numeral 1.2 del reglamento de la Ley General de Pesca.

Cabe resaltar que a la fecha, el Ministerio de la Producción reconoce que estas dos actividades difieren entre sí, al punto de que existen dos procesos de formalización en curso, que buscan la adecuación de permisos de pesca artesanales a permisos de pesca para embarcaciones de menor escala: los procesos de formalización en el marco del ROP de Tumbes (D.S. 011-2019-PRODUCE) y en el marco del ROP de la anchoveta (D.S. 005-2017-PRODUCE). Sin embargo, como se ha señalado en la exposición de motivos, el que esta diferencia no este reconocida en la Ley General de Pesca ha limitado la capacidad de dice entidad para adoptar medidas de ordenamiento diferenciadas, como sucedió con la declaración de inconstitucionalidad del Decreto Supremo 005-2012-PRODUCE. Esta limitación a su vez dificulta el cumplimiento del mandato de propiciar el desarrollo de las pesquerías artesanales recogido en el artículo 32 de la LGP.

Consideramos importante que el proyecto de ley incluya dos disposiciones transitorias. La primera, que establezca la obligación de PRODUCE para que en un máximo de 90 días inicie un proceso de adecuación para aquellas embarcaciones pesqueras que cuentan con un permiso de pesca artesanal y cuentan con las características de una embarcación de menor escala a nivel nacional (incluidas aquellas embarcaciones formalizadas o en proceso de formalización en el marco del SIFORPA).

En virtud de lo expuesto, consideramos viable la propuesta de modificar el artículo 20 de la Ley General de Pesca y consideramos importante dar continuidad al proceso de clasificación de la pesca artesanal, promovido por PRODUCE.

2.6 Sobre la modificación del artículo 33 de la LGP y primera disposición complementaria final transitoria

El proyecto de Ley busca modificar el artículo 33 de la Ley General de Pesca a fin de que se establezca de manera expresa que la zona reservada a la que hace referencia dicho artículo se refiere a las 5 primeras millas náuticas, medida hoy recogida en artículo 63 del reglamento; pero con la diferencia de que la propuesta trata de reivindicar la protección establecida en el Decreto Supremo 017-92-PE, que prohíbe todas las actividades pesqueras destinadas al consumo humano directo o indirecto con uso de redes de cerco y otros artes y aparejos de pesca que modifiquen las condiciones bioecológicas del medio marino.

Coincidimos con la exposición de motivos respecto a la importancia de dotar de protección legal a la zona de las primeras 5 millas marinas, haciendo énfasis en la alta conflictividad que existe en la actualidad por la afectación de la actividad de la flota artesanal por parte de embarcaciones que entran de manera ilícita a esta zona de pesca². Darle rango legal a la zona reservada ayudará al impulso de una mejor vigilancia de la misma.

De igual forma, consideramos especialmente relevante señalar que al estar protegida legalmente, se evita modificaciones que desvirtúan su protección a través de normas de menor jerarquía, como sucedió después de la aprobación del D.S. 017-92-PE: primero, con el D.S. 012-95-PE (actualmente derogado), que precisó que el cerco al que se refiere el D.S. 017-92- PE se trataba del cerco industrial; luego, con el artículo 63 del reglamento de la LGP, que ratificó la precisión antes señalada y el D.S. 001-

² Oceana (2020). Las 5 millas marinas en el Perú. Características de la actividad pesquera, percepción de los pescadores artesanales y propuestas para su protección.

2008-PRODUCE, que permitió a las embarcaciones de mayor escala de anchoveta ingresar a la zona de las 5 millas en la zona sur del Perú.

Asimismo, estamos de acuerdo en la propuesta de establecer que en el caso de la flota de menor escala, se puedan utilizar redes de cerco a partir de las tres (3) millas de la línea de costa; medida que ya se aplica en la pesquería de anchoveta de consumo humano directo. Asimismo, esta disposición eliminaría el riesgo de daños al hábitat costero que implica lo señalado por el artículo 8, numeral 8.1 del Reglamento de Ordenamiento Pesquero de la anchoveta para el Consumo Humano Directo (modificado por D.S. 008-2017-PRODUCE) según el cual PRODUCE puede, previa recomendación del IMARPE, autorizar con carácter temporal las actividades de anchoveta de menor escala en una zona distinta a la autorizada.

Por otro lado, recomendamos se disponga la obligación de PRODUCE de realizar las acciones que sean necesarias para la protección permanente de las 5 millas frente a actividades ilegales de pesca y acuicultura e informar a la Comisión de Producción, Micro y Pequeña Empresa y Cooperativas al respecto anualmente. Para ello, se sugiere añadir a la propuesta de Ley una disposición complementaria final.

III. Conclusiones

La Ley General de Pesca requiere ser actualizada, incorporando los estándares internacionales que rigen el manejo de las pesquerías para asegurar su aprovechamiento sostenible y esto es lo que busca la propuesta de Ley bajo comentario.

En ese sentido y, atendiendo lo expuesto en la sección de comentarios específicos, recomendamos la aprobación del proyecto de Ley, así como la inclusión de las recomendaciones señaladas en las secciones precedentes.

IV. Bibliografía

De la Puente, S. López, R., Benavente S., Sueiro, J., y Pauly, D.

2018 El crecimiento de la flota pesquera artesanal peruana entre 1950 y 2018: Resultados y recomendaciones. Lima – Oceana.

<https://peru.oceana.org/blog/la-pesca-artesanal-en-el-peru-en-las-ultimas-decadas/>

Benavente, Selene.

2018 “Formulación de estándares en la Ley General de Pesca para regular y orientar la discrecionalidad administrativa del Estado peruano respecto de la toma de decisiones concernientes al manejo sostenible de los recursos hidrobiológicos y evitar su sobreexplotación. Análisis de la disposiciones del Código de Conducta para la Pesca Responsable de FAO y de la legislación comparada de Australia, Canadá, Chile, Estados Unidos, Nueva Zelanda y la Unión Europea”. Lima – PUCP.

https://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/13769/Benavente_Garc%c3%a1da_Formulaci%c3%b3n_est%c3%a1ndares_Ley1.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Asociación Interamericana para la Defensa del Ambiente (AIDA).
2016 Herramientas para la pesca sostenible. México DF – AIDA.
<https://aida-americas.org/es/herramientas-para-la-pesca-sostenible>

De la Puente, O., Sueiro, J., Heck, C., Soldi, G. y De la Puente, S.
2011 Evaluación de los sistemas de gestión pesquera en el marco de la certificación a cargo del Marine Stewardship Council. La pesquería de anchoveta. Lima – CSA - UPCH.